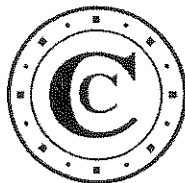


Cour des comptes



Septième chambre

Deuxième section

S2015-1163

Lettre de la présidente
(art. R. 143-1 du code des
juridictions financières)

ANNEXE
OBSERVATIONS DEFINITIVES

Actualisation du rapport
ECO-EMBALLAGES et ADELPHE

Exercices 2007 à 2013

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 1^{er} octobre 2015.

Document non public

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	8
INTRODUCTION.....	9
1 COMPÉTENCE DE LA COUR DES COMPTES	9
2 PRÉSENTATION GÉNÉRALE	9
3 L'ARCHITECTURE DE LA REP DES EMBALLAGES MÉNAGERS	12
3.1 Une organisation reposant sur trois sociétés	12
3.2 Une fusion entre Eco-Emballages et Adelphe qui reste nécessaire	12
4 LES EMBALLAGES MÉNAGERS ET LES CONTRIBUTIONS AUX ÉCO-ORGANISMES.....	14
4.1 Les emballages ménagers : définitions juridiques.....	14
4.1.1 La notion juridique d'emballage ménager.....	14
4.1.2 Les débats et les contestations.....	15
4.1.2.1 La question des mandrins	15
4.1.2.2 La question des emballages des produits consommés« hors foyer ».....	15
4.1.2.3 Autres questions	17
4.2 Le barème contributif et la prévention	17
4.2.1 Le niveau du barème contributif	17
4.2.2 Les objectifs du barème contributif et la prévention.....	19
4.2.2.1 La structure du barème a évolué pour encourager davantage l'éco-conception	19
4.2.2.2 Les autres actions de prévention.....	20
4.2.3 Appréciations d'ensemble	22
4.2.3.1 Un dispositif d'une grande complexité.....	22
4.2.3.2 Des résultats à parfaire en matière de prévention.....	23
4.3 La mobilisation des contributions	24
4.3.1 Le nombre des adhérents et les contributions encaissées.....	25
4.3.1.1 L'évolution du nombre d'adhérents	25
4.3.1.2 L'évolution des contributions encaissées :	26
4.3.2 Des efforts incontestables pour des améliorations difficiles à atteindre	26
4.3.2.1 La réorganisation des relations avec les entreprises	28
4.3.2.2 Les actions de veille et de prospection	28
4.3.2.3 Le recours aux contrats groupés	28
4.3.2.4 Les points de blocage	29
4.3.3 Les contrôles : des progrès encore possibles.....	31
4.3.3.1 Les contrôles conduits par les éco-organismes.....	31
4.3.3.2 Les contrôles conduits par les pouvoirs publics	33
5 LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE D'ECO-EMBALLAGES.....	35
5.1 Le compte de résultat	35
5.1.1 Les produits.....	35
5.1.2 Les charges.....	36
5.2 L'évolution de l'actif et du passif d'Eco-Emballages	38

5.2.1.1	Des actifs caractérisés par la prédominance des comptes de disponibilités et des créances	38
5.2.1.2	Le passif : un financement principalement assuré par les dettes d'exploitation	39
5.3	Le résultat net comptable	40
5.4	Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie	41
6	LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE D'ADELPHE	42
6.1	Le compte de résultat	42
6.1.1	Les produits	42
6.1.2	Les charges.....	43
6.2	L'évolution de l'actif et du passif d'Adelphe.....	44
6.3	Le résultat net comptable	45
6.4	Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie	45
6.5	Le contrôle des adhérents par l'audit externe.....	46
7	LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT	47
7.1	Des dépenses de fonctionnement contenues	47
7.2	Frais de déplacements, missions et réceptions, notes de frais.....	48
7.3	Les véhicules de fonction chez Eco-Emballages	49
7.4	Les dépenses de personnel et la gestion des ressources humaines.....	49
7.4.1	L'évolution globale des effectifs et de la masse salariale	49
7.4.1.1	Évolution globale des effectifs	49
7.4.1.2	Répartition fonctionnelle et géographique des effectifs	50
7.4.1.3	Évolution globale de la masse salariale (charges de personnel).....	50
7.4.1.4	Analyse des évolutions.....	50
7.4.2	Le recours à des cabinets de recrutement.....	51
7.4.3	Les éléments de la rémunération	52
7.4.4	Le salaire de base	52
7.4.5	Les éléments variables de la rémunération.....	52
7.4.5.1	La prime sur objectifs et la prime exceptionnelle.....	52
7.4.5.2	Les autres éléments de rémunération.....	53
7.4.6	Appréciations sur la rémunération	53
7.4.7	La rémunération des cadres dirigeants	54
7.4.8	Le temps de travail.....	56
7.4.9	Les relations sociales dans l'entreprise	57
8	LES DÉPENSES DE COMMUNICATION : DE RÉELS PROGRÈS	60
8.1	Des dépenses en diminution.....	60
8.2	Des efforts réalisés pour l'amélioration de l'information du consommateur.....	60
8.3	Des voies d'amélioration qui passent par une plus grande implication des collectivités locales	63
9	LES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES	65
9.1	Le soutien financier aux collectivités locales.....	65
9.1.1	Les objectifs du volet aval de la filière.....	65
9.1.2	L'organisation des relations entre Eco-Emballages et les collectivités locales.....	66
9.1.2.1	Le cadre contractuel des relations avec les collectivités locales.....	66
9.1.2.2	L'organisation d'Eco-Emballages sur le territoire	67
9.1.3	Un barème D (2005-2010) relativement efficace mais très contesté.....	68
9.1.3.1	Les dispositifs du barème D	68

9.1.3.2	Des résultats positifs mais un système contesté	68
9.1.4	Le dispositif actuel : le barème E	70
9.1.4.1	Les principales caractéristiques du barème E	70
9.1.4.2	Le soutien au développement durable	72
9.1.4.3	L'incitation à la prévention	73
9.1.5	Le suivi et le contrôle des soutiens financiers aux collectivités	73
9.1.5.1	Les contrôles	74
9.1.5.2	Le problème de l'écran de la collectivité contractante	74
9.2	Les modalités de reprise des matériaux collectés	75
9.2.1	Le fonctionnement de la reprise des matériaux	76
9.2.1.1	Les tarifs de reprise des matériaux	76
9.2.1.2	L'aide aux zones éloignées	77
9.2.2	Portée et limites du rôle de l'éco-organisme	78
9.2.2.1	Une intervention qui doit respecter les règles de la concurrence	78
9.2.2.2	Le rôle accru du comité d'information matériaux	79
9.2.2.3	Le recentrage sur les missions de contrôle de la filière aval	79
9.3	L'efficacité et l'efficience du système aval	80
9.3.1	La difficile progression vers l'objectif ambitieux de 75 % de recyclage	80
9.3.1.1	Un objectif fixé de manière insuffisamment étayée	80
9.3.1.2	La quasi-impossibilité d'atteindre les 75 % avec le rythme actuel de croissance du recyclage	81
9.3.1.3	Un effort qui devra se concentrer, en métropole, sur les zones en retard : le quart sud-est et les centres urbains	81
9.3.1.4	Les difficultés des départements d'outre-mer	82
9.3.2	La question des coûts de gestion des emballages ménagers et de leur couverture par Eco-Emballages	84
9.3.2.1	Les données d'ensemble de l'ADEME	84
9.3.2.2	La base e-dd d'Eco-Emballages montre une efficience très variable selon les collectivités	85
9.3.2.3	Le périmètre des coûts éligibles et ses conséquences	87
9.3.3	Le lien entre les deux objectifs	89
9.3.3.1	La dimension juridique	89
9.3.3.2	La dimension économique	89
9.4	Les voies d'amélioration	91
9.4.1	La transparence du système doit être renforcée	91
9.4.1.1	La lente amélioration dans le partage des bases de données	91
9.4.1.2	Le lien avec la comptabilité analytique	94
9.4.2	Le dialogue entre les acteurs doit être amélioré	95
9.4.2.1	Une CCA progressivement paralysée	95
9.4.2.2	Les autres instances de concertation	96
9.4.3	Des améliorations significatives qui passent par des réformes structurelles	98
9.4.3.1	La question du recyclage des plastiques	98
9.4.3.2	La question des centres de tri	100
9.4.3.3	L'évolution vers le tri-flux et le rapprochement avec la filière des papiers graphiques	101

ANNEXES..... 104

SYNTHÈSE

Le dispositif mis en place en 1993 a permis de réaliser d'incontestables progrès

Eco-Emballages et Adelphe ont mutualisé les moyens de 50 000 entreprises productrices et distributrices, permettant de mobiliser plus de 7 milliards d'euros depuis 1993.

Ces entreprises ont réduit à la source leurs emballages : -20 % du poids moyen des emballages sur les marchés les plus importants¹.

L'information auprès de leurs consommateurs a été développée : 17 milliards d'emballages portent aujourd'hui des consignes de tri pour les consommateurs qui ont progressivement intégré le geste de tri dans leurs actes de consommation.

Le bac de recyclage s'est déployé partout en France et le taux de recyclage de 67% des emballages ménagers a été atteint en 2012.

Les collectivités locales se sont investies, grâce aux soutiens des éco-organismes et à leurs propres actions, dans la collecte séparée, le tri et le recyclage des emballages ménagers.

Une industrie du recyclage s'est créée en France (3 millions de tonnes de matériaux sont recyclées par an).

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

La gestion des éco-organismes présente de nombreux points positifs

La crise de la trésorerie qui a affecté Eco-Emballages fin 2008 a été, du point de vue de la Cour, gérée et surmontée avec prudence et efficacité. A la clôture du présent contrôle, la situation financière des deux sociétés est saine et les comptes sont tenus conformément aux règles en vigueur.

Les procédures de contrôle interne et de vérification de l'engagement des dépenses sont en place et fonctionnent de façon satisfaisante ; il en va de même des procédures de sélection et de choix des prestataires externes, que la Cour a vérifiées par sondages.

Des progrès significatifs ont été réalisés au cours des trois dernières années dans les relations avec les entreprises adhérentes et dans le recouvrement et le contrôle des contributions dues aux éco-organismes. Les marges de progrès se situent désormais surtout du côté de l'Etat (ministère chargé de l'écologie).

L'analyse de la situation consolidée au 31 décembre 2013 d'Eco-Emballages et d'Adelphe montre qu'après trois années de croissance continue, les charges de structure diminuent en valeur absolue et en valeur relative entre 2012 et 2013, alors que dans le même

¹ Source Eco-emballages.

temps les charges d'exploitation progressent. S'agissant d'un organisme dont le cahier des charges prévoit qu'il doit « *tout particulièrement veiller à limiter au maximum ses frais de fonctionnement* », cet effort mérite d'être souligné, et la Cour ne peut qu'encourager les deux sociétés à poursuivre en ce sens

Un système très complexe dont l'efficience n'est plus assurée

Si elle permet aux contributions perçues et aux soutiens versés d'être plus sélectifs, plus précis et plus incitatifs, la très grande complexité des barèmes (amont et aval), nuit à la compréhension (pour les acteurs extérieurs et le citoyen) et à l'acceptabilité (pour les adhérents et les collectivités territoriales) du dispositif.

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

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

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

Les pistes d'amélioration

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

Le dispositif financier reposant sur le partage des coûts, il est indispensable désormais de rendre obligatoire, le cas échéant par une disposition législative, l'identification des coûts réels du service rendu par les collectivités, notamment par la généralisation d'une comptabilité analytique adaptée². Les « *coûts de référence* » nationaux actuels sont peu représentatifs de situations hétérogènes, sujets de multiples négociations et donc éloignés de l'objectif initial d'incitation à l'optimisation. Tout le monde aurait à gagner à cette vérité des coûts, à commencer par les collectivités les plus efficaces en matière de gestion des déchets ; en toute hypothèse, la Cour ne peut qu'insister sur le respect impérieux du lien, prévu par le

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

cahier des charges 2011 – 2016, entre la montée en charge du barème contributif (et donc des soutiens versés) et l'atteinte du taux de recyclage de 75 %.

La transparence passe également par la poursuite des améliorations constatées dans la communication en direction des consommateurs et la clarification des messages qui leur sont délivrés. Les progrès constatés en fin de période doivent être consolidés, dans le cadre d'une plus grande implication des collectivités locales en la matière, notamment via l'harmonisation de la couleur des bacs de collecte sur l'ensemble du territoire.

L'amélioration globale du dispositif d'ensemble, dont les finalités sont clairement devenues économiques, passe également par des réformes ambitieuses, dont l'évolution des conditions de collecte (développement du tri-flux et de l'apport volontaire) et la forte restructuration des centres de tri.

Enfin, la Cour suggère d'envisager la fusion Eco-Emballages – Adelphe et de prévoir un fort rapprochement, dès lors que les conditions en seront réunies, entre Eco-Emballages et Ecofolio, l'éco-organisme de la filière des papiers graphiques³.

³ A minima, les deux éco-organismes pourraient être invités à approfondir la mutualisation de certaines de leurs modalités d'intervention, notamment le partage des données ou encore la mise en commun de chargés de missions dans les territoires, qui pourrait d'ailleurs être élargie à d'autres éco-organismes.

RECOMMANDATIONS

Recommandations destinées aux éco-organismes

Recommandation n° 1 : Poursuivre et amplifier les actions en matière de prévention “amont”.

Recommandation n° 2 : Veiller strictement à l'évolution des charges de personnels (recrutements et rémunérations globales).

Recommandation n° 3 : Négocier un seul accord ARTT commun à Eco-Emballages et Adelphe, si possible aligné sur celui en vigueur chez Adelphe.

Recommandations destinées aux ministères signataires de l'agrément et aux éco-organismes

Recommandation n°8 : Organiser le rapprochement d'Eco-emballages et d'Ecofolio. A court terme, institution et gestion de bases de données communes aux deux éco-organismes.

Recommandations destinées aux ministères signataires de l'agrément

Recommandation n°4 Inciter les collectivités locales à mettre à jour leurs consignes de tri en y subordonnant le versement des soutiens dans le prochain agrément.

Recommandation n°5 Mettre en place un cadre légal et contractuel favorisant le transfert et la publication des données sur la collecte et le traitement des emballages ménagers tout en garantissant la confidentialité des données commerciales.

Recommandation n°6 Confier la présidence de la CCA à une personnalité qualifiée désignée par le ministère en dehors des divers collèges la composant.

Recommandation n°7 : Inciter fortement les collectivités locales à moderniser et à diminuer ou à mutualiser les centres de tri.

INTRODUCTION

1 COMPÉTENCE DE LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes a procédé au contrôle des sociétés anonymes Eco-Emballages et Adelphe, pour les exercices 2007 à 2013⁴.

Le contrôle a été réalisé sur le fondement de l'article L. 111-7 du code des juridictions financières, Eco-Emballages et Adelphe étant « *des organismes habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire* ». Ces versements résultent de l'obligation prévue aux articles L. 541-2 et L. 541-10 du code de l'environnement, suivant laquelle tout opérateur mettant sur le marché des déchets d'emballages ménagers est tenu d'en assurer l'élimination, soit directement, soit en contribuant à un éco-organisme chargé par les pouvoirs publics de s'assurer de cette mission. Plus précisément, le décret n° 92-377 du 1^{er} avril 1992⁵, portant application, pour les déchets résultant de l'abandon des emballages ménagers, de la loi du 15 juillet 1975, organise le dispositif en vigueur, connu sous l'appellation de « responsabilité élargie du producteur » (REP), dont le principe a été posé par la directive européenne n°75/442 du 15 juillet 1975.

Dans les faits, toutes les entreprises recourent à un organisme⁶, en l'espèce, pour les emballages ménagers, Eco-Emballages ou Adelphe. A cet effet, elles sont tenues de conclure un contrat avec l'éco-organisme, contrat dont les stipulations doivent être conformes à un cahier des charges fixé par l'Etat et conjoint à l'agrément délivré par ce dernier⁷ à l'éco-organisme. Ce cahier des charges détermine les principes généraux de la « *contribution financière* »⁸ due par les entreprises à l'éco-organisme, qui en fixe le montant précis. Ces obligations ont été étendues et renforcées, notamment par l'article 46 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009, relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement.

2 PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Eco-Emballages et Adelphe sont deux sociétés anonymes qui ont pour mission de répondre, au nom des entreprises avec lesquelles elles ont contracté, à leurs obligations de

⁴ Contrôle de la gestion actualisé à la date du 30 avril 2015.

⁵ Codifié aux articles R. 543-53 et suivants du code de l'environnement

⁶ compte tenu de la lourdeur des obligations qui pèseraient directement sur elles en termes de recyclage

⁷ Ministères chargés de l'environnement, de l'économie, de l'industrie, de l'agriculture et des collectivités territoriales

⁸ Cette contribution financière est dénommée, dans le jargon des spécialistes du secteur, « barème contributif », ou « barème amont » ou encore « point vert » (Article 6 du décret de 1992).

contribuer financièrement à la collecte, au tri sélectif et au retraitement des emballages ménagers que ces entreprises mettent sur le marché. À ce titre, elles sont agréées par l'Etat et leurs interventions sont encadrées par un cahier des charges. Leurs activités sont exercées sans but lucratif et participent à une mission d'intérêt général. Les fonds versés par les adhérents permettent de couvrir les engagements contractuels souscrits avec les collectivités territoriales chargées de la collecte et du traitement des déchets, ainsi que les dépenses de communication, de recherche et développement et de structure (dépenses de fonctionnement de l'éco-organisme).

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

Le gisement des déchets ménagers ne cessait d'augmenter ;

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

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

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

responsabilité opérationnelle leur échappait. D'où un système de prise en charge négocié de ces coûts par les contributions des industriels ;

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

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

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

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

3 L'ARCHITECTURE DE LA REP DES EMBALLAGES MÉNAGERS

3.1 Une organisation reposant sur trois sociétés

Deux sociétés anonymes ont été agréées en tant qu'éco-organismes de la REP des emballages ménagers. Il s'agit d'Eco-Emballages, constituée le 5 août 1992, et d'Adelphe, créée le 28 janvier 1993, dont l'objet à l'origine était notamment d'organiser des systèmes visant à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et, plus particulièrement, la prise en charge des emballages des embouteilleurs et conditionneurs de la filière vitivinicole, et plus généralement des entreprises soumises aux obligations de la loi du 15 juillet 1975 et de ses décrets. Adelphe est devenue une filiale d'Eco-Emballages en 2005. Les activités d'Eco-Emballages et d'Adelphe sont exercées sans but lucratif et participent à une mission d'intérêt général.

Ces deux sociétés font partie d'un groupe de trois sociétés anonymes à conseil d'administration, avec la société Compagnie pour la participation à Eco-Emballages, dite « ECOPAR », société anonyme créée le 20 août 1992. Le capital social de cette dernière est détenu par 197 actionnaires, et rassemble des industriels soumis à la REP (industriels producteurs et importateurs de produits emballés mis sur le marché français, tous secteurs d'activité confondus), ainsi que des organisations professionnelles de ces industriels.

ECOPAR a pour objet la gestion d'une participation majoritaire dans la société Eco-Emballages, le tout directement ou indirectement, et généralement toutes opérations pouvant s'y rattacher.

ECOPAR est donc une holding passive, dans les comptes de laquelle sont consolidés les comptes d'Eco-Emballages et de sa filiale ADELPHÉ. C'est la raison pour laquelle il n'a pas été jugé utile d'ouvrir un contrôle organique de la Cour sur la société ECOPAR.

3.2 Une fusion entre Eco-Emballages et Adelphe qui reste nécessaire

Dans son précédent rapport, la Cour observait notamment que le regroupement des deux sièges sociaux d'Eco-Emballages et d'Adelphe sur un site unique avec des moyens humains et matériels mutualisés, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de procédures communes ont progressivement conduit à une fusion informelle des deux sociétés. Elle remarquait par ailleurs que le conseil d'administration d'Adelphe est dépourvu de comités spécialisés propres, mais bénéficie de l'appui de ceux d'Eco-Emballages sans que cela soit formalisé, et que les audits externes sont assurés par les cabinets sélectionnés par Eco-Emballages.

Elle relevait aussi que cette situation, au demeurant compréhensible, crée du travail supplémentaire pour la gestion des conventions réglant la mutualisation des moyens humains et matériels, les refacturations des prestations (salaires, moyens généraux, tonnages collectés, etc.), pour l'arrêté des comptes, les annexes, l'élaboration de deux rapports d'activités, et des frais de commissariat aux comptes qui se trouvent dédoublés. Dans ce contexte, et dans la mesure où la concurrence voulue à l'origine par les pouvoirs publics n'a jamais été avérée, ainsi que dans un souci d'économies d'échelle, la Cour recommandait de « *préparer, à l'occasion du prochain agrément, la fusion entre les sociétés Eco-Emballages et Adelphe* ».

A la question posée quant aux suites apportées à cette recommandation, Eco-Emballages a apporté la réponse suivante :

« Le Conseil d'Administration d'Adelphe, composé d'administrateurs représentant Eco-Emballages et d'administrateurs représentant les principaux secteurs d'activité contribuant à Adelphe, a donné pour objectif au Directeur Général d'Adelphe de proposer une réflexion stratégique sur le rôle de la société Adelphe pour le prochain Agrément 2017/2022.

A l'issue de cette réflexion qui s'est déroulée de juin 2014 à février 2015, il a été décidé d'approfondir le scénario qui consiste à capitaliser sur la marque Adelphe, appréciée par des secteurs d'activité spécifiques, pour aller chercher les sociétés non adhérentes au dispositif, en leur proposant une offre de service différente mais complémentaire à celle que porte la marque Eco-Emballages.

Les intérêts pour le groupe de disposer d'une filiale spécifique sont les suivants :

- Un moyen de reconnaître les spécificités de certains metteurs sur le marché tout en préservant le principe d'équité au sein du groupe*
- Proposer un moyen complémentaire pour faire adhérer les non contributeurs*
- Des contributions additionnelles pour financer le dispositif industriel*
- Un effet de levier sur la sensibilisation des trieurs via les petites entreprises de proximité*
- Avoir un outil d'expérimentation plus agile sur des solutions de collecte et de tri innovantes*

Les prochaines étapes de la construction de ce projet d'entreprise devront être terminées en 2015/2016 pour être en mesure de renouveler fin 2016 l'Agrément d'Adelphe sur la base d'un projet complémentaire à celui d'Eco Emballages. »

Il apparaît donc qu'une réflexion sérieuse a été engagée sur les avantages/inconvénients d'une fusion des deux éco-organismes et sur les conditions de la poursuite de l'existence d'Adelphe. Dans ce contexte, il est patent que la demande de réagrement des deux sociétés pour 2017 devra redéfinir les missions, les objectifs et les moyens d'Adelphe, ainsi que le cadre de ses relations avec Eco-Emballages, pour décider du maintien de son existence. Le ministère chargé de l'écologie, à ce stade, a indiqué à la juridiction qu'en raison du statut privé des deux éco-organismes, il ne lui appartient pas « *de décider de la fusion ou non de ces deux sociétés* ».

4 LES EMBALLAGES MÉNAGERS ET LES CONTRIBUTIONS AUX ÉCO-ORGANISMES

4.1 Les emballages ménagers : définitions juridiques

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

4.1.1 La notion juridique d'emballage ménager

Sont considérés comme des déchets d'emballages ceux dont les détenteurs finaux sont les ménages. Trois articles du code de l'environnement⁹ permettent d'en donner la définition juridique, laquelle va fonder les contributions financières perçues par Eco emballages et Adelphe. Est un emballage ménager, au sens de ces dispositions, tout emballage qui répond cumulativement aux critères suivants :

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

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

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

⁹ R 543-54, R 543-55 et R. 543-66.

4.1.2 Les débats et les contestations

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

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

Plusieurs sujets d'actualité illustrent ces contestations.

4.1.2.1 La question des mandrins

Un mandrin est le tube creux en carton servant d'axe à une bobine de papier ou de plastique. La question de savoir s'il s'agit ou non d'un emballage ménager a fait l'objet de débats et de contentieux depuis plusieurs années. En l'espèce, l'origine de la difficulté était communautaire¹⁰, puisque l'imprécision alléguée de la directive de 1994 sur ce sujet avait conduit à des pratiques disparates au sein des Etats de l'Union : une large majorité considérait les mandrins comme des emballages, mais 4 pays sur 27 étaient d'un avis contraire (Chypre, Danemark, Lituanie et Luxembourg). La directive précitée du 7 février 2013 a permis de clarifier la question en précisant que le mandrin est un emballage et doit être considéré comme tel depuis 1994.

Eco-Emballages a depuis toujours soutenu que les mandrins constituaient des emballages ménagers. Mais, en 2012 encore, malgré de nombreuses consultations juridiques et contentieuses, 20 adhérents sur les 85 concernés ne déclaraient pas les mandrins et ne payaient pas la contribution à ce titre. L'enjeu financier en termes de contributions attendues est loin d'être négligeable puisqu'il est de l'ordre de 30 M€ (rétroactivité comprise)¹¹.

4.1.2.2 La question des emballages des produits consommés« hors foyer »

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

La restauration commerciale ou collective représente près de 6 milliards de repas. Le nombre de repas pris hors domicile est en progression régulière, du fait avant tout de la progression de la restauration rapide. Selon la dernière étude dite « mise en marché », les

¹⁰ Malgré une position claire de la Commission depuis 2003.

¹¹ Depuis la transposition de la directive de 2013, une dizaine d'adhérents ont déclaré des mandrins.

tonnages d'emballages ménagers liés à la consommation hors domicile représentent un peu moins de 1 million de tonnes, soit l'équivalent de 21 % du gisement d'emballages ménagers. Ce gisement est en légère baisse par rapport à 2006, les boissons représentant le secteur le plus important en tonnage (62%). La question du financement des éco-organismes par les contributeurs aux emballages ménagers consommés hors foyer revêt donc une grande importance.

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

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

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

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

Ces discussions et évolutions, outre qu'elles illustrent la complexité du sujet, ne vont pas sans soulever des difficultés opérationnelles aux entreprises concernées. En effet, lorsque le circuit de distribution est clairement identifié, les adhérents déclarent facilement les emballages et peuvent aisément justifier leur déclaration auprès d'Eco-Emballages lors de contrôles. Mais dans le cas de la restauration collective, de la restauration traditionnelle ou des circuits de vente alternatif, où les producteurs vendent leurs produits à des intermédiaires grossistes qui ensuite distribuent ces produits dans divers canaux de distribution ménagers ou

non ménagers, les adhérents éprouvent des difficultés à distinguer ce qui a été vendu par les distributeurs à des ménages ou à des professionnels. En cas de contrôle par Eco-Emballages, les entreprises ont très souvent beaucoup de mal à justifier leur déclaration sur ce sujet. Des cas de sur déclaration ont été constatés et, plus fréquemment, les ventes dans les circuits de ventes « grossistes » à destination des ménages sont sous-évaluées par les adhérents.

4.1.2.3 Autres questions

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

- Le premier concerne les *sacs de caisse* et la qualification de ces derniers. Il résulte d'échanges entre Eco-Emballages et le ministère chargé de l'écologie que les metteurs sur le marché de ces sacs doivent contribuer à la filière de responsabilité élargie du producteur « pour la fraction qui est remplie au point de vente par les consommateurs »¹², avec toutes les difficultés concrètes que peut soulever l'identification précise de cette part. La solution a été trouvée dans la prévention avec la réduction significative de ces sacs, à tout le moins dans les grandes surfaces commerciales ;
- Le second exemple, connu sous l'appellation de « l'emporté – livré », concerne les entreprises qui déclarent des cartons emballant les produits qu'elles vendent aux sociétés de la grande distribution. Eco-Emballages considère que ces entreprises doivent contribuer pour l'ensemble des cartons concernés, quel que soit le lieu de leur abandon (au domicile des ménages, à l'entrepôt ou dans la rue) dans la mesure où le déchet d'emballage ménager est qualifié en fonction de la destination du produit emballé et non en fonction de la personne (et du lieu) qui procède à la séparation de l'emballage ou du lieu où l'emballage est séparé. A l'inverse, la DGPR estime que seuls les emballages séparés chez le ménage et repris par le livreur revêtent un caractère ménager (et pas ceux qui sont séparés par le distributeur dans son entrepôt avant la livraison). Au moment du contrôle de la Cour, un arrêt de la Cour d'appel de Paris a confirmé la position d'Eco-Emballages.

4.2 Le barème contributif et la prévention

4.2.1 Le niveau du barème contributif

Le barème amont se présente sous la forme d'un « impôt de répartition », puisque son niveau global est déterminé par celui des dépenses. En effet, il résulte du montant global des concours que les éco-organismes vont apporter, pour une année déterminée, aux collectivités locales¹³, augmenté des frais de structure des éco-organismes. En d'autres termes, le niveau des recettes des éco-organismes est fixé en fonction du niveau de leurs dépenses. En

¹² Réponse de la DGPR à EE en date du 23 septembre 2011.

¹³ Lui-même établi en fonction du barème aval.

caricaturant, on pourrait affirmer que le barème amont est en fait le barème aval, et vice-versa. Ainsi, ce sont les objectifs globaux assignés au système (actuellement les cibles précédemment évoquées de 75 % et 80 %) qui induisent un montant de moyens financiers nécessaires à leur accomplissement et donc un niveau global de recettes appelées auprès des adhérents.

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

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

- à partir de 2006, les dépenses d'Eco-Emballages sont supérieures aux recettes. L'équilibre financier se dégrade d'année en année, même si les dépenses sont couvertes grâce aux provisions¹⁴. Dès 2008, dans le cadre du comité de gestion du barème prévu par l'agrément, une hausse de 25 % de la contribution des entreprises, homothétique et applicable à tous les matériaux, est actée, pour prendre effet le 1^{er} janvier 2010 ;
- en vertu du nouveau barème, entré en vigueur en 2011, Eco-emballages doit couvrir 80 % des coûts de référence d'un service de tri et de collecte optimisé. La dépense correspondante a été estimée à 950 M€, à partir des comptes retraités des collectivités territoriales titulaires de la compétence. La reprise des matériaux leur apportant une recette annuelle estimée à 150 M€, la somme à financer s'élève à 640 M€¹⁵. Cela représente, par rapport aux contributions de 2010, une augmentation de 25 % à partir de 2011. Cette contribution doit également couvrir les frais de fonctionnement et les dépenses de communication de l'éco-organisme.

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

En M€	Sans lissage	avec lissage (schéma retenu)
2012 :	603	621
2013 :	663	670
2014 :	686	681
2015 :	693	685
2016 :	700	700

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

¹⁴ Cf. partie sur l'analyse des comptes.

¹⁵ = 0,8 x [950 – 150].

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

4.2.2 Les objectifs du barème contributif et la prévention

Le barème contributif en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011 vise à l'atteinte de deux objectifs majeurs :

- refléter les différences de coûts de gestion des matériaux d'emballages et tenir compte de leur contribution respective à l'atteinte de l'objectif de recyclage matière et organique de 75 % défini par le Grenelle de l'environnement ;
- garantir un niveau de recettes compatible avec les missions définies dans le cadre du cahier des charges, et notamment celles à destination des collectivités territoriales. Ce financement doit en particulier couvrir, de manière consolidée entre tous les titulaires d'un agrément de la filière des emballages ménagers, les coûts de gestion des déchets d'emballages ménagers à hauteur de 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé des emballages ménagers « *au plus tard fin 2012* », conformément aux engagements du Grenelle de l'environnement.

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

4.2.2.1 La structure du barème a évolué pour encourager davantage l'éco-conception

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

- La contribution au poids de l'unité d'emballage (qui est le critère majeur et qui le demeure, puisque la part des contributions issues de ce critère représente aujourd'hui encore 75 % du chiffre d'affaires de l'éco-organisme) s'est affinée au cours des années. En effet, ce seul critère brut avait induit un effet pervers majeur en conduisant les metteurs sur le marché à remplacer des emballages lourds par des emballages légers (ce qui est en soi non critiquable), mais moins bien recyclables. L'illustration la plus nette, que retrace l'évolution du gisement contributif, est la diminution des emballages en verre (recyclables) et la forte croissance des emballages en plastique (difficilement recyclables). C'est pourquoi les barèmes ont évolué et l'actuel fait dépendre la contribution au poids des coûts nets de

référence de la collecte et du tri ainsi que du taux de recyclage du matériau qui compose l'unité d'emballage concernée ;

- La contribution à l'unité d'emballage est la même pour chaque unité d'emballage¹⁶ et vise, non à en diminuer le poids, mais le nombre des unités mises sur le marché. Unique en Europe selon Eco-Emballages, cette contribution concourt donc à la prévention de la production des déchets d'emballages ménagers ;
- L'éco-modulation est renforcée par un système de bonus/malus, afin de mieux prendre en compte l'impact de la fin de vie des emballages et d'inciter à la prévention. En 2011 a été introduit un premier malus de 20% pour les emballages perturbateurs¹⁷ du recyclage ; en 2012, ce malus a été porté à 50% et un malus à 100% pour emballages non valorisables a été introduit dans le barème. Des bonus pour la sensibilisation et la prévention¹⁸ sont venus ajouter leurs effets à la suppression de certains plafonnements ;
- Enfin, d'autres dispositions, issues du barème entré en vigueur en 2011, visent à favoriser également l'éco-conception, notamment une nouvelle définition de l'unité d'emballage, une amélioration de la règle du matériau majoritaire, une appréciation plus fine des différents matériaux, afin d'être au plus près de la réalité des coûts, ainsi que la suppression du plafonnement à 1 kg pour les gros emballages en papier-carton.

4.2.2.2 Les autres actions de prévention

Historiquement, le concept de prévention a été introduit dans la loi déchets de 1992¹⁹ pour « *prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits* ». Le cadre communautaire (directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets) définit la prévention (article 3) et la place à la tête des priorités que doivent mettre en œuvre les Etats membres en matière de politiques de traitement des déchets (article 4). Ce cadre juridique a été complété par des objectifs chiffrés en matière de prévention :

- la loi précitée du 3 août 2009 fixe un objectif de réduction de 7% de la production de déchets ménagers et assimilés à atteindre sur 5 ans. Cette mesure renforce la nécessité de réduction des emballages ménagers, puisque ceux-ci représentent environ 18%²⁰ de ces déchets ménagers et assimilés par habitant ;
- dans le contexte de concertation nationale du premier Grenelle de l'environnement, l'Etat a signé le 23 octobre 2008 avec Eco-Emballages une convention de prise d'engagements aux

¹⁶ En 2013, une nouvelle catégorie de tarif à l'unité a été créée pour les emballages ultra légers (poids inférieur ou égal à 0,1 g).

¹⁷ Un emballage perturbateur est un emballage qui relève d'une consigne de tri mais qui ne peut être recyclé ou dont certaines caractéristiques perturbent la qualité finale des matières recyclées, le tri, le processus de recyclage et augmentent significativement le coût du traitement, dans l'état actuel du gisement et des technologies de tri et de recyclage.

¹⁸ Ces bonus ont été portés de 2% à 8% en 2014.

¹⁹ Loi n°92-646 du 13 juillet 1992. La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 met l'accent sur la réduction à la source des déchets.

²⁰ ADEME, Le gisement des emballages ménagers en France, Évolution 1994-2009, p3.

côtés des entreprises de l'agro-alimentaire et des grandes marques²¹, prévoyant un objectif chiffré : 100.000 tonnes d'emballages ménagers en moins par recours à l'éco-conception, soit l'équivalent de 2,1% du gisement total des emballages en 2009²². Cet objectif a été inscrit dans le cahier des charges de l'éco-organisme et atteint au 31 décembre 2012, selon l'éco-organisme.

Les actions de prévention en amont ont pour but la réduction des emballages et l'amélioration de leur recyclabilité. L'ensemble de ces actions représentent un engagement financier de l'ordre de 3 M€ en 2012²³, soit 6,7% des frais de fonctionnement (hors contrats de prestations aux collectivités). La Cour a contrôlé les principales d'entre elles :

- *Les diagnostics rapides en entreprise* : ces diagnostics ont été mis en place en 2005 et consistent à faire intervenir sur site un expert d'Eco-Emballages spécialisé dans la conception d'emballages pour aider une entreprise à identifier les actions de réduction à la source qui sont possibles. Ces diagnostics donnent lieu à des recommandations qui, si elles sont mises en œuvre, permettent aux entreprises de réaliser une réduction significative du poids de leurs emballages. Les diagnostics rapides ont été ouverts aux grands groupes à partir de 2008. Un objectif de 1000 journées de diagnostics était visé par Eco-Emballages pour la période 2007-2011. Selon l'estimation d'Eco-Emballages validée par la Cour, 932 jours de diagnostics ont été réalisés ;
- *Le partenariat avec l'ESIEC*²⁴ pour l'éco-conception : Eco-emballages et l'université de Reims ont lancé en 2005 une initiative permettant d'établir des « Projets de fin d'études à finalité industrielle ». Il s'agit de financer des partenariats entre l'université de Reims et des entreprises souhaitant développer l'écoconception et mener des projets d'optimisation des emballages. La convention signée entre Eco-Emballages et l'ESIEC favorise la mise en place de contrats de stage d'élèves ingénieurs en entreprise, avec un soutien financier de l'éco-organisme. L'impact de cette initiative louable en termes de prévention reste limité quoiqu'en progrès sur la période récente ;

L'*outil informatique BEE* (bilan environnemental des emballages), élaboré en 2008 en concertation avec l'ADEME pour répondre à un engagement précis pris lors du Grenelle de l'environnement de « mise à disposition par Eco-Emballages d'un outil de mesure du Bilan Environnemental des Emballages »²⁵. BEE permet d'analyser le cycle de vie des emballages de manière théorique afin de pouvoir anticiper l'impact économique et environnemental d'un nouveau produit. Le point fort de l'outil repose sur son caractère gratuit et facile d'accès. L'outil a connu plusieurs versions qui ont progressivement accru la complexité et la finesse des analyses possibles. Ces mises à jour successives peuvent expliquer le coût croissant du service qui a doublé en 4 ans en passant depuis sa création en 2009 de 43 765 € à 96 842 € en 2013.

²¹ L'ANIA (Association des Industries Alimentaires) et l'ILEC (Institut de liaisons et d'études des industries de consommation).

²² Gisement évalué à 4,7 M tonnes par l'étude dite « mise en marché ».

²³ La dépense au titre de la prévention dite aval, relative au geste de tri, est évaluée à 1,6 M€ en 2012.

²⁴ Ecole Supérieure d'Ingénieurs en Emballages et Conditionnement, faisant partie de l'université de Reims.

²⁵ Convention sur les engagements pris par les entreprises de l'agro-alimentaire, les grandes marques et Eco-Emballages, Ministère de l'Ecologie, 23 octobre 2008.

- *Les partenariats pour la promotion de l'éco-conception (PPE)* mettent en place (depuis 2008) un projet collaboratif durant une journée entre un expert d'Eco-Emballages et une entreprise ayant déjà bénéficié au préalable d'une formation de la part de l'éco-organisme. A terme, le but d'un PPE est de développer de nouveaux packagings en mobilisant une équipe pluridisciplinaire au sein de l'entreprise. 20 PPE ont été réalisés depuis 2008, dont 3 en 2011, ce qui est faible. En juin 2013, une nouvelle application gratuite permettant de diagnostiquer la recyclabilité d'un emballage a été mise en ligne ;
- *Les formations à l'éco-conception* : Eco-Emballages offre des formations aux entreprises sur la base du volontariat afin d'aider ces dernières à initier des démarches d'éco-conception. Ces formations sont organisées selon trois volets : éco-conception ; analyse environnementale ; marketing et communication responsables. Eco-Emballages a réalisé 22 formations depuis 2002 qui ont touché 70 entreprises et formé environ 180 stagiaires ;
- *L'indicateur de prévention amont* est la dernière initiative en matière de prévention. Prévu et défini par le cahier des charges d'Eco-Emballages pour 2011-2016 : « *l'indicateur de prévention 'amont', par éco-conception, est la somme, à partir de l'année de référence 2007, des résultats des actions individuelles d'éco-conception, mesurés en tonnes, des entreprises cocontractantes des titulaires d'un agrément au titre des déchets d'emballages ménagers* »²⁶. Il est donc basé sur la déclaration de chaque entreprise ou de chaque producteur d'emballage, réalisée sur un site internet mis en ligne fin 2012. Sur ce site, les industriels peuvent mettre en avant des cas de réduction à la source en créant un compte et en fournissant des données précises quant à la réduction de poids effectuée. Eco-Emballages assure la validation des actions déclarées ainsi que leur conformité aux principes définis dans la méthodologie de l'indicateur de prévention amont.

4.2.3 Appréciations d'ensemble

4.2.3.1 Un dispositif d'une grande complexité

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

Les modalités de détermination des tarifs du barème contributif ont été établies par les services d'Eco-Emballages et d'Adelphe. Au-delà des principes généraux, ni le ministère chargé de l'environnement, ni l'ADEME, ni les membres de la CCA auxquels le projet de barème a été présenté à plusieurs reprises, ne disposent de compétences pour contester réellement les propositions de l'éco-organisme. Comme l'a écrit à la Cour le directeur général de la prévention des risques : « *il faut noter que le ministère chargé de l'environnement n'a*

²⁶ *Ibid.*

pas été en mesure de vérifier l'ensemble des calculs réalisés par les éco-organismes pour aboutir aux valeurs chiffrées indiquées dans le barème amont, [ni] de critiquer de manière fine les aspects quantitatifs des calculs».

Cette complexité se retrouve dans les déclarations annuelles que doivent souscrire les adhérents. Depuis 2012, les déclarations dites au forfait et simplifiées, qui existaient précédemment, ont disparu. Existait désormais la déclaration dite détaillée (qui porte particulièrement bien son nom) et la déclaration dite sectorielle pour les entreprises qui mettent sur le marché moins de 180.000 unités de vente consommateur (UVC)²⁷ sur le marché français par an. Ces déclarations sont difficiles et longues à remplir, comme la Cour l'a constaté à l'occasion de ses déplacements chez des adhérents, à l'occasion des missions d'audit commanditées par Eco-Emballages. Outre la pesée des emballages, ceux-ci doivent être décomposés dès lors, ce qui est fréquent, que plusieurs matériaux interviennent dans leur composition. La déclaration fait intervenir le poids, les codes matériau, les barèmes matériau et unité.

4.2.3.2 Des résultats à parfaire en matière de prévention

Grâce au dispositif mis en place avec la création des éco-organismes, les déchets d'emballages ménagers par habitant ont diminué de près du tiers en 25 ans²⁸, alors même que la consommation des ménages a sensiblement augmenté et que la production d'emballages par l'industrie française a doublé entre 1988 et 2008. Les Français trient en moyenne 46,1 kg d'emballages ménagers par an, sur les 500 kg de déchets ménagers (emballages et autres) produits. La part des emballages ménagers, qui représentent moins de 1% de la production de déchets en France, a baissé de deux points entre 1997 et 2009. Le poids de certains types d'UVC a également diminué de façon significative. Le verre et l'acier ont connu la baisse la plus importante. A titre d'exemples, le poids des briques²⁹ a diminué de 10% entre 1981 et 2001, l'épaisseur de la feuille d'aluminium a été réduite de 9 microns à moins de 6.5 microns, l'emploi de fibres longues a permis de réduire le poids du carton de 20% en 20 ans et la bouteille d'eau en plastique s'est allégée en 15 ans du quart de son poids unitaire.

Cependant, à partir de 2006, qui correspond à la période faisant l'objet du présent contrôle, cette évolution à la baisse stagne. Ainsi, entre 2003 et 2009, le gisement d'emballages ménagers par habitant n'a que très peu diminué. Cela s'explique notamment par le fait que le papier carton et les plastiques ont connu une augmentation importante en termes de gisement produit entre 2000 et 2009, de l'ordre de +16% pour le papier carton, et de +12% pour le plastique³⁰. Cette augmentation trouve notamment son origine dans l'accroissement de la consommation des cartons dans la vente par correspondance (VPC), mais aussi par le transfert de matériau du verre au plastique et/ou cartons. La diminution de l'utilisation du verre et l'allègement des flacons fabriqués dans ce matériau a donc été compensée par

²⁷ Une UVC est une unité de produit conditionné qu'un consommateur peut acheter séparément des autres. Un lot de 4 pots de yaourts ou de 3 collants est considéré comme une UVC.

²⁸ Voir annexe n° 3 Les emballages ménagers : évolutions quantitatives et qualitatives.

²⁹ ELA : Emballages Liquides Alimentaires.

³⁰ Rapport sur le gisement des emballages ménagers en France entre 1994 et 2009, ADEME, ADELPHÉ, Eco-Emballages. pp. 8,9.

l'utilisation en plus grande quantité de papier carton et de plastiques, ce qui représente une forme d'effet pervers du dispositif puisqu'un matériau, certes plus léger et moins volumineux, s'est en partie substitué à un matériau facilement recyclable.

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

Recommandation n° 1 : Poursuivre et amplifier les actions en matière de prévention "amont".

4.3 La mobilisation des contributions

L'éco-organisme, sur la base de l'agrément dont il dispose et dans le cadre du cahier des charges fixé par les pouvoirs publics, est chargé de déterminer l'assiette, d'assurer la liquidation et le recouvrement des contributions dont le quantum est fixé par le barème contributif. Il ne dispose à cet effet d'aucune prérogative de puissance publique³¹. A l'égard des entreprises adhérentes, il tire ses pouvoirs en la matière des stipulations du contrat qui le lie à son adhérent³², lesquelles se sont au fil des années précisées et renforcées. Les contributions des adhérents sont des créances commerciales et leur recouvrement est régi par les règles applicables en matière de prescription prévues désormais par la loi du 17 juin 2008 (codifiée à l'art. L. 110-4-I du Code de commerce) sur une période de 5 ans depuis l'entrée en vigueur de cette loi.

A l'égard des entreprises qui devraient adhérer à l'éco-organisme et qui, quel qu'en soit le motif, n'y adhèrent pas, celui-ci ne dispose d'aucun pouvoir. Dans cette hypothèse, le dispositif prévoit que l'éco-organisme doit rechercher et repérer ces « non contributeurs », les signaler à l'administration d'Etat, laquelle, par recours à des moyens juridiques qui ont été renforcés dans la période récente, doit les contraindre à appliquer la réglementation. Ce système – qui est au cœur de la responsabilité élargie du producteur – fait l'objet de critiques récurrentes sur sa porosité ; le présent contrôle s'est attaché à s'assurer que les moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics et les éco-organismes assuraient une fiabilité et une exhaustivité suffisantes à la mobilisation des ressources affectées à cette filière.

³¹ Analyse constante confirmée par la direction des affaires juridiques de Bercy dans une note du 4 février 2009.

³² Contrat dit d'adhésion.

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

4.3.1 Le nombre des adhérents et les contributions encaissées

4.3.1.1 L'évolution du nombre d'adhérents

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

<i>En nombre</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Adhérents au 01/01	10 111	10 115	10 121	10 133	10 280	10 401	10 651
Nouveaux adhérents	590	610	522	481	376	550	384
Résiliations	-586	-604	-510	-334	-255	-300	-1 559
Total adhérents au 31/12	10 115	10 121	10 133	10 280	10 401	10 651	9 476

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

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

<i>En nombre</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Adhérents au 01/01	12 086	12 235	12 366	12 241	11 991	11 839	12 387
Nouveaux adhérents	376	206	138	111	98	715	137
Résiliations	-227	-75	-302	-361	-250	-167	-313
Total adhérents au 31/12	12 235	12 366	12 202	11 991	11 839	12 387	12 211

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

Au cours de la période sous revue, le nombre d'adhérents a augmenté³³. Toutefois, le nombre de procédures collectives liées essentiellement à la crise économique explique un solde net d'adhésions en baisse. Depuis mi 2009, Eco-Emballages a décidé de mettre en place des démarches de prospection active, en identifiant et en prenant contact avec les entreprises concernées non adhérentes. Cette démarche a permis de soutenir le nombre de nouveaux adhérents sur la période 2009-2012, bien que 2011 ait été une année avec un plus faible niveau d'adhésions compte tenu de la mise en place du nouvel agrément. Les efforts de prospection ont commencé à porter leurs fruits puisque Eco-Emballages a enregistré 550 nouvelles adhésions en 2012. Par ailleurs, le nombre de résiliations a diminué de 56,48% au cours de la période sous revue. La ventilation des motifs de résiliation montre, en 2010, une augmentation des résiliations liées à des cessations d'activité et des liquidations judiciaires dues à un contexte économique tendu.

³³ Entre 2013 et 2014, les nouvelles adhésions aux deux éco-organismes ont augmenté de 79% selon EE.

4.3.1.2 L'évolution des contributions encaissées :

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

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

La variation positive des contributions perçues par les éco-organismes au cours de la période sous revue s'explique par une conjugaison de facteurs : l'augmentation du barème contributif, les rectifications de périmètre (mandrins, emporté-livré, sacs de caisse) et la progression du nombre d'adhérents à Eco-Emballages et Adelphe, conséquence du renforcement des actions de prospection et de l'adhésion de plus de 600 nouveaux viticulteurs via le contrat signé avec le Comité interprofessionnel du vin de champagne.

4.3.2 Des efforts incontestables pour des améliorations difficiles à atteindre

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

En 2009, Eco-Emballages a supprimé le plafonnement des contributions pour certains adhérents qui avait été mis en œuvre à partir de 1999 pour lisser les effets du barème mis en

application cette année-là. Cette pratique avait été critiquée dans le rapport des inspections générales d'avril 2009³⁴. Dès 2010, cela a permis de recouvrer plus de 4,5 M€ supplémentaires.

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

- 98.4 % des emballages ménagers mis sur le marché (soit 4 698 kT sur 4 774 kT de gisement contribuant) sont déclarés par les entreprises adhérentes ;
- 80 % des tonnes déclarées le sont par les grandes entreprises (1.118 contrats), les 20% restant par les petites et moyennes entreprises (21.122 contrats) ;
- 5 % des entreprises déclarent 80 % du gisement contribuant ;
- la structure du portefeuille d'adhérents d'Adelphe par secteur d'activités est stable au cours de la période sous revue et se répartit principalement entre le secteur des boissons et spiritueux (44% en 2007 et 2011) et le secteur du médicament (39% en 2007 et 37% en 2011).

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

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

La Cour a constaté que, depuis trois ans, les éco-organismes ont significativement amélioré leurs actions en vue, d'une part, d'identifier les non-contributeurs et d'autre part de les conduire à adhérer au dispositif. Il est intéressant de relever que, dans le même temps, Eco-Emballages a renforcé ses contrôles et les obligations qu'elle fait contractuellement peser sur ses adhérents et tenté de renforcer une relation de confiance et d'accompagnement avec ses contributeurs.

Cependant, le bilan d'activité intermédiaire publié en 2009 par l'ADEME conduisait à une estimation de l'ordre de 5% de tonnages non déclarés et la récente actualisation de cette estimation, réalisée par l'ADEME dans le cadre du nouveau bilan d'activité intermédiaire d'Eco-Emballages et Adelphe³⁵, conduit à une évaluation équivalente de 5%. Les tonnages manquant concernent essentiellement le papier-carton et les plastiques.

³⁴ Rapport sur le dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des finances et conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, avril 2009.

³⁵ Cette nouvelle évaluation repose sur l'exploitation des données de l'étude du gisement 2012 des emballages ménagers conduite par Eco-Emballages et Adelphe avec le soutien de l'ADEME (en cours de publication). Cette évaluation doit être considérée avec prudence car les études du gisement sont complexes du fait de la diversité des marchés et des emballages concernés ; cependant, selon l'ADEME, aucune autre étude n'existe actuellement pour établir avec plus de précision le niveau d'adhésion des conditionneurs. »

4.3.2.1 La réorganisation des relations avec les entreprises

A compter du 1^{er} janvier 2011, une nouvelle organisation interne a été mise en place :

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

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

4.3.2.2 Les actions de veille et de prospection

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

S'agissant des entreprises adhérentes, le suivi des engagements contractuels est assuré dans le cadre de la certification ISO 9001 obtenue par Eco-Emballages³⁶. La Cour a constaté que la base de données « adhérents » s'est significativement enrichie au cours des trois dernières années et que le taux de conformité des contrats des adhérents atteint désormais des ratios satisfaisants (77 % en 2012).

4.3.2.3 Le recours aux contrats groupés

Ces contrats, -dont le principe est autorisé par le cahier des charges- permettent à de petits contributeurs d'un même secteur d'activité d'adhérer à l'éco-organisme via leur organisation professionnelle. Le calcul de la contribution est simplifié sur la base de ratio moyen observé sur le secteur concerné. Ils prévoient généralement un prélèvement par les

³⁶ Eco-Emballages et Adelphe sont certifiés ISO 9001 (depuis avril 2012) et ISO 14001 (depuis 2003).

fédérations professionnelles pour frais de gestion (entre 6 et 10 % du montant des contributions prélevées), lorsqu'elles collectent les contributions puis les reversent à Eco-Emballages. Un seul contrat peut ainsi couvrir des milliers d'entreprises. L'objectif est double :

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

Les premières adhésions collectives datent de 1995 avec l'UNAF (apiculteurs) et le Comité Interprofessionnel des Vins de Champagne. A ce jour, 10 contrats « groupe » ont été conclus (contre 7 en 2007), 6 pour Eco-Emballages, regroupant en fait trois secteurs d'activité (apiculture, pressing, piment d'Espelette) et 4 pour Adelphe³⁷. Ces contrats regroupent près de 20 000 sociétés. Le dispositif est donc intéressant mais demeure marginal dans ses effets pour Eco-Emballages (20 400 €) ; il est nettement plus significatif pour ADELPHÉ (1,2 M€ de contributions encaissées sur ce fondement en 2012).

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

4.3.2.4 Les points de blocage

4.3.2.4.1 Le commerce de proximité (75 % du gisement total non déclaré)

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

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

Ce secteur utilise majoritairement des emballages dits d'économat diffus³⁸. La difficulté de la mise en conformité des entreprises de ce secteur réside donc dans leur nombre et leur diversité.

De manière générale, les éco-organismes ont offert aux fédérations professionnelles concernées la possibilité d'adhérer pour la totalité de leurs membres via un contrat « groupe ». Cette solution serait bénéfique en simplifiant les aspects administratifs pour de très petites

³⁷ CIVC (Champagne) ; Syndicat des vins de Bourgogne ; Fédération Viticole Saône et Loire ; Association Viticole de Côte d'Or.

³⁸ Ensemble des emballages servant à conditionner des produits sur le point de vente : sacs de caisse, sacs à pain, papier ou barquette pour le fromage à la coupe.

entreprises et en diminuant les coûts de gestion pour tous (entreprises et éco-organismes). Afin de limiter les freins à l'adhésion et de gagner en efficacité, il a également été envisagé de mettre en place des modalités déclaratives adaptées aux spécificités de ces grands secteurs.

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

En conséquence, la quasi-totalité des entreprises du secteur est aujourd'hui en infraction avec la réglementation sur l'élimination des déchets d'emballages ménagers (seuls les grands acteurs et les chaînes sont adhérents). Il conviendrait à la fois que les pouvoirs publics interviennent plus vigoureusement auprès des professionnels de ce secteur et qu'Eco-Emballages propose à la CGAD, voire aux fédérations des 5 secteurs à traiter en priorité (boulangerie-pâtisserie ; boucherie-charcuterie ; pharmacie ; fleuristes ; pizzerias) de siéger à son conseil d'administration. A la suite du contrôle de la Cour, Eco-Emballages a formulé ces propositions à la CGAD et à ses fédérations, mais en 2015, aucun progrès n'a été enregistré.

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

Il s'agit d'un secteur atomisé et composé de micro-entreprises représentées dans la fédération de la vente à distance (FEVAD), qui compte 19 200 entreprises (dont 97 % de micro-entreprises). Une prospection sectorielle et des campagnes d'informations en direction des entreprises de ce secteur ont été organisées (action pilote vers 700 entreprises de la vente à distance avec la FEVAD), avec à ce jour, un succès très limité (16 adhésions pour 4 000 entreprises contactées). Une liste d'une dizaine d'entreprises en non-conformité ayant refusé d'adhérer a été transmise à la DGPR.

4.3.2.4.3 L'édition (2 % du gisement total non déclaré)

Depuis 2011, des échanges répétés ont eu lieu entre Eco-Emballages et l'entreprise présidant le syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM) représentant 12 500 entreprises (dont 80 % de micro-entreprises). Suite à l'absence d'accord, la liste des entreprises mise à jour a été transmise à la DGPR. Les tentatives d'organiser une réunion avec le nouveau syndicat (SEPM) ont essuyé des refus répétés.

4.3.3 Les contrôles : des progrès encore possibles

4.3.3.1 Les contrôles conduits par les éco-organismes

Un audit interne³⁹ conduit à la demande d'Eco-Emballages entre décembre 2009 et mars 2010 sur le traitement des déclarations des emballages des entreprises adhérentes à EE et Adelphe constatait un historique basé sur une culture « *déclarative et de confiance* », générant « *d'importantes faiblesses de contrôle interne* » ainsi qu'un « *manque d'homogénéité des pratiques de contrôle* », l'ensemble « *pouvant porter atteinte à la crédibilité d'Eco-Emballages / Adelphe* ». Les principaux points de faiblesse relevés concernaient :

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

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

4.3.3.1.1 Les contrôles exercés par le laboratoire national d'essai et les contrôles réalisés en interne

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

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

Le nombre d'entreprises contrôlées par le LNE a baissé en 2012 « *du fait de la mise en place d'un nouveau contrôle sur les emballages perturbateurs qui a généré un changement de*

³⁹ Rapport n° 2010 /01 cabinet PRAXIAM SA.

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

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

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

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

4.3.3.1.2 Le contrôle des adhérents par l'audit externe

Ainsi que le lui permettent les contrats conclus avec ses adhérents, Eco-Emballages a mis en place des audits externes, portant aussi bien sur l'exhaustivité des emballages à déclarer que sur la conformité des règles déclaratives appliquées. L'objectif est double : obtenir l'assurance que la déclaration est conforme aux obligations légales et contractuelles du contributeur et assurer l'équité entre les adhérents. Ces audits sont également l'occasion pour Eco-Emballages d'exercer une mission de conseil envers ses adhérents. Lancés en 2009, 122 audits au total ont été réalisés jusqu'à fin 2013.

Le sérieux et la qualité de l'audit ont été constatés par la Cour dans son rapport précédent.

Selon les éléments communiqués à la Cour, l'impact sur le chiffre d'affaires des audits externes était estimé fin 2013 à 20,27 M€⁴⁰ au bénéfice d'Eco-Emballages pour la période 2009-2013. Le coût de ces audits sur la même période était de 1,6 M€, soit un rapport coût/résultats de 8 % et un coût moyen de l'audit de 13 188 € (12 600 € jusqu'en 2012). Eco-Emballages a indiqué à la Cour que « Depuis l'année 2013, la mission confiée aux cabinets d'audit s'est élargie afin que les auditeurs assurent le suivi des audits diligents : analyse des déclarations correctives produites par le client ainsi que la déclaration des emballages de l'année suivant l'audit. Ces travaux étaient auparavant réalisés en interne. ». Cet élargissement des missions des auditeurs a affecté le ratio coût-résultats qui est passé à 14,29 % pour l'exercice 2013, mais ne peut être comparé aux exercices précédents, compte tenu de la modification du champ des contrôles.

⁴⁰ Cet impact tient bien entendu compte de la « balance » entre les avoirs à émettre (certains adhérents ayant tendance à sur-déclarer pour se libérer de leurs obligations) et les contributions complémentaires à recouvrer. Le montant de 20,27 M€ est une estimation, certains rapports n'étant pas encore finalisés.

Tableau n° 3 : Synthèse coûts / impact financier des audits 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Nombre d'audits	5	11	42	38	26	122
Coûts audits en M€	0,086	0,144	0,447	0,532	0,400	1,609
Impact financier estimé en M€	0,346	0,146	13,173	3,807	2,800	20,272

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

Par ailleurs, lors du précédent contrôle de la Cour, Eco-Emballages et Adelphe avaient indiqué que des discussions avaient été engagées avec la compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) et l'ordre des experts comptables (OEC) en vue de la mise en place d'un rapport de procédures convenues destiné à permettre un contrôle plus pertinent des déclarations. Selon Eco-Emballages, l'état d'avancement de ces travaux, dont la Cour avait souligné l'intérêt et recommandé de les conduire à leur terme, est le suivant :

- « 2014 :
 - - Validation du rapport de procédures convenues par la CNCC (cf. rapport de procédures convenues joint pour chacun des 3 niveaux de contrôle)
 - - Communication à compter de fin septembre 2014 auprès des adhérents de ce rapport via un mailing (cf. courrier joint) puis via la newsletter adhérents, le site internet et enfin lors des 6 réunions d'information sur la déclaration (tenues entre le 27/11 et le 11/12).
 - - Mise en ligne des rapports de procédures convenues.
 - - Présentation du rapport de procédures convenues au Groupe Experts Barème Point Vert (composé d'adhérents et d'organisation professionnelle)
- 2015 :
 - - Fin février 2015 : Validation du rapport de procédures convenues par l'OEC avec leurs normes professionnelles.
 - - 1er trimestre : Réalisation de 3 tests adhérents afin de recenser leur retour d'expériences et optimiser le cas échéant notre approche.
 - - Les adhérents pourront produire le rapport de procédures convenues au titre de la déclaration 2014 (puis tous les 2 ans). Un travail de compilation et d'exploitation des données sera réalisé par Eco-Emballages/Adelphe en vue d'adapter la stratégie de contrôle.
 - - Travaux de réflexion sur l'optimisation de nos contrôles versus éléments recensés via les rapports.
- 2016 : Le rapport de procédures convenues sera rendu obligatoire au titre de la déclaration 2015 (puis tous les 2 ans). »

4.3.3.2 Les contrôles conduits par les pouvoirs publics

Dans les cas où des metteurs sur le marché n'adhèrent pas au dispositif et donc ne versent pas de contribution, ou interrompent leur contrat avec l'éco-organisme, celui-ci doit saisir les administrations de l'État, ce qu'Eco-Emballages et Adelphe font depuis plusieurs années de façon large, à destination de trois ministères : l'environnement, l'économie et

l'intérieur. Dans le cadre de l'agrément actuel, ces transmissions sont faites en application du chapitre VI –article 1.a- du cahier des charges. Des listes de plusieurs dizaines d'entreprises (le plus souvent de très petite taille) sont ainsi communiquées aux pouvoirs publics de façon régulière.

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

La période récente est marquée par plusieurs évolutions :

Du point de vue juridique, l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 a institué une amende administrative susceptible d'être infligée aux entreprises qui ne contribuent pas à un éco-organisme alors qu'elles y sont tenues⁴¹. Cette amende s'est substituée à la sanction pénale (correctionnelle) qui figurait au 2° du I de l'article L. 541-46 du code de l'environnement. La même ordonnance a confié le prononcé de cette amende (et la phase de police administrative correspondante) au ministre chargé de l'environnement. Cette disposition, tout en conservant à d'autres agents la possibilité de procéder à la recherche et à la constatation des infractions relatives aux filières de recyclage (CCRF, Douanes, police et Gendarmerie, inspecteurs des installations classées), a de facto conduit à un retrait de la DGCCRF du dispositif de contrôle. Dans sa réponse à la Cour, la DGCCRF, tout en rappelant que « le ministère de l'écologie dispose désormais d'agents habilités au contrôle des textes en vigueur en matière d'environnement » (référence à l'ordonnance de 2010 précitée), expose que « le lancement de vagues de contrôles auprès des petites entreprises réclamerait des moyens humains considérables et présenterait un coût disproportionné pour l'administration au regard du surplus de recettes versées aux éco-organismes. L'efficacité de ces opérations de contrôle serait en conséquence très mauvaise ». Cet argument n'est pas dépourvu de fondement. Le ministère chargé de l'écologie (DGPR) se trouve donc désormais en première ligne.

Plus de quatre ans après la promulgation de l'Ordonnance du 17 décembre 2010, la Cour a constaté que son application effective apparaît perfectible. Les premières procédures n'ont été engagées par la DGPR qu'à partir de 2012 et ont permis quelques adhésions (de l'ordre de la centaine) et ce n'est qu'en 2014 que les premières amendes administratives ont été prononcées et recouvrées.

La Cour ne peut qu'encourager la poursuite et le développement de ces contrôles, qui dépendent cependant des moyens humains que le ministère sera en mesure d'affecter à cette mission.

⁴¹ Le dispositif de recouvrement des amendes a été amélioré par la loi du 31 juillet 2014 suite au rapport du CGEDD d'octobre 2012: *Responsabilité élargie des producteurs et amende administrative*, rapport n° 008409-01.

5 LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE D'ECO-EMBALLAGES

L'organisation comptable et financière d'Eco-Emballages ne fait pas ressortir de problème particulier. Les documents comptables sont de qualité et sont certifiés sans réserve par les commissaires aux comptes. Par ailleurs, la structure du compte de résultat est caractéristique de celle des éco-organismes :

- des produits marqués par la prédominance des contributions qui s'établissent à 612,657 M€ en 2013, et ont constitué en moyenne 93 % du total des produits au cours de la période analysée ;
- des charges principalement constituées par les dépenses de soutien, 543 M€ en 2013, qui représentent 84% en moyenne du total des charges entre 2009 et 2013 ;
- la mise à zéro du résultat par la constitution de provisions pour charges futures, ou la reprise de ces dernières, conformément aux dispositions du cahier des charges de l'agrément de l'éco-organisme.

5.1 Le compte de résultat

5.1.1 Les produits

En 2012, les contributions connaissent une progression significative (+14%) en raison de l'extension du périmètre de déclaration par l'intégration « *de l'exhaustivité des emballages commercialisés par la restauration moderne* », de l'augmentation de 10% des contributions du nouveau barème et de 8,3 M€ de contributions facturés en plus au titre des mandrins pour le seul exercice 2012. En revanche, en 2013, malgré les 8,4 M€ de « factures mandrins »⁴², les contributions évoluent à la baisse, sous l'effet de la diminution du gisement contribuant consécutif à celle de la consommation des ménages, de la sortie des déchets diffus spécifiques⁴³ (DDS) du périmètre contributif et de l'éco-modulation. Elles passent ainsi de 617,621 M€ en 2012 à 612,657 M€ en 2013

L'évolution des autres produits n'appelle pas d'observation, étant précisé que les produits financiers sont constitués par les produits des cessions de valeurs mobilières de placement à hauteur de 17,438 M€ en 2009, et de 5,160 M€ en 2010, puis principalement par des reprises sur les provisions réalisées à l'occasion de la crise financière rencontrée par la société⁴⁴ pour les exercices qui suivent (2,7 M€ en 2013).

⁴² Eco-Emballages précise n'avoir pas comptabilisé de chiffre d'affaires au titre des mandrins en rattrapage des exercices 2007 à 2011, par mesure de prudence.

⁴³ Il s'agit des déchets ménagers susceptibles de contenir un ou plusieurs produits chimiques (acides, soude, ammoniac etc.) pour lesquels une filière spécifique a été créée fin 2012.

⁴⁴ Cf. annexe à la LP 68 605 du 23 décembre 2013.

Tableau n° 4 : L'évolution des produits d'Eco-Emballages

<i>En €</i>	2009	2010	2011	2012	2013
Prestations de services	341 300	360 617	306 966	1 450	0
Contributions	388 112 610	490 749 596	543 218 214	617 621 177	612 656 943
Sous-Total Chiffre d'affaires	388 453 910	491 110 213	543 525 180	617 622 627	612 656 943
Sous-Total Subventions d'exploitation	38 365	10 823	4 098	3 096	77 743
Production stockée	0	0	0	0	11 671
Production immobilisée	0	0	0	280 834	138 326
Reprises sur amortissements et provisions	10 417 189	1 055 806	1 477 323	4 937 113	2 899 326
Produits divers de gestion	1 331 396	971 013	1 650 756	16 428 463	15 228 138
Sous-Total Autres produits	11 748 585	2 026 819	3 128 079	21 646 410	18 277 461
Total I Produits d'exploitation	400 240 860	493 147 855	546 657 357	639 272 133	631 012 147
Total II Produits financiers	36 074 284	13 153 345	4 318 957	5 391 965	3 539 235
Total III Produits exceptionnels	131 183	58 577	12 412	12 673	353 722
Total des produits I+II+III	436 446 327	506 359 777	550 988 726	644 676 771	634 905 104
Résultat	0	0	0		
TOTAL GENERAL	436 446 327	506 359 777	550 988 726	644 676 771	634 905 104

Source : Cour des comptes d'après les documents financiers

5.1.2 Les charges

Les dépenses de soutien progressent de 50% entre 2009 et 2013 en passant de 361,683 M€ à 543,027 M€, sous le double effet de la mise en œuvre du barème E et de la hausse des tonnages recyclés (+1,45% entre 2011 et 2012 et +1,53% entre 2012 et 2013)⁴⁵.

⁴⁵ Tonnages recyclés: 3,100 kt (réel) en 2011 ; 3,145 kt (réel) en 2012 et 3,193 kt à l'arrêté des comptes 2013.

Tableau n° 5 : L'évolution des charges d'Eco-Emballages

En €	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses de soutien et reprises	361 683 490	398 555 359	493 813 779	538 111 584	543 027 276
Autres achats et charges externes	21 028 211	27 358 605	25 854 894	40 109 487	35 768 743
Sous-total	382 711 701	425 913 964	519 668 673	578 221 071	578 796 019
Impôts, taxes et versements assimilés	1 426 204	2 570 619	1 962 483	2 864 977	2 477 924
Salaires et traitements	8 164 408	9 167 853	9 721 597	10 731 856	11 047 468
Charges sociales	4 314 084	4 634 327	5 211 707	5 569 968	5 845 690
Sous-total Charges de personnel	12 478 492	13 802 180	14 933 304	16 301 824	16 893 158
Dotations aux amort. sur immos	824 709	673 061	739 907	813 743	1 171 988
Dotations aux prov. dépr. / actif circulant	1 846 443	1 192 484	3 878 404	5 633 063	12 685 614
Dotations prov. risques et charges	25 271 275	57 594 041	7 733 699	37 695 060	19 386 485
ST Dotations aux amort. et prov.	27 942 427	59 459 586	12 352 010	44 141 866	33 244 087
Autres charges d'exploitation	1 030 350	338 714	243 695	422 750	2 034 113
Total I Charges d'exploitation	425 589 174	502 085 063	549 160 165	641 952 488	633 445 301
Total II Charges financières	11 617 025	5 223 144	2 108 456	1 444 865	1 162 066
Total III Charges exceptionnelles	63 127	235 818	11 197	98 985	227 057
Participation des salariés aux résultats	0	0	97 847	223 183	28 896
Impôt sur les bénéfices	-823 003	-1 184 252	-388 941	957 249	41 783
Résultat	0	0	0	0	
TOTAL GENERAL	436 446 323	506 359 773	550 988 724	644 676 770	634 905 103

Source : Cour des comptes d'après les documents financiers

Parmi les autres charges, les dépenses liées à la masse salariale connaissent une progression particulièrement importante de plus de 35 % et sont analysées dans la partie 7.4 ci-après.

Dans son rapport précédent, la Cour avait recommandé de poursuivre les efforts sur les locations immobilières des directions régionales par la mise en cohérence des locaux occupés et des effectifs, les surfaces louées présentant un ratio m²/collaborateur très largement supérieur à la norme française (10 m² pour un bureau individuel et 11m² par personne pour un bureau collectif). Eco-Emballages indique aujourd'hui que « la décision a été prise de revoir toutes les implantations régionales au fil des expirations de baux qui s'échelonnent entre juillet 2015 et janvier 2017 [afin notamment] de réduire et homogénéiser le ratio m²/salarié dans le respect du droit du travail et en suivant les recommandations de la norme AFNOR NF X35-102 en matière d'espace de travail et de s'implanter à proximité des nouveaux hôtels de région issus de la réforme territoriale. (...). Les premières directions régionales concernées sont celles du Nord (Lille) et celle du Sud Est (déménagement d'Aix à Marseille en août 2015). Le choix des locaux est en cours. »

L'évolution des autres charges n'appelle pas d'observation. La Cour relève cependant que le poste « honoraires », qui avait fait l'objet d'une analyse spécifique dans le rapport précédent compte tenu de son importance, reste élevé avec 8,53 M€ de dépenses en 2013, quoiqu'en en nette diminution par rapport au pic atteint en 2012 avec 10,23 M€. Par ailleurs, les dépenses de communication sont plus spécialement traitées dans la partie 8 ci-après.

5.2 L'évolution de l'actif et du passif d'Eco-Emballages

5.2.1.1 Des actifs caractérisés par la prédominance des comptes de disponibilités et des créances

Comme c'est le cas pour d'autres éco-organismes, l'actif net d'Eco-Emballages est constitué à plus de 99% par l'actif circulant.

Tableau n° 6 : Évolution de l'actif net d'Eco Emballages

<i>En €</i>	2009	2010	2011	2012	2013
Immobilisations incorporelles	1 106 084	1 052 298	874 855	1 737 499	2 653 363
Immobilisations corporelles	608 404	2 096 488	1 850 133	1 700 950	1 730 264
Immobilisations financières	412 786	780 446	781 493	450 163	508 901
TOTAL ACTIF IMMOBILISE (I)	2 127 274	3 929 232	3 506 481	3 888 612	4 892 528
Stocks et en-cours	69 204	74 319	22 687	5 192 924	587 513
Créances	127 667 011	167 647 151	250 204 341	304 207 505	338 259 822
Disponibilités et placements	180 869 095	203 463 640	197 306 477	160 582 892	157 778 557
Charges constatées d'avance	612 582	467 596	708 386	188 669	122 514
TOTAL ACTIF CIRCULANT (II)	309 217 892	371 652 706	448 241 891	470 171 990	496 748 406
TOTAL I + II	311 345 166	375 581 938	451 748 372	474 060 602	501 640 934

Source : Cour des comptes d'après les documents financiers

Après avoir été majoritaires en 2009 et 2010 (respectivement 58 et 54 % du total de l'actif), les comptes de disponibilités voient leur part s'éroder progressivement et ne représenter plus que 31 % du total de l'actif en 2013 avec 157,779 M€, au profit de la progression des créances. En effet, depuis 2012, Eco-Emballages mène une politique de réduction de sa trésorerie en décalant d'un mois les dates d'échéances des contributions, de façon à limiter les effets du rythme favorable d'encaissement/décaissement.

Par ailleurs, à la clôture 2013, la situation des fonds de fonds étrangers détenus par Eco-Emballages à l'origine de la grave crise financière qui a affecté la société en 2008 était la suivante :

- Santa Barbara Stratus : 45 246 € en valeur brute, totalement dépréciés ;
- Primores : 11,18 M€ en valeur brute, dépréciés à hauteur de 9,41 M€, soit une valeur nette de 1,77 M€. Selon l'estimation du cabinet mandaté par la société dans le suivi des ces fonds spécifiques, suite à un remboursement de 1,5 M€ en 2013, le montant recouvrable de la créance résiduelle s'établissait à 1,8 M€.

Les actions menées par Eco-Emballages et le cabinet mandaté par la société pour exercer une mission d'assistance dans le suivi, le contrôle et la négociation des conditions de recouvrement des créances détenues dans ces fonds, ont permis de recouvrer 39,70 M€ sur un montant provisionné à l'origine de 50,13 M€ (sur les 72,5 M€ figurant au titre de ces fonds en valeur brute au bilan 2008).

Les autres valeurs mobilières de placement, composées de bons de capitalisation, de dépôts à terme et de SIVAC monétaires, et qui s'établissent en valeur nette à 99,206 M€ en 2013, n'appellent pas d'observation.

Enfin, le niveau élevé des créances s'explique par la facturation du mois de décembre qui représente près de 61 % des créances adhérents. A la clôture des comptes 2013, 21 M€ étaient comptabilisés au titre des provisions pour créances douteuses, composées de 3 M€ liés aux créances supérieures à 90 jours et de 18 M€ liés aux clients douteux (liquidations judiciaires, redressements judiciaires, mises en demeure, etc.)⁴⁶.

5.2.1.2 Le passif : un financement principalement assuré par les dettes d'exploitation

Le passif d'Eco-Emballages est principalement constitué par les dettes d'exploitation qui s'établissent à 350,484 M€ en 2013, soit 70 % du passif total, et notamment les dettes envers les fournisseurs (182,235 M€ en 2013, en majorité les collectivités locales). Leur niveau est structurellement élevé en raison des modalités de versement des soutiens conditionnés à la réception des déclarations des collectivités. Les autres dettes n'appellent pas d'observation.

Tableau n° 7 : Evolution du passif d'Eco Emballages

<i>En €</i>	2009	2010	2011	2012	2013
Capitaux propres	1 829 388	1 829 388	1 829 388	1 829 388	1 829 388
Provisions	28 169 649	85 747 481	93 381 181	130 194 517	149 326 700
Total I	29 999 037	87 576 869	95 210 569	132 023 905	151 156 088
Dettes financières	70 009 796	90 441 356	102 441 882	95 983 780	82 894 908
Dettes d'exploitation	211 336 334	197 563 715	254 095 925	246 052 921	267 589 943
Total II	281 346 130	288 005 071	356 537 807	342 036 701	350 484 851
TOTAL I + II	311 345 167	375 581 940	451 748 376	474 060 606	501 640 939

Source : Cour des comptes d'après les documents financiers

Le second poste en importance du passif est occupé par les provisions pour charges dédiées au soutien, soit 140,715 M€ en 2013, qui représentent 28 % du passif total. En effet, les cahiers des charges d'Eco-Emballages prévoient la possibilité de « *doter en provisions pour charges l'ensemble des contributions diminué de l'ensemble des charges Le montant total des provisions pour charges cumulé ne peut excéder le montant global des contributions perçues au titre de l'année N.* ». Dans le cas où le montant des charges est supérieur au montant des produits, il est opéré une reprise sur ces provisions. Ce dispositif, spécifique des éco-organismes a pour effet la constitution d'un résultat nul. Cette disposition, au demeurant avalisée dans ses aspects fiscaux par lettre de la direction de la législation fiscale (DLF) du 12 mai 2004, n'appelle pas d'observation.

⁴⁶ Eco-Emballages précise que sur 21 M€ de dépréciation, 6,1 M€ sont liés aux créances de clients concernés par les mandrins.

De plus, ainsi que le prévoit le cahier des charges de l'agrément 2011-2016, Eco-Emballages constitue une provision afin de financer les campagnes d'information nationale menées par le ministère en charge de l'environnement et l'ADEME. Cette provision est égale à 0,3% du montant total des contributions perçues dans l'année. Dans son rapport précédent, la Cour avait émis les plus grandes réserves sur la régularité de cette disposition et avait recommandé la suppression de cette clause, ou de prévoir le rattachement des sommes en cause au budget de l'Etat ou de l'ADEME par voie de fonds de concours.

Depuis cette observation, l'article 88 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a modifié l'article L 541-10 du code de l'environnement, en précisant que le cahier des charges des éco-organismes prévoit leurs missions « *incluant la communication relative à la prévention et à la gestion des déchets, dont la contribution financière aux actions de communication inter-filières menées par les pouvoirs publics. Le montant, le plafond et les modalités de recouvrement de cette contribution financière sont déterminés par le cahier des charges* ». Au 1er mars 2015, ni l'ADEME, ni le ministère chargé de l'environnement n'avaient appelé de fonds au titre de cette provision. Toutefois, cette situation ne devrait pas perdurer, puisqu'en 2015 ou au plus tard 2016, cette provision devrait être mobilisée, pour une campagne concertée inter-filières REP, coordonnée par le ministre chargé de l'écologie, en collaboration avec l'ADEME. A la clôture des comptes 2013, le montant cumulé de cette provision s'élevait à 4,895 M€.

Par ailleurs, le même cahier des charges prévoit qu'Eco-Emballages doit consacrer en moyenne sur la durée de son agrément, au minimum 0,35% du montant total des contributions qu'il perçoit à des projets de recherche et de développement. Une provision doit être constituée dès lors que les montants consacrés à des projets de recherche et de développement sont inférieurs à ce minimum. Depuis l'entrée en vigueur de l'agrément 2011-2016, aucune contribution n'a été constituée, les dépenses de recherche et de développement étant supérieures au minimum requis⁴⁷.

Enfin, à la clôture des comptes 2013, les provisions pour risques qui s'établissaient à 3,717 M€ concernaient essentiellement des litiges juridiques dans le cadre de relations avec des prestataires des filières de recyclage (1,89 M€), ainsi que de deux litiges avec d'anciens salariés dont l'ancien directeur général.

5.3 Le résultat net comptable

Après neutralisation de l'incidence des dotations pour provisions pour charges futures (cf. Tableau n° 27 :et Tableau n° 28 :en Annexe n° 2), le résultat net comptable apparaît très fluctuant entre 2009 et 2013 puisqu'il s'établit au plus à 57,273 M€ en 2010 et au moins à 5,611 M€ en 2011. L'évolution la plus notable est celle du résultat d'exploitation qui, de déficitaire en début de période avec -9,911 M€ en 2009, devient systématiquement bénéficiaire à compter de 2011, ce qui permet à Eco-Emballages de recommencer à constituer

⁴⁷ En 2013, le minimum était de 2,027 M€, calculés sur une base de contributions HT perçues de 579,079 M€, pour un montant de dépenses réalisées de 14,277 M€ (établi après retraitements en comptabilité analytique).

des provisions pour charges futures, et ainsi, de ne pas augmenter les tarifs au poids du barème amont pour 2015. Concomitamment, alors qu'elle permettait en 2009 de dégager un résultat global positif, la part du résultat financier dans ce dernier n'est plus que de 14% en 2013. Enfin, qu'il soit bénéficiaire ou déficitaire, le résultat exceptionnel reste très marginal (0,127 M€ en 2013) et n'a donc que peu d'impact sur le résultat global.

5.4 Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

En début de période, Eco-Emballages dispose d'un besoin en fonds de roulement négatif, grâce au rythme favorable d'encaissement/décaissement. La tendance s'inverse à compter de 2012, sous l'effet du décalage des échéances de règlement des contributions versées par les adhérents, décidé dans le cadre d'une politique de réduction de la trésorerie. Cette dernière, qui s'apprécie en prenant en compte les soldes créditeurs de banque⁴⁸, reste toutefois confortable et s'établit à 74,9 M€ en 2013.

Tableau n° 8 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie d'Eco-Emballages

En €	2009	2010	2011	2012	2013
Capitaux propres	1 829 388	1 829 388	1 829 388	1 829 388	1 829 388
Dividende	0	0	0	0	0
Provisions pour risques et charges	28 169 650	85 747 481	93 381 181	130 194 517	149 326 700
Dettes financières			23 156	23 156	23 156
Amortissements et provisions	7 600 833	6 833 916	7 307 004	8 079 411	9 221 137
Total ressources stables	37 599 871	94 410 785	102 540 729	140 126 472	160 400 381
Actif immobilisé brut	9 728 111	10 763 151	10 813 488	11 968 026	14 113 669
FDR	27 871 760	83 647 634	91 727 241	128 158 446	146 286 712
Actif circulant	128 348 797	168 189 066	250 935 414	309 589 102	338 969 852
Passif circulant	211 336 334	197 563 715	254 095 925	246 052 921	267 589 944
BFDR	-82 987 537	-29 374 649	-3 160 511	63 536 181	71 379 908
Trésorerie	110 859 297	113 022 283	94 887 752	64 622 265	74 906 804

En €	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013
VMP	175 692 975	176 265 239	99 453 294	126 736 066	100 973 064
Disponibilités	5 176 120	27 198 401	97 853 183	33 846 826	56 805 493
Soldes créditeurs de banque	-70 009 796	-90 441 356	-102 418 726	-95 960 624	-82 871 752
Trésorerie	110 859 299	113 022 284	94 887 751	64 622 268	74 906 805

Source : Cour des comptes d'après les documents financiers.

⁴⁸ Il s'agit principalement des chèques émis et non débités.

6 LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE D'ADELPHE

L'organisation comptable et financière d'Adelphé ne fait pas ressortir de problème particulier. Les documents comptables sont de qualité et sont certifiés sans réserve par les commissaires aux comptes. Par ailleurs, la structure de son compte de résultat est caractéristique de celle des éco-organismes :

- des produits marqués par la prédominance des contributions qui s'établissent à 60,328 M€ en 2013, et ont constitué en moyenne 90 % du total des produits au cours de la période analysée ;
- des charges principalement constituées par les dépenses de soutien, soit 54,420 M€ en 2013, et qui représentent 75% en moyenne du total des charges entre 2009 et 2013 ;
- la mise à zéro du résultat par la constitution de provisions pour charges futures, ou la reprise de ces dernières, conformément aux dispositions du cahier des charges de l'agrément de l'éco-organisme.

6.1 Le compte de résultat

6.1.1 Les produits

Grâce aux importantes modifications du barème du verre en 2012⁴⁹ et à l'extension du périmètre contributif, dont les effets se font sentir dès la clôture de ce dernier exercice, le montant des contributions est multiplié par deux entre 2009 et 2013 en passant de 30,016 M€ à 60,328 M€, alors que le nombre d'adhérents reste constant entre le début et la fin de la période. Les autres produits sont marginaux et n'appellent pas d'observation.

Tableau n° 9 : L'évolution des produits d'Adelphé

<i>En €</i>	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013
Contributions	30 016 292	39 562 205	40 956 590	56 651 169	60 328 267
Subventions d'exploitation	460	0	0	0	0
Reprises sur amortissements et provisions	5 370 195	158 016	223 562	579 419	596 207
Produits divers de gestion	76 755	75 753	61 805	9 326 002	7 783 730
Total I Produits d'exploitation	35 463 702	39 795 974	41 241 957	66 556 590	68 708 204
Total II Produits financiers	237 366	69 343	252 018	146 658	198 895
Total III Produits exceptionnels	3 108	4 517	1 151 635	2 097	4 370
Total des produits I+II+III	35 704 176	39 869 834	42 645 610	66 705 345	68 911 469
Résultat	0	0	0	0	0
TOTAL GENERAL	35 704 176	39 869 834	42 645 610	66 705 345	68 911 469

Source : Cour des comptes d'après les documents financiers.

⁴⁹ Revalorisation de la contribution au poids du verre qui passe de 0,48 ct€/kg en 2011 et instauration du coût à l'unité et au poids des éléments de bouchage (bouchons, détachables, opercules, capsules etc).

6.1.2 Les charges

Les dépenses de soutien sont plus que multipliées par deux entre 2009 et 2013, en passant de 23,342 M€ à 54,420 M€, sous le double effet de la mise en œuvre du barème E et de la hausse des tonnages recyclés (+1,45% entre 2011 et 2012 et +1,53% entre 2012 et 2013)⁵⁰.

Tableau n° 10 : L'évolution des charges d'Adelphé

<i>En €</i>	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013
Dépenses de soutien	23 342 687	24 512 112	37 104 833	54 257 761	54 419 950
Autres achats et charges externes	1 277 374	1 152 078	2 035 719	2 506 423	2 736 335
Sous-total	24 620 061	25 664 190	39 140 552	56 764 184	57 156 285
Impôts, taxes et versements assimilés	168 319	312 030	147 175	271 813	340 646
Salaires et traitements	387 790	439 423	525 728	542 467	645 025
Charges sociales	224 312	219 067	293 458	266 329	304 936
ST Charges de personnel	612 102	658 490	819 186	808 796	949 961
ST Dotations aux amorts. et prov.	216 165	10 076 675	1 319 807	8 811 962	10 400 993
Autres charges d'exploitation	89 828	100 873	209 710	47 051	63 428
Total I Charges d'exploitation	25 706 475	36 812 258	41 636 430	66 703 806	68 911 313
Total II Charges financières	1 390	156	0	156	153
Total III Charges exceptionnelles	10 000 000	3 057 417	1 009 177	1 379	0
Impôt sur les bénéfices	-3 691	0	0	0	
Résultat	0	0	0	0	
TOTAL GENERAL	35 704 174	39 869 831	42 645 607	66 705 341	68 911 466

Source : Cour des comptes d'après les documents financiers.

Parmi les autres charges, les dépenses liées à la masse salariale connaissent une progression particulièrement importante de plus de 55 % et sont analysées dans la partie 0 ci-après. Les autres dépenses n'appellent pas d'observation.

⁵⁰ Tonnages recyclés: 3,100 kt (réel) en 2011 ; 3,145 kt (réel) en 2012 et 3,193 kt estimés à l'arrêté des comptes 2013.

6.2 L'évolution de l'actif et du passif d'Adelphe

Tableau n° 11 : Évolution de l'actif net et du passif d'Adelphe

<i>En €</i>	2009	2010	2011	2012	2013
ACTIF NET					
Immobilisations incorporelles	172 632	175 050	162 354	213 801	151 050
Immobilisations corporelles	1 027 970	984 612	9 223	7 107	3 495
Immobilisations financières	3 378	3 378	25 556	25 556	25 556
ACTIF IMMOBILISE (I)	1 203 980	1 163 040	197 133	246 464	180 101
Stocks et en-cours	0	0	0	0	0
Créances	11 177 314	14 355 057	18 494 261	41 870 342	36 349 916
Disponibilités et placements	20 229 861	16 172 296	24 984 442	31 993 998	51 124 626
Comptes de régularisation	9 188	10 268	6 161	7 980	4 970
ACTIF CIRCULANT (II)	31 416 363	30 537 621	43 484 864	73 872 320	87 479 512
TOTAL I + II	32 620 343	31 700 661	43 681 997	74 118 784	87 659 613
PASSIF					
Capital social ou individuel	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000
Réserve légale	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000
Report à nouveau	-44 999	-44 999	-44 999	-44 999	-44 999
Capitaux propres	20 001	20 001	20 001	20 001	20 001
Provisions	4 600 507	14 417 812	15 448 226	23 116 276	32 798 463
Total I	4 620 508	14 437 813	15 468 227	23 136 277	32 818 464
Dettes financières	24 122	1 681	8 553 723	7 860 785	16 252 665
Dettes d'exploitation	27 975 715	17 261 168	19 660 048	43 121 724	38 588 487
Comptes de régularisation	0	0	0	0	
Total II	27 999 837	17 262 849	28 213 771	50 982 509	54 841 152
TOTAL I + II	32 620 345	31 700 662	43 681 998	74 118 786	87 659 616

Source : Cour des comptes d'après les documents financiers.

Comme c'est le cas pour d'autres éco-organismes, l'actif net Adelphe est constitué à plus de 98% par l'actif circulant qui s'établit à 87,480 M€ en 2013. Il est principalement composé par les créances adhérents (22,891 M€ en 2013) dont l'importance est justifiée par la facturation des contributions du mois de décembre, et par la trésorerie, qui connaît une croissance importante, et est analysée ci-après. Les autres postes de l'actif n'appellent pas d'observation.

Pour sa part, le passif d'Adelphe est principalement constitué par les provisions pour charges futures, qui représentent 37 % du passif total en 2013 avec 32,171 M€, ainsi que par les dettes d'exploitation, et notamment les dettes envers les fournisseurs (en majorité les collectivités locales), qui s'établissent à 29,784 M€ en 2013, soit 34 % du passif total. Leur niveau est structurellement élevé en raison des modalités de versement des soutiens conditionnées à la réception des déclarations des collectivités. Les autres dettes n'appellent pas d'observation.

Par ailleurs, dans son rapport précédent, la Cour avait recommandé de ramener le montant de la réserve légale d'Adelphé à 4 000 €, soit 10% du capital social, ainsi que le prévoit l'article L 232-10 du code de commerce et d'apurer le report à nouveau négatif à hauteur de 21 000 €. Adelphé a indiqué que la fraction de la réserve légale supérieure à 10% du capital, soit 21 000 € a été, par décision de l'assemblée générale mixte du 20 juin 2014, affectée au poste « autres réserves » et la réserve légale est ainsi ramenée à 4 000 € dans les comptes de la société Adelphé au 31 décembre 2014. Les autres postes du passif n'appellent pas d'observation.

6.3 Le résultat net comptable

Après neutralisation de l'incidence des dotations pour provisions pour charges futures (cf. Tableau n° 29 et Tableau n° 30 en Annexe n° 2), le résultat net comptable s'améliore entre 2009 et 2013 puisqu'il passe de -5,183 M€ en 2009 à 9,492 M€ en 2013, grâce à la progression du résultat d'exploitation et au fait que le résultat exceptionnel n'est plus obéré par le remboursement d'un abandon de créance consenti par Eco-Emballages, ainsi que cela a été le cas en 2009 et 2010. Adelphé a donc redressé sa situation, ce qui lui permet de constituer chaque année des dotations aux provisions pour charges futures.

6.4 Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

Tout au long de la période, Adelphé dispose d'un besoin en fonds de roulement négatif, grâce au rythme favorable d'encaissement/décaissement. La trésorerie, qui s'apprécie en prenant en compte les soldes créditeurs de banque⁵¹, reste toutefois confortable et s'établit à 34,872 M€ en 2013.

Tableau n° 12 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie d'Adelphé

En €	2009	2010	2011	2012	2013
Capitaux propres	20 001	20 001	20 001	20 001	20 001
Dividende	0	0	0	0	0
Prov. pour risques et charges	4 600 507	14 417 813	15 448 227	23 116 276	32 798 463
Amortissements et provisions	1 092 159	1 196 522	958 337	1 005 692	1 051 912
Total ressources stables	5 712 667	15 634 336	16 426 565	24 141 969	33 870 376
Actif brut immobilisé	2 296 142	2 359 564	1 155 472	1 252 157	1 232 015
FDR	3 416 525	13 274 772	15 271 093	22 889 812	32 638 361
Actif circulant	11 186 502	14 365 325	18 500 422	41 878 325	36 354 889
Passif circulant	27 975 715	17 261 168	19 660 048	43 121 725	38 588 489
BFDR	-16 789 213	-2 895 843	-1 159 626	-1 243 400	-2 233 600
Trésorerie	20 205 738	16 170 615	16 430 719	24 133 212	34 871 961

En €	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013
VMP	20 229 861	16 172 296	14 863 500	10 416 624	20 654 280
Disponibilités	0	0	10 120 942	21 577 374	30 470 346
Soldes créditeurs de banque	-24 122	-1 682	-8 553 723	-7 860 785	-16 252 665
Trésorerie	20 205 739	16 170 614	16 430 719	24 133 213	34 871 961

Source : Cour des comptes d'après les documents financiers.

⁵¹ Il s'agit principalement des chèques émis et non débités.

6.5 Le contrôle des adhérents par l'audit externe

Dans le cadre de la mutualisation des moyens d'Eco-Emballages et d'Adelphe, le ~~contrôle des adhérents par l'audit externe de cette dernière société est réalisé dans le cadre des audits menés par la société mère.~~ Ainsi, 37 audits externes ont été réalisés entre 2010 et 2013. Leur impact financier global était de 2,593 M€ au bénéfice d'Adelphe, dont 1 M€ concernant un seul adhérent en 2011. Le coût total de ces audits sur la même période était de 0,424 M€, soit un rapport coût/ résultats de 15,17% jusqu'en 2012, qui passe à 19,7 % en 2013 en raison de l'élargissement du périmètre des missions des auditeurs (cf. ci-dessus) alors que pour Eco-Emballages il est de 6,925% jusqu'en 2012 et de 14,29 % en 2013.

Le ratio coût/impact sur chiffre d'affaires de l'audit externe étant plus élevé pour Adelphe que pour Eco-Emballages, la société avait donc décidé d'ajuster le nombre d'audits à partir de 2013 pour baisser le coût de ces contrôles. Dans les faits, et comme Eco-Emballages, Adelphe a confié aux auditeurs le suivi des audits diligentés, mission jusqu'alors réalisée en interne, ce qui affecté le coût global des audits à compter de 2013.

7 LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT

7.1 Des dépenses de fonctionnement⁵² contenues

Dans son rapport précédent, la Cour observait qu'aucun seuil n'était formellement fixé pour encadrer les frais de structure d'Eco-Emballages et d'Adelphe, ni par le cahier des charges de l'agrément, ni par le ministère chargé de l'environnement. Elle constatait également une augmentation en valeur absolue de ces mêmes frais entre 2010 et 2012. Les autres contrôles conduits par la Cour sur d'autres éco-organismes ont révélé une situation identique s'agissant de l'absence de cadre. L'analyse de la situation consolidée au 31 décembre 2013 d'Eco-Emballages et d'Adelphe montre un renversement de tendance. Ainsi, après trois années de croissance continue, les charges de structure diminuent de 7% en valeur absolue et de 16% en valeur relative entre 2012⁵³ et 2013, alors que dans le même temps les charges d'exploitation progressent de 11,7%. S'agissant d'un organisme dont le cahier des charges prévoit qu'il doit « *tout particulièrement veiller à limiter au maximum ses frais de fonctionnement* », cet effort mérite d'être souligné, et la Cour ne peut qu'encourager les deux sociétés à poursuivre en ce sens.

Tableau n° 13 : Evolution des frais de structure d'Eco-Emballages et d'Adelphe (consolidés)

<i>En M €</i>	2010	2011	2012	2013
Communication vers les adhérents	NC	5,2	6,6	6,2
Administration et contrôle	NC	12,1	0*	0*
Management et services généraux	NC	10,7	21,6 *	20*
Total charges de structure	25,4	28	28,2	26,2
Charges d'exploitation analytiques	469,6	580,8	634,4	648,5
% des charges d'exploitation analytiques	5,41%	4,82%	4,45%	4,04%

* Après reclassements.

Source : Cour des comptes d'après Eco-Emballages et Adelphe

⁵² Sont analysées dans la présente partie : d'une part, les dépenses (ou charges) de structure telles qu'elles sont définies par Eco-Emballages, à savoir : des charges calculées via la comptabilité analytique et réparties en trois grandes catégories : la communication et les relations avec les adhérents, l'administration et le contrôle, le management et les services généraux ; d'autre part, certaines dépenses de fonctionnement ciblées, issues de la comptabilité générale. La distinction entre ces deux natures de dépenses est faite en tant que de besoin

⁵³ Eco Emballages indique qu'en 2012 et 2013, les deux sociétés ont reclassé leurs comptes analytiques, ce qui a eu notamment pour effet d'extraire des frais de structure les dépréciations des comptes clients (charges calculées) et les pertes sur créances irrécouvrables. Ce reclassement –justifié compte tenu de la nature spécifique de ces charges- a eu pour effet de diminuer de 1,4 M€ les frais de structure consolidés de l'exercice 2012.

7.2 Frais de déplacements, missions et réceptions, notes de frais

Dans son précédent rapport, bien que n'ayant pas relevé de dépenses somptuaires en matière de notes de frais, la Cour avait néanmoins recommandé à Eco-Emballages et à Adelphe, l'instauration d'un seuil annuel maximal par catégorie ou fonction, fixé par le comité d'audit. Les deux éco-organismes ont indiqué avoir pris la décision de renforcer le contrôle de ces dépenses et des frais de déplacement, tout en précisant qu'après analyse, la diversité des situations empêche la mise en place d'un seuil. Il a donc été décidé de « *mettre en place un reporting des dépenses générées par chaque salarié (notes de frais + frais de déplacements via les voyageurs), contrôlé de manière semestrielle par les Directeurs de Départements qui ont la capacité d'évaluer le niveau de dépenses de leurs collaborateurs en fonction des spécificités de leurs missions.* » Un premier reporting a ainsi été réalisé fin 2014, et doit faire l'objet d'une automatisation en 2015. Le résultat en sera « *systématiquement envoyé aux Directeurs de Département en amont des entretiens d'évaluation de mi année (juin) et de fin d'année (décembre) pour permettre d'aborder ce sujet en entretien avec leurs collaborateurs si cela s'avère nécessaire.* »

La Cour prend acte de cette évolution.

Chez Eco-Emballages

Les frais de déplacement, de mission et de réception, y compris les notes de frais, ont diminué de 1,78% entre 2009 et 2013. Ils s'élèvent à 1,51 M € en 2013. Pour leur part, les seuls frais de réception ont notablement diminué de 45% au cours de la même période.

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

Chez Adelphe

Les frais de déplacement ont connu des variations importantes entre 2009 et 2013, suivant en cela le niveau des frais du président d'Adelphe qui représentent, selon les années, entre 25,41% (2007) et jusqu'à 53,95% (2009) des dépenses totales de ce poste. Ainsi, ils passent de 0,059 M€ en 2009 à 0,078 M€ en 2012.

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

7.3 Les véhicules de fonction chez Eco-Emballages

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

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

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

7.4 Les dépenses de personnel et la gestion des ressources humaines

7.4.1 L'évolution globale des effectifs et de la masse salariale

7.4.1.1 Évolution globale des effectifs

Au cours de la période sous revue, l'effectif global des deux éco-organismes est passé de 190 (2007) à 217 (2012), en ETP. En 2013, les éco-organismes ont changé les modalités de

décompte des ETP⁵⁴, avec application rétroactive en 2012, ce qui fait apparaître une baisse des effectifs (208 en 2013), baisse purement optique comme en atteste la poursuite de la progression de la masse salariale.

7.4.1.2 Répartition fonctionnelle et géographique des effectifs

La très grande majorité des salariés des deux éco-organismes sont des cadres, en contrats à durée indéterminée.

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

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

7.4.1.3 Évolution globale de la masse salariale (charges de personnel)

Au cours de la période sous revue, les charges de personnel des deux éco-organismes ont évolué de façon significative (+ 36,30%) :

Tableau n° 14 : Evolution des charges de personnel EE et AD 2009-2013

<i>En €</i>	2009	2010	2011	2012	2013	% Var.
Charges de personnel EE	12 478 493	13 802 182	14 933 304	16 301 825	16 893 158	35,38
Charges de personnel AD	612 103	658 491	819 187	808 797	949 961	55,20
Total consolidé	13 090 596	14 460 673	15 752 491	17 110 622	17 843 119	36,30

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

7.4.1.4 Analyse des évolutions

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

⁵⁴ Chaque salarié titulaire d'un contrat de travail ou mandat (CDI, CDD, mandataires sociaux) est comptabilisé au prorata de son temps de travail et de sa période d'activité durant l'année civile, avec déduction des absences d'un mois et plus.

Tableau n° 15 : Evolution des salaires bruts et de l'effectif moyen

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

Source : Eco-Emballages

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

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

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

7.4.2 Le recours à des cabinets de recrutement

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

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

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

Sans mettre en cause l'opportunité de recourir à des cabinets de recrutement, en particulier pour recruter sur des emplois d'encadrement, la Cour s'interroge sur l'importance du nombre de ceux auxquels Eco-Emballages a recours –et donc leur coût– au regard du nombre de recrutements annuels, tout en constatant que depuis son premier contrôle, le recours à ces consultants n'a cessé de diminuer

7.4.3 Les éléments de la rémunération

7.4.4 Le salaire de base

Le salaire de base est déterminé selon, à la fois, l'échelle applicable aux salariés déjà présents chez Eco-Emballages ou Adelphe et occupant le même poste ou une fonction similaire (des spécificités peuvent exister selon l'âge, l'ancienneté, l'expérience dans le poste) ; et selon le salaire de référence du « marché », « *régulièrement réévalué au travers d'études externes des salaires du marché* »⁵⁵. Cette partie fixe de la rémunération reconnaît la compétence et la responsabilité.

7.4.5 Les éléments variables de la rémunération

7.4.5.1 La prime sur objectifs et la prime exceptionnelle

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

Tableau n° 16 : Répartition de la prime sur objectifs

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

Source : EE

⁵⁵ Réponse EE à la Cour.

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

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

7.4.5.2 Les autres éléments de rémunération

Il s'agit de :

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

7.4.6 **Appréciations sur la rémunération**

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

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

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

- sa faiblesse globale (inférieure environ de 33% aux pratiques du marché) en raison notamment de l'absence d'accord d'intéressement et de participation ;
- son caractère trop « automatique » et insuffisamment ciblé : tous les salariés sont éligibles, près de 100% en ont bénéficié alors que ce ratio est de 52 % sur le marché, ¾ des salariés

perçoivent plus de 80 % de leur variable théorique contre 33 % sur le marché, des primes exceptionnelles ont été servies à plus du tiers des effectifs en 2010. En 2011, les collaborateurs du groupe Eco-Emballages / Adelphe ont atteint en moyenne leurs objectifs à 84 %.

Les principaux points d'alerte relevés étaient les suivants :

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

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

- **un accord de participation** a été conclu (entre la direction générale et la délégation du personnel) le 5 avril 2012. Il n'appelle pas de remarque particulière. La réserve spéciale de participation (calculée conformément aux dispositions légales) est répartie, entre les bénéficiaires désignés, proportionnellement à la durée de présence dans l'entreprise au cours de l'exercice, indépendamment du salaire. Chaque bénéficiaire titulaire d'un contrat de travail d'Eco-Emballages (hors stagiaires et mandataires) et comptant au moins 3 mois d'ancienneté perçoit la même somme quelle que soit sa rémunération. Elle a été versée en avril 2012, sur les résultats 2011, pour la première fois. Son montant total s'est élevé à 98.000 € et il a été décidé de verser un montant identique à chaque salarié, quel que soit son salaire ;
- la procédure d'évaluation des collaborateurs et d'attribution de **la part variable** de leur rémunération a été réformée en 2012. Désormais, cinq niveaux d'évaluation (au lieu de 4) seront retenus dans l'évaluation de la performance. Ils permettront, selon la direction, à la fois d'améliorer la finesse et la transparence dans l'évaluation. Le niveau médian devrait être représentatif du plus grand nombre de collaborateurs. Pour permettre une plus grande clarté, chaque niveau sera accompagné d'une définition détaillée. Par ailleurs, les objectifs à atteindre fondant l'évaluation et l'attribution de la part variable de rémunération ont également été précisés et trois catégories d'objectifs ont été identifiées⁵⁶. Seule la pratique sur plusieurs années permettra de dire si cette réforme a permis effectivement d'atteindre l'objectif recherché.

7.4.7 La rémunération des cadres dirigeants

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

⁵⁶ Individuels / commun / métier.

S'agissant du directeur général, la part fixe de sa rémunération initialement fixée à 180.000 € bruts, a été portée à 200.000 € bruts par décision du conseil d'administration en date du 2 février 2012. La part variable, qui peut représenter au maximum 40 % du salaire fixe, lui a été versée de manière systématique, sauf au titre de l'exercice 2011 (91 % du bonus maximum applicable). En 2010, à l'inverse, un bonus exceptionnel lié aux négociations pour le nouvel agrément lui a été attribué.

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

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

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

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

Recommandation n° 2 : Veiller strictement à l'évolution des charges de personnels (recrutements et rémunérations globales).

7.4.8 Le temps de travail

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

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

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

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

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

Ces arguments apparaissant peu convaincants à la Cour, surtout depuis la réunion sur le même site de l'ensemble des salariés ; la juridiction avait recommandé dans son rapport précédent l'existence d'un accord commun, de préférence calqué sur celui en vigueur chez Adelphe, sous la réserve du compte épargne temps.

Eco-Emballages a indiqué depuis qu' « *un nouvel accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail devrait être signé avant la fin de l'année 2015, intégrant en partie des dispositions de l'accord sur l'aménagement du temps de travail applicable au sein de la société Adelphe. (...) mais est en attente de l'aboutissement des discussions sur un projet de rapprochement avec Ecofolio* ».

Recommandation n° 3 : Négocier un seul accord ARTT commun à Eco-Emballages et Adelphe, si possible aligné sur celui en vigueur chez Adelphe.

7.4.9 Les relations sociales dans l'entreprise

L'entreprise Eco-Emballages est dotée d'une délégation unique du personnel (qui tient lieu, conformément aux dispositions du code du travail, de comité d'entreprise) et d'un CHST. L'entreprise Adelphe est dotée de délégués du personnel. La Cour a constaté que ces instances fonctionnent correctement.

Par ailleurs, dans son rapport précédent, la Cour avait relevé un coût particulièrement élevé des conventions internes organisées par Eco-Emballages et avait recommandé d'en limiter les montants. Depuis ce rapport, l'éco-organisme a indiqué avoir organisé une seule convention en deux ans, qui s'est tenue en novembre 2014 et « dont les coûts ont été strictement encadrés (...) [puisqu'on est passé] de 317,5 k€ pour 2012 à 218,4 k€ pour 2014 (-31 %), pour un nombre de salariés présents comparable. », soit un coût moyen par personne de 1 092 € contre 1 590 € précédemment (pour 200 collaborateurs environ). La Cour prend acte de cette évolution.

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

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

Tableau n° 17 : Evolution du turn-over 2008-2012

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

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

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

Tableau n° 18 : Evolution du taux d'absentéisme 2010-2012

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

Source : EE

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

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

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

Ces ratios, quoiqu'en très légère progression, restent inférieurs aux moyennes nationales⁵⁷. Différents éléments ont cependant concouru, au cours des dernières années, à une dégradation du climat social interne, qui a été analysée par un audit externe demandée par la délégation unique du personnel et rendu au printemps 2012.

A côté de motifs de satisfaction réels, notamment un attachement fort à l'entreprise et surtout aux valeurs qui fondent sa mission, le rapport d'audit a relevé une dégradation de ce sentiment, une certaine démotivation, des tensions au sein des équipes et un sentiment de dévalorisation personnelle, des défauts de communication interne et de management (même si les difficultés sont très variables selon les services), un « open-space » au siège qui n'est pas adapté à toutes les situations de travail et peut créer des tensions entre collègues, des difficultés particulièrement ressenties dans plusieurs délégations régionales (isolement, manque d'autonomie), enfin une méthode de gestion de crise en toutes circonstances, de la part de la direction générale, qui peut être déstabilisatrice.

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

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

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

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

⁵⁷ La moyenne nationale 2012 pour l'absentéisme était de 3,84% des jours travaillés soit 14,5 jours par an et par salarié (baromètre de l'absentéisme d'Alma Consulting Group).

s'est inscrite dans le processus normal de recrutement engagé par la société et conduit par un cabinet spécialisé.

En revanche, dans son rapport précédent, la Cour s'étonnait de ce que, alors même que les ressources humaines sont une priorité stratégique fixée au directeur général par le Conseil d'administration dans un climat social plutôt tendu, la nouvelle DRH n'ait pas été recrutée à temps plein (4/5^e), afin de lui permettre de conserver son « *activité professionnelle secondaire* »⁵⁸ (article 4 du contrat de travail) et en conséquence recommandait de veiller à ce que la directrice des ressources humaines exerce ses fonctions à temps plein. Depuis, Eco-Emballages a indiqué qu'une nouvelle directrice des ressources humaines a été recrutée à temps plein et a pris ses fonctions le 22 avril 2014.

Par ailleurs, la Cour recommandait d'envisager l'adhésion à une convention collective, en lien avec la direction générale du travail (DGT). Eco-Emballages a indiqué prendre en compte la recommandation et précisé que « *des analyses juridiques sont en cours pour choisir la convention collective la plus appropriée à l'activité d'Eco-Emballages et sans engendrer de risque juridique. Une décision sera prise en 2015* ».

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

⁵⁸ La directrice des ressources humaines a indiqué à la Cour ce que recouvrait cette activité secondaire : activité de coaching individuel, en particulier les engagements pris préalablement à son embauche ; suivi d'une formation continue de supervision « *requis par la déontologie de la profession* » ; cours dans une grande école de commerce.

8 LES DÉPENSES DE COMMUNICATION : DE RÉELS PROGRÈS

8.1 Des dépenses en diminution

Dans son rapport précédent, la Cour relevait le niveau élevé des frais de communication, en particulier en 2012, en raison des dépenses engagées pour la célébration des 20 ans de l'éco-organisme. De plus, elle recommandait, compte tenu de la part importante prise par ces dépenses dans le budget de la société, que le rapport annuel retrace ces dernières de façon plus précise et détaillée et mentionne les résultats des études d'impact de la campagne nationale.

L'actualisation réalisée par la Cour dans le présent rapport a permis de constater d'une part, une diminution de 9% des dépenses de communication entre 2012 et 2013, après neutralisation des frais relatifs aux 20 ans d'Eco-Emballages, et d'autre part, le suivi de la recommandation relative à la place réservée aux actions de communication dans le rapport d'activité.

8.2 Des efforts réalisés pour l'amélioration de l'information du consommateur

La Cour soulignait également que la politique menée en la matière était source de confusion par l'importance donnée au logo Point vert dans les campagnes médiatiques, logo dont la signification est souvent comprise par le grand public comme un marquage de la recyclabilité d'un emballage, alors qu'il signifie uniquement que l'entreprise qui l'appose sur son emballage s'acquitte d'une contribution financière auprès d'un éco-organisme.

Par ailleurs, elle indiquait que « *les efforts en matière de communication semblent devoir s'orienter :*

- *vers la définition de consignes de tri univoques sur l'emballage (éviter des pictogrammes différents selon les metteurs sur le marché pour une même catégorie d'emballage), la systématisation de leur apposition sur les emballages par l'incitation (bonus) et la coercition (par voie réglementaire), et enfin, la non introduction de nouveau logo dont le sens n'est pas encore connu du grand public (cas de Tri Man), ce qui va nécessiter des campagnes de communication coûteuses et « alourdir » l'information figurant sur les emballages au risque de se révéler contre-productif ;*
- *vers des campagnes de communication axées sur la présence de la consigne de tri sur l'emballage, de façon à inculquer au consommateur le réflexe de regarder celui-ci au moment de le jeter, tout en maintenant le message sur l'importance du geste de tri.*

Dans ce contexte, la Cour recommandait :

- « la finalisation, à l'initiative d'Eco-Emballages, de la charte d'information commune prévue par le cahier des charges de l'agrément, ce qui implique que les différents partenaires s'entendent sur un projet commun à fort enjeu ;
- l'harmonisation des messages [de communication des pouvoirs publics sur le geste de tri avec ceux des éco-organismes] (...). »

La Cour a pu constater la prise en compte d'une grande partie de ces orientations et de ses recommandations aussi bien par l'éco-organisme que par les pouvoirs publics.

Ainsi, la charte d'information commune a-t-elle été finalisée et un groupe de travail « communication » réunissant l'ensemble des éco-organismes a-t-il été constitué, groupe qui s'est réuni à deux reprises en 2014. Selon la DGPR, « ces réunions sont un lieu d'échanges privilégié entre les pouvoirs publics et les éco-organismes ». Cependant, la Cour est perplexe sur la précision apportée par cette direction qui indique qu'« en particulier cette réunion a permis d'établir un calendrier partagé des différents moments de prise de parole des participants ».

De plus, le cahier des charges de l'agrément en cours a été modifié par arrêté du 12 novembre 2014 afin d'introduire l'obligation pour le titulaire de porter « une attention particulière à clarifier la signification du marquage contributif [(Point vert) et de veiller] à éviter toute situation induisant une confusion pour le consommateur entre le marquage contributif et les informations relatives au caractère recyclable de l'emballage ménager ». Ce document prévoit en outre que les outils destinés à apporter au consommateur une information sur les consignes de tri (Info Tri point vert en l'occurrence) développés par l'éco-organisme doivent être cohérents avec la signalétique commune définie par le code de l'environnement (pictogramme Tri Man).

En ce qui concerne cette dernière signalétique, dont l'apposition est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2015⁵⁹, notamment sur les emballages recyclables, la Cour avait émis des réserves quant à la pertinence de son apport (cf. supra), s'agissant d'un pictogramme de plus, dont le sens n'est pas encore connu du grand public. Afin de lever toute ambiguïté quant à cette position, il convient de préciser que la Cour ne remet pas en cause l'intérêt de faire figurer sur un emballage ou un produit son caractère recyclable, mais le fait que cette signification reste aujourd'hui largement méconnue et, surtout, que cette information arrive bien tard, dans un contexte où le Point vert d'Eco-Emballages est, pour sa part, aussi bien identifié que mal interprété. Il est donc vraisemblable que de nombreuses campagnes de communication seront nécessaires pour que le grand public attribue à chaque pictogramme sa véritable signification.

Des progrès en ce sens ont d'ores-et-déjà été réalisés par Eco-Emballages qui s'est attaché à clarifier la signification du Point vert sur son site internet. Ce dernier comporte par ailleurs plusieurs améliorations notables à destination du grand public et en particulier, la possibilité, en renseignant son code postal, de connaître les consignes de tri de sa commune,

⁵⁹ Décret n° 2014-1577 du 23 décembre 2014 relatif à la signalétique commune des produits recyclables qui relèvent d'une consigne de tri, codifié dans le code de l'environnement (arts. R 541-12-17 et 18). L'apposition de ce pictogramme sur un produit (emballage ou autre) signifie qu'il s'agit d'un produit recyclable relevant d'une consigne de tri (art. R 541-12-18-III du code de l'environnement).

et la mention de l'existence des consignes de tri sur les emballages⁶⁰. S'agissant de l'outil le plus clair⁶¹ et le plus à la portée de main du consommateur, cette dernière information gagnerait à être accessible dès la page d'accueil, et pourrait également figurer dans la rubrique « 3 règles d'or et 2 astuces pour un tri facile ».

Eco-Emballages pourrait également poursuivre cette démarche de clarification en incluant dans ses thèmes de campagnes de communication nationales à destination du grand public un focus sur les différents pictogrammes et leur signification, y compris le Triman, en liaison avec l'ADEME et le ministère chargé de l'environnement.

Cette démarche pourrait être complétée en prévoyant dans le cahier des charges du futur agrément, que les éco-organismes ne puissent proposer que des dispositifs de précisions des consignes de tri qui intègrent le Triman, et ayant fait l'objet d'une validation préalable des pouvoirs publics.

Par ailleurs la Cour souligne l'initiative conjointe du ministère chargé de l'écologie et de l'ADEME, qui ont « *lancé au premier trimestre [2015] un site pratique et pédagogique pour guider le citoyen dans le tri de ses déchets et mieux l'informer sur le recyclage (www.quefairedemesdechets.fr)⁶². ».*

Les efforts menés tant par l'éco-organisme que par les pouvoirs publics verraient vraisemblablement leurs effets augmentés si leurs différents sites internet se dotaient de liens renvoyant les usagers vers les uns ou les autres sites. Enfin, la Cour ne peut que regretter l'échec du projet de système d'information géographique Mapeos, initié en 2006 par Eco-Emballages pour les collectivités territoriales. Il s'agissait d'un site web permettant d'obtenir des données quantitatives et qualitatives sur la collecte et le tri dans chaque collectivité, grâce à une carte interactive du territoire français. Le projet s'articulait sur trois niveaux : un premier niveau, gratuit, destiné à fournir de l'information aux collectivités et deux niveaux, prestation de service payante, permettant l'optimisation de la collecte et du tri et des tracés des parcours de collecte.

Suite à la mise en ligne en 2010⁶³ du premier niveau (Mapéos informations), les autres niveaux ne sont jamais entrés en production et le service a été rapidement arrêté. Dans son rapport scientifique sur le crédit impôt recherche 2011, Eco-Emballages met en avant des raisons de contraintes techniques importantes. S'agissant de la partie des prestations payantes,

⁶⁰ Selon Eco-Emballages, plus de 350 adhérents ont mis en place une consigne de tri sur leurs emballages en 2013, soit plus de 17 Mds de packs porteurs (épicerie, boissons, produits frais, etc.), l'objectif étant de 40 Mds d'emballages fin 2015). Cette démarche a été adoptée par 30 % des grands comptes (dont 17 des 20 plus gros contributeurs). Par ailleurs, le bonus appliqué sur la contribution des adhérents apposant une consigne de tri est passé de 2% en 2012 à 8% en 2015 afin de favoriser le développement de cette bonne pratique.

⁶¹ Selon une étude post test sur l'Info tri Point vert réalisée par Opinionway du 28 novembre au 2 décembre 2013 sur 1 010 personnes, 77% des personnes interrogées trouvent ces consignes de tri claires et faciles à comprendre, et 82 % pensent que le pictogramme permet de mieux comprendre quel geste adopter pour trier correctement un emballage.

⁶² En y indiquant l'objet que l'on souhaite jeter, le site indique comment le trier, ce qu'il devient et comment ne pas le produire. Ce site permet d'être renseigné sur plus de 780 déchets dont des emballages.

⁶³ Après qu'un recours, formé en 2009 par deux sociétés spécialisées dans les SIG devant l'Autorité de la concurrence accusant Eco-Emballages de pratiques anti-concurrentielles sur le marché de la fourniture de logiciels de gestion de la collecte de déchets aux collectivités locales ait été rejeté par une décision n° 09-D-22 du 1^{er} juillet 2009.

le rapport indique pudiquement que « *cette partie de l'application n'a jamais été mise en ligne pour diverses raisons* ». Outre les raisons techniques, les conflits d'intérêts potentiels, la remise en cause, par ses partenaires, de la légitimité d'Eco-Emballages à intervenir sur ce terrain concurrentiel et l'incapacité de l'organisme à définir un prix du produit attractif tout en restant conforme au droit de la concurrence ont conduit à l'abandon du projet. Au total, Eco-Emballages a dépensé 4,4 M€, hors dépenses de personnel interne, pour le projet Mapéos.

8.3 Des voies d'amélioration qui passent par une plus grande implication des collectivités locales

Eco-Emballages rémunère les opérations de sensibilisation à la collecte collective réalisées par les collectivités locales via un soutien forfaitaire à la tonne collectée (2,48 €/t). La collectivité est seulement tenue de fournir un récapitulatif des actions de communication mises en œuvre, sans justification des dépenses engagées, ni fourniture des documents de communication. Cette évolution a mis fin à de nombreux conflits et à la réticence des collectivités qui acceptaient difficilement que le soutien à la communication soit soumis à une « validation de la campagne conduite » par Eco-Emballages et regrettaient la lourdeur de la justification (fourniture d'une copie de l'encart publié, etc.)⁶⁴.

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

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

Enfin, même si le sujet est encore plus prégnant pour la filière « papiers » et son éco-organisme, Ecofolio, les collectivités disposent d'un levier permettant de faciliter la communication sur le geste de tri en mettant à jour leurs consignes de tri et en harmonisant la couleur des bacs de collecte sur l'ensemble du territoire, ce qui permettrait d'inclure ce dernier élément dans toutes les campagnes de communication des éco-organismes.

Dans son rapport provisoire, la Cour formulait donc deux recommandations en ce sens.

L'article 80 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 répond à la première recommandation en prévoyant que « *Pour contribuer à l'efficacité du tri, les collectivités territoriales veillent à ce que la collecte séparée des déchets d'emballages et de papiers graphiques soit organisée selon des modalités harmonisées sur l'ensemble du territoire national. A cette fin, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie met à leur disposition des recommandations fondées sur un nombre restreint de schémas types harmonisés d'organisation de la séparation des flux de déchets, de consignes de tri correspondantes et de couleurs des contenants associés.*

⁶⁴ Ainsi que cela était le cas dans le barème précédent.

La transition vers un dispositif harmonisé se fait progressivement, en s'appuyant sur le renouvellement naturel des parcs de contenants de collecte, avec pour objectif que le déploiement de ce dispositif soit effectif sur l'ensemble du territoire national en 2025. Les éco-organismes des filières à responsabilité élargie des producteurs concernés peuvent accompagner cette transition. »

Le ministère chargé de l'écologie précise que « Conformément à ces dispositions et dans la continuité de travaux initiés ces dernières années, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) est en train de mener une étude devant permettre de formuler les recommandations susmentionnées. Ces travaux, dont l'avancement fait l'objet de comptes rendus périodiques à un comité de pilotage associant l'ensemble des parties prenantes des deux filières REP papiers et emballages, devraient aboutir pour la fin de l'année 2015.

Dans le cadre des groupes de travail portant sur l'élaboration des nouveaux cahiers des charges des filières des emballages ménagers et des papiers graphiques qui débiteront au mois de septembre, une réflexion sera menée pour traduire dans les cahiers des charges cette nouvelle disposition de la loi. »

La Cour prend acte de cette importante avancée législative et du calendrier annoncé. S'agissant de l'autre projet de recommandation, la Cour note que le ministère chargé de l'écologie indique dans sa réponse au rapport provisoire que « dans le cadre des travaux de rédaction du futur cahier des charges, il conviendra de réfléchir à la mise en place d'une incitation, via le cas échéant un conditionnement de soutiens au respect de certaines exigences telles que la mise à jour des consignes de tri. »

Enfin, compte tenu des coûts attachés à l'harmonisation des couleurs des bacs de collecte, que la Cour ne sous-estime pas, il serait souhaitable d'étudier les modalités d'une contribution financière par les éco-organismes, dans le cadre d'un programme pluriannuel.

Recommandation n°4 : (ministères signataires de l'agrément) Inciter les collectivités locales à mettre à jour leurs consignes de tri en y subordonnant le versement des soutiens dans le prochain agrément.

9 LES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES

9.1 Le soutien financier aux collectivités locales

9.1.1 Les objectifs du volet aval de la filière

Le traitement des déchets comporte trois étapes clefs : la collecte (et pré-collecte) qui est désormais sélective (tri)⁶⁵, le transport et le traitement (incinération ou recyclage).

Aux termes du cahier des charges de l'agrément de la société Eco-Emballages pour la période 2011-2016, « l'obligation du titulaire consiste à contribuer financièrement ou pourvoir chaque année à la collecte, au tri et au traitement des déchets d'emballages ménagers de ses entreprises cocontractantes, dans le respect des dispositions du code général des collectivités territoriales⁶⁶ ». À ce titre, il « soutient les collectivités territoriales (communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes compétents) pour contribuer à la couverture des coûts associés à la gestion des déchets d'emballages ménagers, y compris ceux issus de la consommation des ménages hors foyer ».

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

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

Pour fixer à Eco-Emballages ses objectifs, le cahier des charges 2005-2010 reprenait les objectifs globaux fixés au niveau européen par la directive 2004/12/CE du 11 février 2004 modifiant la directive 94/62/CE "emballages et déchets d'emballages" : atteinte au 31 décembre 2008 d'un taux de valorisation d'au moins 60 % et un taux de recyclage de 55 %. Cependant, le cahier des charges ne contenait aucun objectif chiffré pour les années 2009 et 2010. Par ailleurs, il n'était pas cohérent avec les objectifs de la directive dans le détail

⁶⁵ Dans la pratique, la collecte peut être organisée selon deux modes : en porte-à-porte ou par apport volontaire. La collecte en porte-à-porte représente 74 % des tonnages de la collecte sélective des emballages-papiers, alors qu'à l'inverse, l'apport volontaire représente 80 % des tonnages de la collecte sélective du verre. Le schéma de collecte sélective distingue lui entre la collecte bi-flux (papier/emballages ou corps creux/corps plats) ou multi-matériaux. La collecte bi-flux concerne près de 80 % des collectivités en milieu rural alors que la collecte multi-matériaux est prépondérante en milieu urbain.

⁶⁶ L'article L. 2224-13 du CGCT confie aux communes ou à leurs groupements la compétence de droit commun la collecte et le traitement des déchets des ménages.

matériau par matériau. Il allait au-delà pour l'acier (75 % au lieu de 50 %) et pour le verre (65 % au lieu de 60 %) mais restait en-dessous pour l'aluminium (30 % au lieu de 50 %), le papier-carton (50 % au lieu de 60 %) et les plastiques (21,5 % au lieu de 22,5 %).

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

Enfin, l'article 46 de la loi "Grenelle I" a prévu que « la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement sera portée à 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé ». Cet objectif est repris dans le cahier des charges en vigueur.

9.1.2 L'organisation des relations entre Eco-Emballages et les collectivités locales

9.1.2.1 Le cadre contractuel des relations avec les collectivités locales

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

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

Au 31 décembre 2013, les 1 082 contrats en vigueur couvrent 99,5 % des communes et 99,6 % de la population française. Sur ces contrats, 1 076 correspondent au barème E du nouvel agrément. Les 147 contrats portant sur des zones de population supérieure à 100 000 habitants représentent à eux-seuls les deux-tiers de la population couverte.

Tableau n° 19 : Soutien financier aux collectivités locales (en M€)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
379	394	404	410	515	543	566

Source : comptes annuels Eco-Emballages et Adelphe

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

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

Une réduction forte du nombre de contrats pourrait avoir un impact favorable mais très marginal sur les coûts de gestion d'Eco-Emballages (le traitement administratif des contrats avec les collectivités locales mobilise 22 collaborateurs). Mais il accentuerait les problèmes de transparence du système car cela conduirait à multiplier les contrats avec des structures départementales n'ayant que la compétence traitement sans gérer directement la collecte (cf. l'analyse détaillée ci-après). L'effort doit donc porter sur les contrats manifestement trop petits, ce que devraient favoriser les récentes dispositions de la loi NOTRe du 7 août 2015, élevant de manière obligatoire la compétence « déchets » au niveau des intercommunalités et élargissant par ailleurs le périmètre de ces dernières.

L'argument selon lequel la taille des contrats favoriserait les performances n'est au demeurant pas établi. Les analyses de la Cour montrent que la performance, mesurée en soutiens financiers d'Eco-Emballages par habitant⁶⁷, décroît légèrement en fonction de la taille.

9.1.2.2 L'organisation d'Eco-Emballages sur le territoire

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

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

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

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

Cependant, il apparaît illusoire de vouloir atteindre l'objectif national d'un taux de recyclage à 75 % sans un outil de proximité favorisant la mobilisation des acteurs locaux. La

⁶⁷ Les soutiens étant principalement fondés sur les tonnages collectés sélectivement et sur des indicateurs de performance du service, le ratio soutiens/hab est un relativement bon indicateur de performance.

question est donc plutôt celle d'aménagements à la marge du système. Par ailleurs, des réflexions pourraient être engagées sur la mutualisation de cet outil de proximité avec d'autres éco-organismes.

Eco-Emballages indique aujourd'hui que « *la décision a été prise de revoir toutes les implantations régionales(...) et de s'implanter à proximité des nouveaux hôtels de région issus de la réforme territoriale* ».

9.1.3 Un barème D (2005-2010) relativement efficace mais très contesté

9.1.3.1 Les dispositifs du barème D

Alors que le barème C (1999-2004) avait pour objectif d'impulser le développement de la collecte sélective, la mise en place du barème D s'est faite avec la préoccupation de prendre en compte la qualité environnementale et surtout la maîtrise des coûts. Il était reproché au barème C son caractère inflationniste : dans certaines conditions, la tonne supplémentaire triée augmentait le taux d'aide aux tonnes précédentes. Le barème D reposait principalement sur une aide à la tonne triée avec un taux variant par tranches de performance de la collecte, exprimée en kg/hab/an.

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

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

Enfin, contrairement à ce qui était affiché, plusieurs dérogations amendaient le dispositif de soutien aux collectivités locales défini par le barème D. Au total, 160 dérogations (12 % des contrats) avaient été accordées, portant sur le contrat (sous dix formes différentes) et sur l'exploitation (huit natures de dérogations). Plus ou moins ponctuelles, accordées, selon les cas, par divers niveaux de responsabilité, elles ont nui à la lisibilité du système, l'ont compliqué et fait peser le doute sur son équité.

9.1.3.2 Des résultats positifs mais un système contesté

9.1.3.2.1 Des objectifs chiffrés de valorisation atteints ou dépassés

Le tableau ci-dessous montre qu'au 31 décembre 2008, les objectifs du cahier des charges de l'agrément d'Eco-Emballages ont été dépassés pour tous les matériaux sauf le plastique dont l'objectif était pourtant inférieur à l'objectif européen. Les résultats sont aussi

inférieurs aux objectifs de la directive européenne pour le papier-carton (54 % au lieu de 60 %).

Tableau n° 20 : Evolution des taux de recyclage et de valorisation

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

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

Toutefois, la mission d'audit 2008-2009 CGEDD-IGF-CGIET a mis en doute la fiabilité de ces indicateurs et a estimé que le taux réel de recyclage serait inférieur d'environ 10 % au taux affiché par Eco- Emballages (taux fin 2009 de 61 %).

Les données présentées par l'éco-organisme sont encadrées par des dispositions légales et règlementaires (notamment la décision 2005/270/CE et la norme française NF EN 13430) et, en cas de divergence d'interprétation, celles-ci ont arbitrées par l'autorité politique. Il n'entre pas dans les compétences de la Cour de valider ou d'invalider des calculs qui font aujourd'hui plutôt consensus entre Eco-Emballages et l'ADEME.

9.1.3.2.2 Des soutiens financiers aux collectivités croissants

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

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

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

Le barème D a fait l'objet de nombreuses critiques résumées ainsi dans la mission d'audit CGEDD-IGF-CGIET : « le barème D est jugé technocratique, lourd, compliqué, sujet à interprétation (avec des règles qui changent tout le temps), injuste (car favorable aux

⁶⁸ Le taux supérieur à 100 % s'explique par la prise en compte, prévue au cahier des charges, d'une part non-emballage.

grosses collectivités et à celles dont les performances sont faibles) et inégalement appliqué, trop limité et traduisant un désengagement (baisse du soutien à la communication ...) ».

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

9.1.4 Le dispositif actuel : le barème E

9.1.4.1 Les principales caractéristiques du barème E

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

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

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

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

- le soutien à la collecte sélective (SCS) qui est principalement l'application d'un tarif unitaire par matériau aux tonnages collectés (cf. tableau n° 13),
- le soutien aux actions de sensibilisation (SAS) qui est la somme de deux tarifs : un tarif de sensibilisation à la communication (égale à 2,48 € par tonne recyclée) et un tarif à la sensibilisation par l'action des ambassadeurs du tri (égale à 4,75 € par tonne recyclée multiplié par un coefficient de mobilisation), les développements relatifs au soutien à la communication figurent supra en partie 0.
- le soutien au développement durable par la performance du service (SDD) qui vise à inciter à la performance qualitative de la collecte sélective (cf. infra).

Tableau n° 21 : Soutien unitaire standard par tonne recyclée

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

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

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

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

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

Tableau n° 22 : Les soutiens du barème E

Soutien	Montant estimé	Réalisation 2011*	Réalisation 2012	Réalisation 2013
Soutien à la collecte sélective (Scs)	292 M€	375 M€	309 M€	327 M€
Soutien à la performance (Spr)	135 M€		124 M€	137 M€
Soutien aux actions de sensibilisation (Sas)	35 M€	27 M€	24 M€	25 M€
Soutien au développement durable par la performance du service (Sdd)		3 M€	8 M€	12 M€
Soutien pour les autres valorisations (Sav)	8,5 M€	50 M€	57 M€	59 M€
Soutien pour les déploiements hors du domaine public (Saa)	10 M€			
Soutien DOM-COM		1 M€	1 M€	2 M€
Soutien pour augmenter l'efficacité du dispositif et en réduire les coûts (San)	5 M€			
Soutien métaux expérimentaux		1 M€		
Soutien	Montant estimé	Réalisation 2011*	Réalisation 2012	Réalisation 2013
Total au barème E	485,5 M€	457 M€	523 M€	563 M€
Total des soutiens**		515 M€	543 M€	566 M€

* Données ADELPHÉ + Eco-Emballages. ** 132 contrats au barème D étaient encore en vigueur en 2011.
Source : CCA, rapports d'activité Eco-Emballages.

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

Le barème E conserve, en dépit des critiques formulées par les associations de protection de l'environnement, un soutien aux autres modes de valorisation (SAV) dont l'incinération. Or, en 2009, le champ d'application de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur l'enfouissement des déchets non dangereux a été étendu aux installations d'incinération des déchets ménagers et assimilés. Le SAV, via son tarif pour les déchets d'emballages dépourvus de consigne de tri, revient donc *in fine* à "rembourser" à la

collectivité une partie de la TGAP dont elle s'est acquittée. Ce "remboursement", fruit d'un compromis lors de la négociation du nouvel agrément, devrait diminuer au fur et à mesure que le volume des déchets hors consigne de tri décroît. Ce recul est donc fortement conditionné à l'issue de l'expérimentation sur le recyclage des films plastiques.

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

Les contestations formulées pendant les premières années de mise en œuvre de ce nouveau barème sont peu nombreuses et nettement moindres que celles qui avaient porté sur le barème D. Elles portent souvent sur les points qui ne sont pas clairement exprimés ou explicitement chiffrés dans le document contractuel. Les critiques sont ainsi concentrées sur le soutien au développement durable qui représente pourtant, en volume, une part très minoritaire des versements.

9.1.4.2 Le soutien au développement durable

Le cahier des charges de l'agrément prévoyait un soutien financier à l'optimisation fondé sur « *des critères techniques, économiques, sociaux et environnementaux* ». Celui-ci est devenu dans les CAP, un soutien au développement durable par la performance du service de la collecte sélective (SDD) qui valorise la performance qualitative de ces services et cherche à les faire progresser. Il se fonde sur l'atteinte de neuf cibles économiques, sociales ou environnementales⁶⁹ :

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

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

⁶⁹ Le coût complet de la collecte sélective en €/tonne recyclée ; le % de couverture des coûts de la collecte sélective couvert par les soutiens et les ventes de matériaux ; le niveau de refus en kg/an/hab ; l'effectif du service de collecte et de tri par tonne recyclée ; le nombre de tonnes recyclées par ambassadeur du tri ; le nombre d'accidents du travail avec arrêt par tonne recyclée ; le % de tonnes recyclées sur le total des ordures ménagères ; la performance globale de collecte sélective en kg/hab/an et l'évaluation simplifiée de l'empreinte carbone.

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

9.1.4.3 L'incitation à la prévention

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

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

9.1.5 Le suivi et le contrôle des soutiens financiers aux collectivités

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

9.1.5.1 Les contrôles

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

Divers contrôles sont prévus avant le versement :

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

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

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

9.1.5.2 Le problème de l'écran de la collectivité contractante

Parmi les 1 139 collectivités sous contrat avec Eco-Emballages à fin décembre 2012, se trouvent 103 syndicats de traitement regroupant 900 structures de collecte et 1 036 structures de collecte qui pour certaines ont aussi la compétence de traitement. Au total, 757 collectivités (66 %) sont sous contrat avec une double compétence collecte et traitement. Dans ce cas, la situation est claire puisqu'une seule et même collectivité maîtrise toute la chaîne et donc l'ensemble des coûts et reçoit l'intégralité du financement d'Eco-Emballages.

Les cas où la collectivité contractante avec Eco-Emballages ne maîtrise qu'une partie de la compétence posent deux problèmes. Elle est dépendante d'autres collectivités tant pour

connaître l'intégralité des coûts (surtout de collecte) que pour les optimiser. Par ailleurs, il n'existe aucune transparence vis-à-vis d'Eco-Emballages sur les transferts financiers entre ces collectivités. La collectivité contractante va recevoir l'intégralité du financement d'Eco-Emballages fondé sur les tonnages collectés sélectivement. Si cette collectivité n'a pas la compétence de collecte, ou l'a partiellement, elle peut soit ne rien reverser des soutiens qu'elle perçoit d'Eco-Emballages aux collectivités en charge de la collecte, soit effectuer des versements selon des barèmes calqués sur celui d'Eco-Emballages ou totalement différents, soit déduire les versements reçus d'Eco-Emballages de son coût global de traitement et facturer aux collectivités un coût de traitement net de ces recettes.

Cette situation nuit tant à la transparence du système qu'aux efforts d'optimisation. Il n'y a pas cependant pas de solution simple à la main de l'éco-organisme puisqu'il est fonction avant tout de la politique de coopération intercommunale décidée par les collectivités locales.

A défaut de pouvoir résoudre cette difficulté, il convient de veiller à ce que la politique sans doute souhaitable de réduction du nombre de collectivités en contrat avec Eco-Emballages ne vienne pas en accroître les effets et diminuer ainsi la connaissance des coûts du système⁷⁰.

9.2 Les modalités de reprise des matériaux collectés

Selon le cahier des charges de l'agrément, la mission d'Eco-Emballages consiste à favoriser « l'augmentation et l'amélioration de la qualité des débouchés des matériaux issus du geste de tri des emballages ménagers et veille[r] à leur recyclage effectif dans des conditions environnementales et sociales satisfaisantes ». Pour assurer la bonne reprise des matériaux, Eco-Emballages conditionne ses soutiens financiers au respect de certains standards de qualité (par exemple, pour être acceptés, les déchets en verre collectés sélectivement doivent contenir au moins 98 % de verre, les autres matériaux comme les bouchons en plastique ou en métal ne devant donc pas dépasser 2 %).

⁷⁰ Selon Eco-Emballages, une solution pourrait être de : « Veiller à ce que le périmètre du contrat passé avec les collectivités territoriales respecte leur champ de compétence. Sauf cas de double compétence collecte et traitement, scinder en un contrat de collecte et un contrat de traitement. »

9.2.1 Le fonctionnement de la reprise des matériaux

9.2.1.1 Les tarifs de reprise des matériaux

Les collectivités locales ont la liberté de choisir entre trois options de reprise des matériaux collectés qu'Eco-Emballages est tenu de présenter de manière objective et neutre : option individuelle⁷¹, option filières⁷² et option fédération⁷³.

En 2007, l'option filières concernait des collectivités locales couvrant 65 % de la population (contre 90 % en 2004), l'option fédération en moyenne 30 % et l'option individuelle 5 %. Il existe néanmoins de fortes différences selon les matériaux ; l'option filières couvrait 99 % de la population pour le verre alors qu'elle n'en couvrait que 56 % pour l'acier. En 2013, l'option filières couvre près de 100 % de la population pour le verre mais est passée sous les 50 % pour les autres matériaux. L'option fédérations est désormais majoritaire pour l'acier et l'aluminium en collecte sélective ou les plastiques et l'option individuelle se concentre sur l'acier et l'aluminium en mâchefers.

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

⁷¹ Des clauses commerciales propres à chaque contrat organisent la reprise des matériaux par un repreneur choisi par la collectivité, ces contrats sont négociés individuellement avec des clauses de prix spécifiques à chaque contrat. Les prix de reprise des matériaux sont donc différents selon les collectivités et négociés librement.

⁷² Offre prédéfinie et publique d'enlèvement et de recyclage, mise en œuvre par les cinq filières matériaux (verre, plastique, aluminium, acier, papier-carton), avec une obligation de contractualiser avec toute collectivité qui le souhaite, les prix de reprise, proposés par les filières et garantis au minimum à zéro par les sociétés agréées, sont identiques pour toutes les collectivités sur l'ensemble du territoire.

⁷³ Une convention cadre fixe les clauses générales communes pour l'enlèvement et le recyclage par les opérateurs des fédérations, des clauses particulières sont négociées entre la collectivité et son repreneur : les prix de reprise, garantis au minimum à zéro par les fédérations, sont différents selon les collectivités.

Tableau n° 23 : Evolution du prix de reprise des matériaux

(€/t)	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne 2008-2011	2012
Acier CS	98	135	69	120	177	128	173
Acier mâchefers	51	83	24	57	72	61	77
Aluminium CS	544	432	249	458	499	418	482
Aluminium mâchefers	677	661	341	575	665	573	662
Papier-carton	64	49	26	72	102	63	
Plastiques	187	213	89	194	358	217	317
Verre	19	19	20	22	22	21	21
Recette totale	136 M€	146 M€	87 M€	158 M€	236 M€	164 M€	218 M€

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

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

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

Toutefois, les filières ne supportent pas le risque d'un effondrement des cours des matériaux. En cas de survenance de prix de reprise négatifs, Eco-Emballages s'est engagé à verser le complément nécessaire au maintien du prix de reprise égal à zéro, à la filière concernée ou à son repreneur désigné. Compte tenu des cours actuels des matières premières, le risque est assez théorique.

9.2.1.2 L'aide aux zones éloignées

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

coûts dans les zones isolées s'en trouverait affecté d'autant. L'AZE permet donc l'application d'un barème de soutien unique aux collectivités, quelle que soit leur localisation.

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

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

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

9.2.2 Portée et limites du rôle de l'éco-organisme

9.2.2.1 Une intervention qui doit respecter les règles de la concurrence

À plusieurs reprises, la société Eco-Emballages a été accusée de déborder du cadre fixé à l'éco-organisme en charge de la mise en œuvre de la responsabilité élargie du producteur des déchets d'emballages ménagers (éco-organisme financier) et de fausser l'exercice de la concurrence dans le domaine de la reprise des matériaux. Le dossier Valorplast a permis de fixer les limites du rôle de l'éco-organisme.

Valorplast, premier système collectif de reprise des déchets de la filière plastique créé en 1993, est lié à Eco-Emballages par une convention, comme il en existe avec chacune des filières de matériaux.

L'Autorité de la concurrence, saisie par une entreprise concurrente sur les possibles entraves à la concurrence issues de ce dispositif, a relevé, dans sa décision n° 10-D-29 du 27 septembre 2010, qu'Eco-Emballages par son comportement avait pu orienter les collectivités dans leur choix de mode de reprise et que les relations entre Eco-Emballages et Valorplast étaient susceptibles d'aller à l'encontre de la neutralité d'Eco-Emballages vis-à-vis des différents opérateurs. L'Autorité a estimé que la procédure de contrôle des conditions de recyclage, mise en œuvre par Eco-Emballages à la demande des repreneurs souhaitant proposer leurs services aux collectivités, était susceptible de constituer une barrière à l'entrée de nouveaux opérateurs. Elle a relevé également qu'Eco-Emballages avait communiqué de manière privilégiée à Valorplast des informations sur la date de renouvellement des contrats avec les collectivités locales et sur les propositions de prix de reprise faites par l'entreprise concurrente. L'Autorité de la concurrence a accepté les engagements pris par Eco-Emballages et Valorplast pour faire face aux préoccupations de concurrence soulevées, les a rendus obligatoires et a clos la procédure.

En revanche, dans son avis n° 12-A-17 du 13 juillet 2012, l'Autorité de la concurrence a rappelé que, par sa décision du 15 juin 2011, la Commission européenne avait considéré que l'intervention d'Eco-Emballages dans les contrats entre les collectivités locales et les repreneurs, notamment par la fixation d'un prix de reprise minimal, n'était pas contraire aux traités européens, l'éco-organisme n'en retirant aucun profit direct. L'Autorité a cependant réaffirmé les obligations de confidentialité qui pèsent sur les éco-organismes pour les informations qu'ils collectent auprès des prestataires.

9.2.2.2 Le rôle accru du comité d'information matériaux

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

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

9.2.2.3 Le recentrage sur les missions de contrôle de la filière aval

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

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

9.3 L'efficacité et l'efficience du système aval

9.3.1 La difficile progression vers l'objectif ambitieux de 75 % de recyclage

9.3.1.1 Un objectif fixé de manière insuffisamment étayée

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

La mission d'audit précitée d'avril 2009 a constaté que cet objectif de 75 % avait pour origine une initiative partenariale entre Eco-Emballages, l'ANIA et l'ILIEC et relevé qu'aucune évaluation ex-ante ne permettait de *« penser qu'un tel objectif correspond à un optimum pour la collectivité, tant du point de vue économique que du point de vue environnemental »*.

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

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

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

9.3.1.2 La quasi-impossibilité d'atteindre les 75 % avec le rythme actuel de croissance du recyclage

Au regard de l'objectif de recyclage de 75 % à atteindre dès 2012 et des conditions de sa détermination, les résultats ne pouvaient être que décevants. Le taux de recyclage était de 63,8% en 2010 à la fin de l'agrément précédent et a atteint 67 % (66,95 % et 67,05 % sans Cyclamed) en 2011. En 2012, selon Eco-emballages, il a même reculé à 66%. Il n'est donc pas réaliste d'espérer atteindre l'objectif de 75 % dans les délais fixés.

L'atteinte des 75 % de recyclage des emballages ménagers imposerait de surcroît une déclinaison différenciée par milieu. Eco-Emballages avait établi, en début d'agrément, des prévisions de tonnages à recycler par milieu et par matériau pour atteindre cet objectif. Ces prévisions ont été comparées à la dispersion observée dans les données extraites de SINOE et examinées par l'un des groupes de travail mis en place pour le renouvellement de l'agrément et présenté en commission consultative d'agrément.

Les performances présentées pour atteindre l'objectif reposent sur une amélioration sensible de la performance de la collecte sélective (hors mâchefers) des emballages légers (+ 23 à + 28,5 % de la masse collectée par habitant et par an) mais aussi sur une hausse sensible de la performance du verre (+ 11,3 à + 13,1 % de la masse collectée par habitant et par an). Très pondéreux, le verre représente déjà une masse collectée 2,5 fois supérieure à la masse d'emballages légers collectés. En outre, il est souvent collecté de manière individuelle (en apport volontaire ou en porte-à-porte). Puisque sa performance de collecte est déjà élevée, la poursuite de la progression pour le verre exigera des efforts certains. Cependant, la part de sa progression dans la progression générale de la performance envisagée pour atteindre l'objectif de 75 % peut paraître excessive ; elle pourrait dissimuler une insuffisante exploitation des marges qui demeurent sur les autres matériaux.

En pratique, les taux de croissance des performances retenus ont pris en compte, par milieu, cette performance supérieure du verre. Comme chacun des autres facteurs d'optimisation de la collecte, les taux arrêtés par le groupe de travail ont été présentés en commission consultative d'agrément. Le tableau ci-dessous reprend tous les objectifs de progression retenus en 2010 pour atteindre l'objectif global de 75 %.

Tableau n° 24 : Taux de croissance des performances retenus par milieu

En %	Rural	Semi rural	Semi urbain	Urbain
Emballages légers	+16%	+22%	+22%	+28%
Verre	+2%	+9%	+13%	+15%

Source : Groupe de travail GT2 mis en place pour le renouvellement de l'agrément.

9.3.1.3 Un effort qui devra se concentrer, en métropole, sur les zones en retard : le quart sud-est et les centres urbains

En analysant les performances de collecte à fin 2012, on constate que l'objectif de 75 % nécessitera pour être atteint une mobilisation très forte dans les zones les plus faibles actuellement : le quart Sud-Est de la France et les centres urbains.

La moyenne nationale d'une collecte sélective est de 50,3 kg de déchets d'emballages ménagers par an et par habitant, dont 30,5 kg de verre.

Une analyse des collectivités en contrat avec Eco-Emballages couvrant plus de 20 000 habitants fait ressortir la diversité des performances à fin 2012. Pour les 20 collectivités locales ayant les plus forts tonnages collectés par habitant, la moyenne s'établit à près de 100 kg/hab/an. Toutefois, il s'agit avant tout de communes touristiques dont le bilan apparent est flatteur lorsqu'il est rapporté à la population INSEE.

A l'inverse, les 20 collectivités aux plus faibles performances sur le territoire métropolitain en 2012 ont une performance moyenne de 24,8 kg/hab/an. Parmi elles, figurent dix collectivités de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et six d'Ile-de-France.

En moyenne, les 80 collectivités de PACA en contrat avec Eco-Emballages (soit 4,8 millions d'habitants) collectent 36,2 kg/hab/an, alors qu'il y a parmi elles de nombreuses communes touristiques. Les 36 collectivités d'Ile-de-France en contrat avec Eco-Emballages (soit 11,6 millions d'habitants) collectent 37,4 kg/hab/an en moyenne.

A l'inverse, des régions comme la Bretagne (70,2 kg/hab/an), le Nord-Pas-de-Calais (62,9 kg/hab/an) ou les Pays-de-la-Loire (62,6 kg/hab/an) sont largement au-dessus de la moyenne nationale. Un département comme la Vendée collecte en moyenne 79,7 kg/hab/an contre 26,4 kg/hab/an pour les Bouches-du-Rhône.

Le second point de faiblesse est celui des centres urbains. Les 20 plus gros centres urbains métropolitains collectent en moyenne seulement 39,2 kg/hab/an.

En réponse à la Cour, l'ADEME a fait valoir que l'objectif de 75 % demeurerait réaliste, mais pas dans le calendrier initialement envisagé.

9.3.1.4 Les difficultés des départements d'outre-mer

Selon le rapport de l'ADEME de 2009, « *c'est en Guyane (100 %) et en Guadeloupe (41 %) que la part de la population non adhérente est la plus élevée, suivi de la Haute-Corse (32 %). (...) On estime qu'environ la moitié de la population des DOM et COM est desservie par un dispositif de collecte sélective.*

Les difficultés de mise en place sont liées à :

- *un manque de structuration de l'intercommunalité et un transfert récent vers ces intercommunalités de la compétence collecte des déchets ;*
- *des contextes géographiques parfois difficiles et des tailles de population souvent réduites ne favorisant pas la mise en place des collectes ;*
- *de par la loi la responsabilité opérationnelle de la mise en place de la collecte sélective relève pour l'instant uniquement de la collectivité locale alors que certaines collectivités attendent une implication plus importante d'Eco-Emballages dans le cas spécifique des DOM et COM.*

Il paraît nécessaire d'ajouter que la prise de conscience des élus des DOM-COM de l'intérêt économique, social, économique de la mise en place d'une collecte sélective est beaucoup moins élevée que celle des élus métropolitains. En outre, l'adhésion de ces collectivités au dispositif Eco-Emballages est assez récente

En pratique, les niveaux de collecte sélective, bien qu'ils soient variables selon les collectivités concernées, sont très en-deçà des valeurs observées en métropole (13,6 kg par habitant et par an d'emballages recyclés en 2011 contre 45,2 en moyenne en métropole). »

Le fait que les conditions matérielles d'un intérêt économique ne soient pas toujours réunies freine le développement du triptyque tri/collecte sélective/traitement. En effet, seule une faible partie des matériaux collectés est recyclée sur le territoire de la collectivité concernée (12 % au total). Le cahier des charges de l'agrément 2011-2016 a prévu qu'Eco-Emballages devienne opérateur de la collecte et du tri dans certaines de ces collectivités territoriales (sous certaines conditions). Le reste est exporté principalement vers l'Afrique du Sud et l'Asie.

En 2012, si les quantités recyclées par habitant et par an sont encore modestes, la situation est en net progrès. Les tonnages recyclés sont passés de 18 000 tonnes en 2010 à 26 800 tonnes en 2012, soit une augmentation de presque 50 % en deux ans.

La population couverte par des contrats progresse : elle est désormais de 100 % à la Martinique et à la Réunion, de 80 % à la Guadeloupe et de 50 % en Guyane.

Pour les zones couvertes, les taux de recyclage progressent et atteignent globalement 16,1 kg/hab/an : 24 kg/hab/an à la Réunion et entre 9 et 10 kg/hab/an à la Guadeloupe et la Martinique. A la Réunion, certaines agglomérations dépassent le chiffre de recyclage de 28 kg/hab/an, soit des taux supérieurs à ceux de Marseille.

L'éco-organisme a mis en place un plan d'action propre à chaque territoire afin d'y améliorer les performances. Elle dispose outre-mer de marges de manoeuvre spécifiques et peut en effet y intervenir comme opérateur : le cahier des charges pour l'agrément 2011-2016 a demandé à Eco-Emballages de pallier l'absence de filières de recyclage dans certaines collectivités territoriales d'outre-mer (DOM-COM)⁷⁴. L'Autorité de la concurrence a considéré que cette situation est acceptable car Eco-Emballages n'agit pas comme un prestataire sur le marché du traitement des déchets mais comme un donneur d'ordre. Il vient en substitution des collectivités locales et non des opérateurs. Il ne serait donc pas un concurrent des professionnels du traitement des déchets.

Pour contourner les difficultés spécifiques précitées, les collectivités font un plus grand recours à la réutilisation, qui permet de réduire les volumes à exporter tout en maintenant le gisement de la collecte sélective (le verre, par exemple, peut être utilisé en sous-couche pour le revêtement des axes routiers).

⁷⁴ Il prévoit que, « dans le respect des dispositions des articles L.2224-13 à L.2224-16 du code général des collectivités territoriales et des dispositions contractuelles existantes, le titulaire pourvoit dès 2011 de manière progressive à la gestion des déchets d'emballages ménagers (tri et traitement et, le cas échéant, collecte séparée) dans les collectivités territoriales des DOM ou les COM qui le souhaitent, qui n'ont jamais contractualisé avec un titulaire sur la base d'un contrat "mono-matériau" ou "multimatériaux", et qui se caractérisent par une absence de fiscalité pour la gestion des déchets ou par une impossibilité de mettre en œuvre une fiscalité suffisante au regard des coûts de fonctionnement de la gestion des déchets d'emballages ménagers. Le titulaire met en œuvre les dispositions nécessaires pour assurer la couverture d'au moins la moitié de ces territoires au plus tard en 2014 ».

Par ailleurs, la viabilité du système repose sur l'émergence de débouchés de recyclage local. Eco-Emballages pousse au développement de la réutilisation et encourage ainsi plusieurs projets d'étude de faisabilité.

Dans le même temps et en application des principes du Grenelle I, Eco-Emballages est devenu opérateur à Mayotte.

9.3.2 La question des coûts de gestion des emballages ménagers et de leur couverture par Eco-Emballages

Le second objectif majeur de l'agrément en cours de la filière des emballages ménagers est assurer une meilleure couverture des coûts pour les collectivités territoriales, passant de « 60 % des coûts moyens » (agrément précédent) à 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé » (agrément en vigueur). Ce sujet est particulièrement conflictuel entre les éco-organismes et les collectivités territoriales.

Il est donc d'autant plus regrettable que, pas davantage que l'objectif de recyclage à 75 %, cet objectif de couverture des coûts à 80 %, n'ait fait l'objet d'aucune étude préalable d'impact par l'administration.

9.3.2.1 Les données d'ensemble de l'ADEME

Tous les deux ans, l'ADEME publie les résultats de son analyse des coûts du service public de gestion des déchets. L'étude 2013, qui porte sur les coûts 2010 à partir de son échantillon de 177 collectivités couvrant 12,4 millions d'habitants montre que, en moyenne, le coût complet de la gestion des produits recyclables secs au sein des ordures ménagères (RSOM) hors verre est de 377 €/t, le coût technique (une fois retiré les recettes de la vente de matériaux et d'énergie et de prestations à des tiers) est de 325 €/t. Le coût aidé (coût technique moins les soutiens des sociétés agréées et les aides), qui reflète la charge restant à financer par la collectivité, est de 198 €/t. Ceci correspond à un coût complet moyen de 19 €/hab et un coût aidé moyen de 10 €/hab.

La dispersion de ce coût est importante pour le coût complet : il est inférieur à 301 €/t pour un quart des collectivités et supérieur à 442 €/t pour un autre quart. Cette dispersion est encore bien plus forte pour le coût aidé : inférieur à 87 €/t pour un quart des collectivités et supérieur à 244 €/t pour un autre quart.

Cette dispersion s'explique par certaines caractéristiques physiques du territoire couvert ou par la typologie de l'habitat desservi. Mais, elle s'explique principalement par le mode de collecte (apport volontaire ou porte-à-porte ou mixte) et par le schéma de collecte (biflux : papier/emballages ou corps creux/corps plats ; ou multimatériaux). Le coût technique est moindre pour les collectivités adoptant l'apport volontaire car les moyens mis en œuvre sont moins onéreux et le tri de meilleure qualité (taux de rejet plus bas). C'est donc au niveau de la collecte des déchets que la dispersion des coûts est la plus forte.

Pour le verre, en moyenne, le coût complet de la gestion est de 72 €/t et de 2,3 €/hab, le coût technique de 52 €/t et de 1,7 €/hab et le coût aidé de 42 €/t et de 1,3 €/hab.

Par ailleurs, les données calculées par l'ADEME dans son étude de décembre 2011 sur les coûts observés de la gestion des déchets évaluent la gestion des déchets des emballages ménagers à 982 M€ au total en 2010, dont 433 M€ pour la collecte des ordures ménagères résiduelles et 550 M€ pour la collecte sélective. Dans ce coût, la part des soutiens des éco-organismes représente 42,3 % (66,5 % pour la collecte sélective et 11,3 % pour celle des OMR). Les prix de vente (prix de reprise) des matériaux représentent 16,1 % (24,7 % pour la collecte sélective et 5,1 % pour les OMR).

L'ADEME et le ministère soulignent les limites de l'analyse de l'observation des coûts, en raison du fait que les coûts de référence ne traduisent pas seulement une optimisation économique : ainsi une collectivité pourrait avoir des coûts unitaires de la collecte et du tri performants mais par ailleurs avoir un taux de recyclage faible. La faiblesse des coûts observés n'est alors pas due à une optimisation du service mais peut traduire un manque d'investissement de la collectivité dans la collecte sélective.

9.3.2.2 La base e-dd d'Eco-Emballages montre une efficience très variable selon les collectivités

Les données fournies par les collectivités locales qui remplissent la base e-dd d'Eco-Emballages donnent une image détaillée des coûts de la gestion de la collecte sélective des emballages ménagers. Selon Eco-Emballages, cette base porte désormais sur 739 collectivités et représente 40,5 millions d'habitants.

En analysant le coût de la collecte sélective du verre pour l'ensemble des collectivités déclarantes, on constate un écart très élevé entre le coût moyen par tonne collectée des dix collectivités les plus performantes (41 €/t) et celui des dix les moins performantes (146 €/t). Si l'on concentre l'étude sur les principales collectivités, celles couvrant plus de 100 000 habitants, l'écart se resserre mais reste significatif : de 1 à 4 (47 €/t pour les plus performantes contre 189 €/t pour les moins performantes).

Sur le même échantillon de grandes collectivités, l'écart de coût pour la collecte sélective des emballages légers est moindre : de 1 à 2 (360 €/t pour les plus performantes contre 699 €/t pour les moins performantes). Cela s'explique par le fait que c'est pour la collecte du verre que les choix d'organisation sont les plus marqués. La collecte en porte-à-porte est largement prédominante pour la collecte des emballages légers alors que le choix entre porte-à-porte et apport volontaire est beaucoup mieux réparti pour le verre. Or, les systèmes en apport volontaire ont des coûts bien moindres.

Les coûts sont en partie influencés par la densité urbaine. Les 12 collectivités classées entièrement et uniquement en zone urbaine dans la base e-dd ont un coût global moyen (emballages légers + verre) de 346 € par tonne. A l'opposé, les 15 plus grosses collectivités classées intégralement en zone rurale dans la base e-dd ont un coût global moyen (emballages légers + verre) de 207 € par tonne.

S'il y a un écart global en faveur des collectivités de zone rurale, il convient de noter que, dans une catégorie comme dans l'autre, l'écart entre les plus performantes et les moins performantes est tout de même de 1 à 3. A titre d'illustration, dans la même région, deux agglomérations de plus de 100 000 habitants, distantes de moins de 60 km l'une de l'autre, ont un coût global qui varie du simple au double.

La diversité des situations constatées montre qu'il existe encore de très grandes marges d'optimisation économique des systèmes de collecte et de traitement des emballages ménagers.

Si, comme il déjà été vu, les leviers d'optimisation à la disposition d'Eco-Emballages sont peu nombreux le partage des informations sur les coûts en constitue certainement un. Il n'y aurait donc que des avantages à ce que la base e-dd fasse l'objet d'exploitation systématique et rendues publiques et que chaque collectivité puisse y avoir accès (de façon anonyme) pour pouvoir s'y étalonner par rapport à des collectivités dans une situation similaire à la sienne⁷⁵.

Par ailleurs, l'existence de cette base de données peut permettre de reposer la question de l'organisation optimale de la collecte sélective⁷⁶ et de remettre en cause le choix majoritaire en France d'une collecte en bi-flux et avec une prédominance du porte-à-porte.

De son côté, l'ADEME a mis en place un référentiel de connaissance des coûts permettant l'étalonnage de ceux-ci ainsi qu'un comité assurant la nécessaire concertation entre les acteurs.

Les calculs du coût net de référence d'un service optimisé et du taux de couverture

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

- le coût lié aux emballages ménagers légers collectés sélectivement (égal au tonnage collecté multiplié par le coût unitaire établi à 515 €/HT/t pour 2010 et 2011) ;
- le coût lié au verre collecté sélectivement (égal au tonnage collecté multiplié par le coût unitaire établi à 91 €/HT/t pour 2010 et 2011) ;
- le coût lié aux emballages ménagers résiduels restant dans les ordures ménagères (égal au tonnage d'emballage ménager dans les ordures⁷⁷ multiplié par le coût unitaire établi à 106 €/HT/t pour 2010 et 2011) ;
- le coût lié aux emballages ménagers résiduels hors de la consigne nationale de tri (égal au tonnage multiplié par le coût de la TGAP, soit 9,2 €/t en 2010 et 10,1 €/t en 2011) ;
- le prix de reprise des matériaux (en utilisant un prix moyen par matériau sur les quatre dernières années).

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

⁷⁵ Les collectivités locales peuvent s'adresser à tout moment à Eco-Emballages pour demander des informations mais il n'y a pas d'accès direct des collectivités sur la base e-dd car il n'y a pas d'interface web le permettant.

⁷⁶ D'autant que l'éco-organisme précise que « les résultats issus de la base e-dd sont comparés avec les résultats de la base ADEME (matrice des coûts), ce qui permet de s'assurer de la bonne cohérence des données observées. »

⁷⁷ Ce tonnage est égal au tonnage contribuant pour la REP moins les tonnages collectés sélectivement en tenant compte d'un taux de refus moyen de 23 % dans les centres de tri.

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

Dans la base d'Eco-Emballages, le coût médian est de 64 €/t pour le verre⁷⁸ et de 403 € par tonne collectée pour les emballages légers. Si l'on s'en tient au 1^{er} quartile de la base e-dd, qui pourrait ainsi constituer la référence d'un service réellement optimisé, le coût moyen pour le verre y est de 51 €/t et le coût moyen pour les emballages légers y est de 328 €/t. *A contrario*, il est probable que les collectivités qui remplissent la base e-dd sont celles qui suivent et maîtrisent le mieux leurs coûts.

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

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

La couverture du coût de référence d'un service optimisé de collecte et de tri est calculée par l'ADEME en ajoutant au coût de référence (645 M€ en 2010 et 654 M€ en 2011) le coût de certaines actions soutenues par Eco-Emballages et n'entrant pas dans le coût de référence (ex : expérimentation de la collecte des plastiques souples) et le coût technique de traitement des emballages dans les ordures ménagères résiduelles (110 M€ en 2010 et 98 M€ en 2011). Ainsi, le coût à prendre en charge selon le cahier des charges de l'agrément est donc de 785 M€ en 2010 et 783 M€ en 2011. L'ensemble des soutiens versés aux collectivités se sont élevés à 447 M€ en 2010 et à 553 M€ en 2011. L'ADEME a donc évalué le taux de prise en charge des coûts de 57 % en 2010 et de 71 % en 2011.

9.3.2.3 Le périmètre des coûts éligibles et ses conséquences

La négociation du cahier des charges en vigueur n'a pas permis de trancher des différends entre les représentants des collectivités locales et ceux des producteurs, portant sur la prise en charge ou non de certains coûts : les souillures, la TVA, la TGAP ou l'inflation. Derrière ces sujets techniques, se cachait un conflit sur l'enveloppe attendue par les collectivités locales des producteurs : les premières espéraient plus de 730 M€ par an, les seconds s'en tenant *in fine* à 640 M€. L'arbitrage ministériel du 13 septembre 2010 allait plutôt dans le sens des producteurs. Toutefois, pour sortir de la situation de blocage, il prévoyait une clause de revoyure à mi-agrément (2013).

⁷⁸ A titre de comparaison, en Belgique, la société Fost Plus, équivalent d'Eco-Emballages, constate un coût moyen de la collecte et du tri sélectif du verre à 52,2 €/t en 2012.

Lorsque le sujet de la clause de revoyure est arrivé à l'ordre du jour de la CCA, les collectivités locales souhaitaient inclure dans les études et les discussions l'ensemble des sujets abordés en 2010 (souillures, TVA, TGAP, etc.), et cela en dépit de l'arbitrage ministériel précité. Il en est résulté un blocage des travaux de la CCA. Finalement, l'arbitrage ministériel sur la clause de revoyure a été rendu en février 2014. Le ministre chargé de l'écologie a décidé d'actualiser les coûts de référence, qui sont la base des soutiens versés aux collectivités, à hauteur de 23 M€ / an « pour tenir compte de l'augmentation constatée de certains coûts techniques »⁷⁹.

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

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

Or cet élément n'est pas sans incidence sur l'appréciation du taux de couverture des coûts. En effet, si l'on neutralise le coût de traitement des emballages résiduels, le taux de couverture des coûts aurait été de 66 % en 2010 et de 80,7 % en 2011⁸⁰, c'est-à-dire que l'objectif fixé par le cahier des charges aurait été atteint.

Si, au lieu d'utiliser les coûts de référence négociés en 2007, le calcul se fondait sur les coûts constatés dans la base e-dd pour le quartile des collectivités les plus efficaces, le taux de prise en charge par Eco-Emballages se monterait à 102 % de ce coût réellement optimisé.

Ce décalage est la conséquence mécanique de la volonté d'augmenter les contributions des entreprises et les versements aux collectivités locales dès le début de la période du nouvel agrément sans lier cette augmentation aux progrès constatés dans les taux de recyclage. Cette volonté semble-t-il délibérée "d'amorçage de la pompe" ne s'est pas révélée payante en termes d'effets sur le taux de recyclage.

⁷⁹ Communiqué du ministre en date du 28 février 2014.

⁸⁰ Pour 2011, le dénominateur est majoré de 98 M€, soit un surcoût théorique en cas de couverture à 80 % de 78 M€ pour les entreprises contributrices.

9.3.3 Le lien entre les deux objectifs

9.3.3.1 La dimension juridique

L'article 46 de la loi "Grenelle I" fixe l'objectif national de recyclage des déchets ménagers et assimilés à 75 % à partir de 2012 et prévoit que « *la couverture [par les contributeurs] des coûts de collecte, de tri et de traitement sera portée à 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé au plus tard fin 2012* ». Le cahier des charges de l'agrément 2011-2016 prévoit que « *le titulaire participe activement à l'atteinte de l'objectif national de recyclage matière et organique de 75 % des déchets d'emballages ménagers à partir de 2012 et couvre, conjointement avec les autres titulaires d'un agrément au titre des emballages ménagers, les coûts de collecte, de tri et de traitement supportés par les collectivités territoriales à hauteur de 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé au plus tard fin 2012* ». L'apposition de ces deux propositions dans la loi et le cahier des charges est à l'origine d'une divergence de vues entre une partie des collectivités locales et Eco-Emballages.

En effet, l'éco-organisme subordonne la couverture de 80 % des coûts de collecte à l'atteinte de l'objectif de 75 % de recyclage des déchets ménagers. Pour certains acteurs, ce lien de cause à conséquence - absent de l'article 46 de la loi "Grenelle I" - n'est pas justifié.

Cependant, les deux objectifs de 80 % et 75 % se trouvent liés par la nouvelle conception du barème amont, telle qu'inscrite dans l'agrément définitif : « *Ce financement doit notamment couvrir, de manière consolidée entre tous les titulaires d'un agrément de la filière des emballages ménagers, les coûts de gestion des déchets d'emballages ménagers à hauteur de 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé des emballages ménagers au plus tard fin 2012, dans le cas où le taux national de recyclage matière et organique de 75 % est atteint* ». Du point de vue de la Cour, la question de l'existence d'un lien de conditionnalité entre les deux objectifs, qui revient régulièrement dans les débats entre les acteurs, a donc été clairement tranchée dans les textes.

Or, en 2013, le taux de couverture s'établissait à 78 % alors que le taux de recyclage stagnait à 67%.

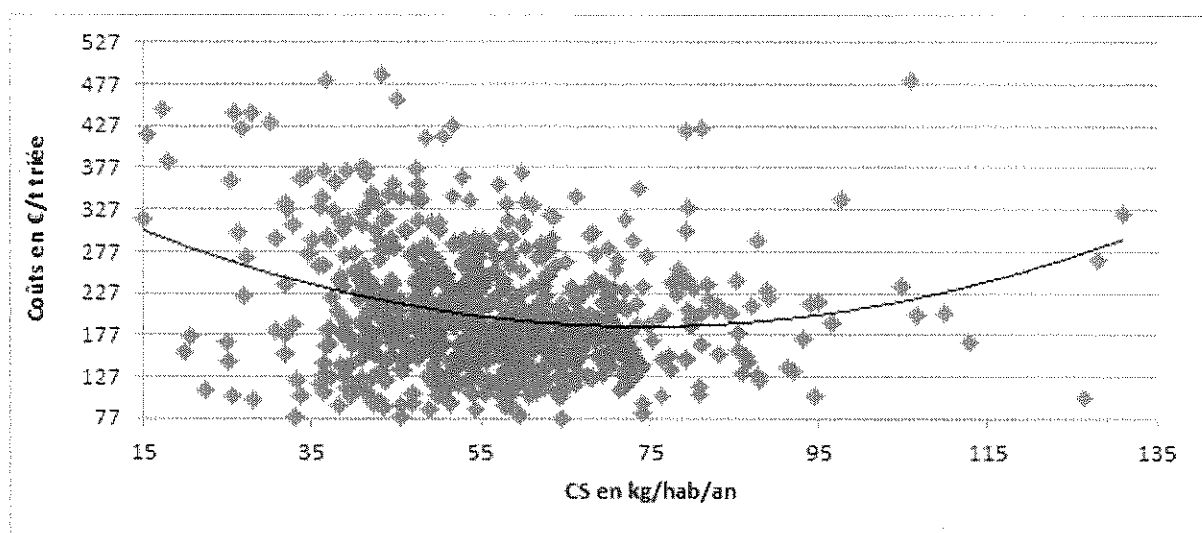
9.3.3.2 La dimension économique

Il apparaît donc que les deux objectifs du Grenelle de l'environnement pour la filière des emballages ménagers ont été fixés sans étude économique préalable pour en valider le caractère optimal ou non. Ces objectifs étant désormais dans la loi, il convient de s'interroger sur la manière la plus efficiente de les atteindre.

En raison des volumes déjà collectés et, surtout, des écarts de coûts de collecte et de traitement entre les collectivités les plus performantes et les collectivités les moins performantes, l'efficacité pourrait être atteinte au prix d'une baisse très sensible de l'efficacité globale de la gestion des déchets d'emballages ménagers. A l'inverse un ciblage de l'effort sur les collectivités ayant des marges de manœuvre à la fois en matière de tonnages collectés et en matière d'optimisation financière peut accroître l'efficacité de l'ensemble.

La figure ci-dessous met en regard le coût de la collecte sélective et la performance atteinte pour un échantillon de 727 collectivités locales de métropole ayant rempli la base e-dd. Les tonnages en question ne concernent que la collecte sélective et pas les tonnages recyclés à partir des ordures ménagères (mâchefers).

Graphique n° 1 : Coût de la collecte des emballages ménagers en fonction des volumes collectés par habitant



Source : Base e-dd d'Eco-Emballages, retraitement Cour des comptes

Cette courbe ne peut servir à elle seule de conclusion définitive en raison des fragilités de la base e-dd. Elle montre néanmoins un gain d'efficacité au fur et à mesure que les tonnages collectés s'accroissent. En revanche, ce mouvement de décroissance des coûts n'est pas continu et le coût moyen remonte au-delà d'un certain tonnage collecté par habitant.

Ce constat vient renforcer l'idée selon laquelle l'atteinte de l'objectif d'un taux de recyclage à 75 % passe par une concentration des efforts sur les collectivités qui ont des performances en-dessous de la moyenne nationale et non par des actions tous azimuts. Il appartient donc au conseil d'administration d'Eco-Emballages de bien s'assurer du ciblage des actions de l'éco-organisme. En conséquence, dans son rapport de décembre 2013 sur Eco-emballages, la Cour recommandait à l'éco-organisme de cibler son action sur les collectivités dont les performances sont inférieures à la moyenne.

Bien entendu, comme le rappelle l'ADEME, « l'appréciation des organisations de collecte et de tri les plus efficaces ne peut être réalisée uniquement sur une base économique mais en prenant en compte de manière concomitante les performances de résultats et les coûts ». Ainsi, les observations issues du dernier référentiel des coûts de l'ADEME portant sur les données 2012 ont-elles mis en évidence que les plus fortes performances ne sont pas systématiquement associées à des coûts par tonne plus faibles. Pour les recyclables légers, le coût moyen par tonne tend même à augmenter avec l'accroissement des performances. Une recherche d'optimisation uniquement basée sur les coûts peut donc conduire à retenir des références d'organisations ne permettant pas de faire progresser au mieux le recyclage de tous les matériaux et pour toutes les typologies d'habitat. Finalement, l'arbitrage ministériel sur la clause de revoyure du cahier des charges, rendu en février 2014, va dans le sens des

préconisations de la Cour. Outre l'actualisation des coûts de référence servant de base aux soutiens versés aux collectivités, un plan d'action pour le recyclage de 90 M€ a été annoncé par le ministre chargé de l'écologie, afin d'améliorer la collecte dans les territoires les moins performants et d'impulser la transformation des centres de tri (90 M€ entre 2014 et 2016 dont 40 M€ pour l'amélioration de la collecte dans les territoires les moins performants⁸¹). Le cahier des charges de l'éco-organisme a été modifié à cet effet début 2015. Il est à noter que ces décisions n'ont conduit à modifier ni le barème aval⁸², ni le barème E de soutiens aux collectivités locales⁸³. Elles n'ont pas davantage tranché la question de l'allocation des coûts entre les filières des emballages ménagers et des papiers graphiques, pour laquelle une étude spécifique a été engagée.

9.4 Les voies d'amélioration

9.4.1 La transparence du système doit être renforcée

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

9.4.1.1 La lente amélioration dans le partage des bases de données

La Cour constate que la connaissance des coûts reste encore très perfectible.

9.4.1.1.1 Deux bases de données coexistent à l'ADEME et chez Eco-Emballages

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

⁸¹ Soit un équivalent population éligible de 24 millions d'habitants, selon EE

⁸² « *Compte tenu du niveau de la provision pour charges futures* », selon la réponse d'EE à la Cour.

⁸³ « *Les prévisions de taux à fin d'agrément étant proches de 80 %* » selon la réponse d'EE à la Cour. De plus, la cible de 75 % de recyclage n'est pas atteinte (réponse d'EE aux modifications du cahier des charges d'agrément 2011-2016, version finale du 28 novembre 2014, page 52). EE précise : « *le taux de couverture de 2013 s'élève à 78 % alors que le taux de recyclage reste à 67 %* » (réponse à la Cour mars 2015).

Le système, fondé sur le volontariat des collectivités, s'améliore très progressivement. La première édition du référentiel issu de SINOE (août 2009) utilisait ainsi les données de 102 collectivités couvrant 10,5 millions d'habitants. L'édition de mars 2013 (coûts 2010) porte sur 177 collectivités couvrant 12,4 millions d'habitants. La dernière actualisation, publiée en février 2015 sur les données 2012, porte sur 358 collectivités couvrant 18,8 millions d'habitants. L'élargissement de la base d'observation permet de réaliser des analyses plus détaillées que dans l'édition précédente.

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

L'ADEME dispose donc d'une base de données dont le champ est plus large puisqu'elle traite de l'ensemble des déchets municipaux alors que celle d'Eco-Emballages est limitée à la collecte sélective et au tri. Mais cette dernière contient des données plus précises. De plus, elle a une couverture plus large puisqu'elle porte sur 739 collectivités représentant 40,5 millions d'habitants. Comme pour la base ADEME, il s'agit de collectivités volontaires mais qui y sont incitées puisque le remplissage de cette base est la condition initiale pour bénéficier du soutien au développement durable.

Ces 739 collectivités locales constituent un échantillon relativement représentatif de l'ensemble des collectivités contractantes. Selon une analyse d'Eco-Emballages, il n'y a pas de sur ou sous-représentation de collectivités en fonction de leur taille, de leur situation géographique ou de leur milieu.

9.4.1.1.2 Le rapprochement des bases de données

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

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

physiques, économiques, techniques, etc. de la collecte, du tri, de la vente des matériaux et des versements effectués). Globalement, les coûts présentés par Eco-Emballages étaient légèrement plus élevés.

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

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

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

Les données sur les coûts du service de collecte et de tri sont donc exclues du périmètre de l'échange d'information. La convention prévoit seulement que « *Eco-Emballages et l'ADEME pourront s'assurer de la cohérence des outils développés par chacune des parties avec la méthodologie de calcul des coûts et les formats de restitution validés par le Comité connaissance des coûts. Les parties s'informeront mutuellement des projets d'évolution de leurs outils dans ce domaine, et s'assureront, autant que faire se peut, que ces évolutions sont cohérentes entre elles* ».

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

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

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

Dans son avis n° 12-A-17 du 13 juillet 2012 déjà cité, l'Autorité de la concurrence a rappelé que « *les éco-organismes doivent garantir le droit à la confidentialité des*

informations sur l'activité et le fonctionnement des entreprises. Ce principe devrait conduire l'éco-organisme, notamment, à ne diffuser que des informations agrégées ».

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

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

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

9.4.1.2 Le lien avec la comptabilité analytique

L'augmentation du taux de recyclage et la progression de la couverture des coûts qui l'accompagne doivent aller de pair avec une meilleure connaissance des coûts de traitement des ordures ménagères et assimilées au niveau des collectivités locales. Considéré par tous les financeurs (entreprises, consommateurs et contribuables) comme l'une des contreparties importantes à la hausse du financement, cette amélioration de la lisibilité vient en complément de l'obligation faite au maire ou au président de l'EPCI de présenter un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets (décret n° 2000-404 du 11 mai 2000).

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

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

La connaissance des coûts de gestion des emballages ménagers a commencé à progresser grâce aux bases de données de l'ADEME et d'Eco-Emballages, avec les limites qui ont été identifiées. Malheureusement, les démarches de comptabilité analytique des collectivités qui permettraient d'asseoir cette connaissance des coûts sur des données fiabilisées restent embryonnaires.

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

L'adoption de l'article 98 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 aux termes duquel : « *Le service public de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'une comptabilité analytique.* », ne peut donc que satisfaire la Cour, puisqu'il s'agissait d'une recommandation récurrente de sa part.

Par ailleurs, cette même loi réaffirme et précise les dispositions selon lesquelles un rapport sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets doit être établi chaque année par le maire ou le président de l'EPCI. Un projet de décret est en cours de finalisation pour rendre cette disposition opérationnelle.

Recommandation n° 5 : (ministères signataires de l'agrément) Mettre en place un cadre légal et contractuel favorisant le transfert et la publication des données sur la collecte et le traitement des emballages ménagers tout en garantissant la confidentialité des données commerciales.

9.4.2 Le dialogue entre les acteurs doit être amélioré

Au cours des dix dernières années, le nombre d'instances de concertation réunissant les collectivités locales et les entreprises a été multiplié dans le secteur de la gestion des déchets. Or, paradoxalement, et dans un contexte de croissance forte des soutiens financiers aux collectivités locales, la qualité du dialogue entre les divers acteurs du système a toujours paru médiocre et est plutôt allée en se détériorant.

9.4.2.1 Une CCA progressivement paralysée

Dans le cadre de la procédure d'agrément créée en 1992, l'arrêté du 13 juillet 1992 a instauré une commission consultative d'agrément (CCA) composée initialement de trente-trois membres et aujourd'hui trente-sept membres. La CCA est saisie pour avis des demandes d'agrément, des retraits d'agrément et des demandes d'approbation des modalités de contrôle des systèmes d'élimination des déchets. Elle émet un avis sur :

- le rapport d'activité annuel des titulaires de l'agrément ;
- le contenu de l'activité recherche et développement des titulaires de l'agrément ;
- facultativement, sur toute question relative à la valorisation des déchets d'emballages.

La CCA a connu une crise en septembre 2010, les représentants des élus ayant l'impression de ne pas avoir été entendus dans le cadre des travaux sur le cahier des charges de l'agrément pour 2011-2016, et notamment sur l'annexe de définition du taux de prise en

charge des coûts. Cette contestation explique qu'en février 2011, plusieurs associations et les représentants des collectivités locales ont déposé un recours contre l'arrêté d'agrément d'Eco-Emballages auprès du tribunal administratif de Paris⁸⁴. Elles s'élevaient contre le fait que l'arrêté ministériel définissant le cahier des charges ait été publié la veille de la CCA qui devait voter sur ce sujet. A ce jour, le juge administratif ne s'est pas encore prononcé.

Si l'année 2011 a été marquée par une relative amélioration du climat au sein de la CCA, caractérisée par l'adoption d'un nouveau règlement intérieur, une nouvelle crise est survenue au second semestre 2012 : à la suite d'un nouveau désaccord portant sur la clause de revoyure (cf. infra), le président de la CCA a démissionné en décembre 2012. Dans une instance aussi plurielle et rassemblant de trop nombreux intervenants, la recherche de consensus devenait d'autant plus difficile que le lien de confiance avec l'éco-organisme était rompu, que certaines positions étaient devenues progressivement très tranchées (parfois jusqu'au-boutistes) et que la capacité de conciliation de l'Etat s'était réduite.

Il appartient sans doute à l'Etat de redonner à la CCA sa place comme lieu de débat et d'échange de points de vue, et non comme instance de décisions opérationnelles ou comme une assemblée ne servant qu'à l'expression de pétitions de principe. L'Etat, pour cela, doit veiller à préserver sa position d'arbitre, sans chercher à prendre des positions très techniques pour lesquelles il ne dispose pas toujours des moyens de contre-expertise. La DGPR indique avoir engagé des réflexions sur la gouvernance de l'ensemble des filières REP, réflexions qui devraient déboucher sur une évolution du dispositif réglementaire.

Recommandation n°6 : (ministères signataires de l'agrément) Confier la présidence de la CCA à une personnalité qualifiée désignée par le ministère en dehors des divers collèges la composant.

9.4.2.2 Les autres instances de concertation

Il existe par ailleurs au moins cinq autres instances de concertation traitant de sujets des déchets ménagers qui ont toutes des compositions voisines dont les comités d'information matériaux créés en 2005 et qui ont été décrits précédemment

Le Conseil national des déchets (CND), créé par le décret n° 2001-594 du 5 juillet 2001, est un organe de consultation facultative sur toute question relative aux déchets et notamment les textes législatifs et réglementaires. Il peut être saisi par le ministre en charge de l'environnement et, grâce à la modification du code de l'environnement, il s'est vu confier la mission de suivre la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement pour la partie relative aux déchets. Il réunit 45 membres, groupés en cinq collèges, et sept personnalités qualifiées. Après une période peu active, le CND a constitué sept groupes de travail en novembre 2012 en vue de définir des orientations générales ou particulières pour le traitement des déchets.

⁸⁴ Recours rejeté par le TA de Paris par un jugement du 6 février 2015.

Le Grenelle de l'environnement a prévu qu'une « *instance de médiation et d'harmonisation des filières agréées de collecte sélective et de traitement des déchets sera créée* » (article 46 de la loi "Grenelle I"). La commission d'harmonisation et de médiation des filières (CHMF) de collecte sélective et de traitement des déchets a été créée officiellement par le décret n° 2009-1043 du 27 août 2009, au sein du Conseil national des déchets. Elle comprend 20 membres et sept personnalités qualifiées.

La CHMF est saisie pour avis des programmes annuels d'étude et de communication des organismes agréés pour l'élimination de déchets. Elle peut par ailleurs être saisie par le ministre chargé de l'environnement sur des projets réglementaires portant sur les filières et, par le ministre chargé de l'environnement ou par deux de ses collègues au moins ou par le président du CND, de toute question relative aux filières. Enfin, la CHMF peut proposer au ministre des questions d'expertise et des contrôles ponctuels dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi des filières.

En 2010, la CHMF a notamment adopté un règlement intérieur type pour les commissions consultatives d'agrément des filières REP et un avis sur le rôle des éco-organismes en matière de prévention. En outre, elle a été saisie des réflexions en cours portant sur la communication nationale multi-filières sur le geste de tri et des travaux portant sur l'harmonisation des consignes de tri. En 2011, elle a notamment émis deux avis favorables sur des projets de décrets, l'un sur le projet de décret relatif à la prévention et à la gestion des déchets d'éléments d'ameublement, l'autre sur le projet de décret relatif à l'harmonisation des consignes de tri des emballages ménagers. En 2012, elle a adopté les lignes directrices des relations entre les éco-organismes et les opérateurs de la gestion des déchets.

Le comité de connaissance des coûts est une instance nationale présidée par l'ADEME dont l'objectif est de favoriser l'information et la transparence sur les coûts du service public d'élimination des déchets. Créé en 2005, il comprend les collectivités locales, les entreprises et professionnels du déchet, les associations de consommateurs et les pouvoirs publics. La dernière étude qu'il a produite date de 2009. Son existence est toujours mentionnée dans la convention de coopération ADEME-Eco-Emballages de 2012.

Une nouvelle instance est également formalisée dans ce cahier des charges de l'agrément 2011-2016 : le comité de concertation. Ce comité organisé par AMF a vocation à fournir un cadre privilégié de dialogue entre le titulaire (Eco-Emballages) et les représentants des collectivités. Ce comité est donc un lieu d'échange et peut produire des propositions visant à améliorer la filière des emballages ménagers. Ces propositions pourront ensuite faire l'objet d'un avis de la CCA.

Si le comité de concertation a été principalement mobilisé sur la question du soutien au développement durable qui ne représente qu'une dizaine de millions d'euros, sans pouvoir aborder en profondeur d'autres problématiques, sa création ouvre néanmoins le champ de la simplification et de la fluidification de la concertation entre les deux principaux acteurs de la chaîne aval (Eco-Emballages et l'AMF).

La Cour observe que la multiplication des instances de concertation ayant chacune des périmètres de compétence légèrement distincts mais des compositions très proches n'a pas contribué à améliorer la qualité du dialogue entre collectivités locales, associations et entreprises, et qu'une simplification paraît s'imposer.

9.4.3 Des améliorations significatives qui passent par des réformes structurelles

La Cour constate que le dispositif en vigueur, s'il a permis d'incontestables progrès en matière de collecte, de tri et de recyclage des déchets d'emballages ménagers, atteint désormais ses limites. Les objectifs fixés de manière aussi ambitieuse qu'irréaliste dans l'agrément en cours d'exécution ne seront pas atteints. Les limites constatées ne sont pas que techniques et appellent des évolutions du modèle.

La Cour a à ce titre préconisé une amélioration significative des consignes de tri, laquelle renvoie à une évolution des modalités de collecte, aujourd'hui très disparates. Une harmonisation des schémas de collecte faisant une part plus importante de la collecte séparée en apport volontaire, y compris de proximité, apparaît nécessaire, alors que le dispositif français de collecte sélective des emballages ménagers est à l'aube d'une transformation industrielle qui nécessitera des investissements élevés, comme l'illustrent les sujets du recyclage des plastiques et de l'évolution des centres de tri. Il est donc important d'engager une réforme d'ensemble : alors que la performance des centres de tri est étroitement fonction, au-delà de leur indispensable rationalisation, de la qualité du geste de tri et donc des consignes qui le guident, les modalités de collecte doivent parallèlement être mises en cohérence avec le dispositif global.

9.4.3.1 La question du recyclage des plastiques

L'un des enjeux majeurs de la filière des emballages ménagers concerne le recyclage des plastiques. En effet, le taux de recyclage des plastiques se situe autour de 22 %, ce qui est faible comparé aux meilleurs élèves européens : 43,4 % en Allemagne, 42,9 % en Suède, 37,6 % en Espagne ou 26,2 % en Italie.

Cette faiblesse s'explique par le fait que le recyclage des plastiques ménagers ne concerne que les bouteilles et les flacons qui ne représentent que 40 % du total des plastiques mis sur le marché. De plus, seule la moitié de ces bouteilles et flacons est effectivement recyclée. L'extension du recyclage aux plastiques rigides (pots-barquettes, 34 % du gisement des emballages plastiques) et aux sacs et films (26 % du gisement) constitue donc un enjeu majeur. En prenant en compte la part techniquement recyclable de ces nouvelles catégories, la proportion du gisement concernée par les consignes de tri pourrait alors passer de 40 à 76 %. Le succès de cette opération permettrait de se rapprocher de l'objectif de recyclage de 75 % des emballages ménagers. La valeur de ces résines recyclées disponibles sur le marché des matières premières constituerait également une ressource pour les collectivités.

Pour assurer la progression des taux de recyclage, le secteur doit cependant surmonter des obstacles techniques liés aux différents types de plastiques. En effet, tous les emballages plastiques ne sont pas constitués des mêmes résines et par conséquent ne peuvent être mélangés lors du processus de recyclage⁸⁵. Certains types de plastiques sont plus complexes à

⁸⁵ Une étude menée en 2011 a permis de connaître en détail la composition du gisement des emballages ménagers en plastique : parmi les 34 % de pots et barquettes rigides, 23 % sont potentiellement recyclables, et

traiter que d'autres, mais l'histoire a montré depuis 20 ans un progrès important dans la recyclabilité de ce matériau. Dans les années 1990, l'industrie du recyclage était contrainte de rendre payant le recyclage des déchets plastiques triés. Au début des années 2000, les prix sont devenus positifs et le recyclage est désormais une activité lucrative. Aujourd'hui, le prix du plastique le plus recherché (PET clair) atteint plusieurs centaines d'euros par tonne. La seule catégorie de déchets d'emballages triés qui n'ait pas encore de prix attractif est celle des emballages liquides alimentaires (briques) dont le prix d'achat reste nul.

Dans ce contexte, Eco-Emballages, s'est engagé, en 2009, dans une expérimentation. Après deux études initiales, l'expérimentation s'est structurée, à partir de 2010, autour de trois volets : la sensibilisation à l'éco-conception des industriels producteurs d'emballages, des appels à projets afin de développer les industries du recyclage et une expérimentation de l'extension de la collecte en partenariat avec 51 collectivités locales⁸⁶, échantillon significatif bien que largement en-deçà de l'objectif initial de 80 collectivités expérimentatrices couvrant 5 millions d'habitants.

La première phase de cette expérimentation s'est conclue fin 2013 et a donné lieu à des rapports qui ont été diffusés à l'ensemble des parties prenantes de la filière et mis en ligne sur le site internet d'Eco-Emballages. Leur principale conclusion est que l'extension des consignes de tri pourrait permettre à terme de recycler environ 56% des déchets d'emballages ménagers en plastique contre 23% actuellement et que cette extension apporterait un bénéfice environnemental significatif. Toutefois l'expérimentation a clairement mis en évidence que le dispositif de collecte et de tri actuel, et notamment le réseau des centres de tri existants, nécessitaient une transformation profonde pour être en mesure de traiter les nouveaux flux de plastiques (85% des centres de tri seraient inadaptés à l'extension des consignes).

Ce projet n'a donc de sens qu'en faisant strictement respecter plusieurs prérequis (notamment sur la performance des centres de tri), en développant en parallèle des solutions de valorisation complémentaire pour les plastiques qui resteront non recyclables, et en inscrivant l'extension dans un planning de moyen terme donnant le temps aux collectivités et aux opérateurs de tri de faire évoluer l'organisation du tri des déchets ménagers en France et aux recycleurs de plastiques de développer les techniques, les capacités et les débouchés supplémentaires qui vont être nécessaires pour absorber plusieurs centaines de milliers de tonnes à terme.

Ces enseignements et le plan d'actions qui en découle ont été partagés en 2014 avec les différentes instances de gouvernance d'Eco-Emballages et de la filière des emballages ménagers. Ceci a donné lieu à l'élaboration du Plan de relance pour le recyclage, avec un contenu complémentaire de celui de la 1^{ère} phase à savoir, l'extension sur 8 à 10 millions d'habitants supplémentaires (qui s'ajouteront aux 3,7 millions d'habitants impliqués dans la première phase d'expérimentation et déjà couverts par des consignes élargies), accompagnée d'une action d'aide spécifique à la modernisation des centres de tri. Ce projet a été inscrit dans la modification du cahier des charges de l'agrément et il est doté d'un budget de 45

parmi les 26 % de films et sacs plastiques, 13 % sont potentiellement recyclables. Au total, sur 1 090 kt d'emballages plastiques, 830 kt sont recyclables.

⁸⁶ Soit 3,7 millions d'habitants et 32 centres de tri. Le budget global de l'expérimentation est de l'ordre de 30 M€.

millions d'euros sur 3 ans. Il est en cours de mise en oeuvre sous forme d'appels à candidatures auprès de collectivités locales et d'appels à projets auprès des opérateurs de tri⁸⁷.

La Cour prend acte avec satisfaction de l'introduction, dans la loi 2015-992 du 17 août 2015, d'une disposition⁸⁸ prévoyant le déploiement de l'extension des consignes de tri à tous les emballages en plastique sur l'ensemble du territoire avant 2025 en tenant compte des prérequis issus de l'expérimentation mentionnée par la Cour.

9.4.3.2 La question des centres de tri

La modernisation et la réduction des centres de tri constituent une piste d'amélioration qui semble aujourd'hui faire consensus, au moins au plan technique. La situation actuelle est caractérisée par un nombre trop élevée de centres, au regard notamment de ce qui se pratique dans les Etats de l'Union européenne :

Tableau n° 25 : Taille des centres de tri en Europe

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

Source : *Eco-Emballages*

Une étude de l'ADEME de mars 2013 portant sur les 253 centres de tri des emballages hors verre montre que, si le tonnage moyen trié par centre est de 11 258 tonnes, les 11 plus gros centres trient en moyenne 38 354 tonnes/an. Derrière l'Ile-de-France qui, bénéficiant de l'importance de son bassin de population, voit ses 26 centres trier en moyenne 16 139 tonnes/an, c'est l'Alsace qui a fait le plus gros effort de concentration avec six centres triant en moyenne 15 407 tonnes/an.

Cette diversité dans la taille des centres se retrouve dans leur niveau technologique. Il existe encore 79 centres de tri manuel avec une capacité de tri de 1,9 tonne/heure. A l'opposé, les 17 centres entièrement automatisés (8,3 tonnes/heure) trient autant que l'ensemble des centres manuels. Seuls 24 % des centres sont équipés en tri automatique (contre 49 % en Espagne, par exemple).

⁸⁷ Les liste des collectivités et opérateurs retenus devrait être connue à l'automne 2015.

⁸⁸ Article 80.

Ainsi qu'il l'a indiqué à la Cour, le ministère chargé de l'écologie partage cette préoccupation et cet objectif, tout en faisant valoir qu'ils relèvent, pour leur mise en œuvre, des collectivités locales qui disposent de la compétence déchets. Ainsi, la rationalisation et la modernisation des centres de tri figurent dans le projet de plan de réduction et de valorisation des déchets 2014 – 2020 et des mesures incitatives sont prévues dans le cadre des appels à projet lancés par l'ADEME ou Eco-emballages⁸⁹. L'état table également sur une planification renouvelée de la gestion des déchets, prévue par l'article 8 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République créant un plan régional de prévention et de gestion des déchets⁹⁰. D'autres pistes plus radicales sont évoquées, notamment celle visant à sortir la phase « tri » du service public des gestions des déchets⁹¹, en raison du développement croissant de la logique économique et industrielle de la valorisation des déchets. Appliquée aux déchets d'emballages ménagers (et aux papiers graphiques) cette logique conduirait à confier aux éco-organismes une responsabilité opérationnelle sur cette phase du processus

Recommandation n° 7 : (ministères signataires de l'agrément) Inciter fortement les collectivités locales à moderniser et à diminuer ou à mutualiser les centres de tri.

9.4.3.3 L'évolution vers le tri-flux et le rapprochement avec la filière des papiers graphiques

Une analyse globalisée avec la filière des papiers graphiques et de son éco-organisme, Ecofolio, est indispensable. Dans ces deux filières en effet, les éco-organismes, compétents pour la même catégorie de déchets (déchets ménagers du quotidien) interviennent sur des bases similaires⁹² et le circuit des déchets est, le plus souvent, commun.

Un rapprochement permettrait donc de mutualiser les coûts et de faciliter la gestion. Les collectivités territoriales auraient par ailleurs un interlocuteur unique qui pourrait faciliter leurs démarches, notamment dans le cadre des appels à projet.

⁸⁹ Le chiffrage du coût de la restructuration des centres de tri n'est pas stabilisé. Le cabinet Roland Berger l'a évalué à 1,3 Mds€ d'ici 2025. De son côté, le CND a identifié une cible de 5,6 Mds€ pour atteindre les objectifs de recyclage du plan national des déchets alors que le plan sur le recyclage et les matériaux verts du projet de la « Nouvelle France industrielle » table sur une dépense de 785 M€ pour le tri, la valorisation et la transformation des déchets.

⁹⁰ Cet article crée un plan unique élaboré au niveau régional qui se substitue aux plans existants.

⁹¹ La France est l'un des seuls pays où le tri est par voie de conséquence son coût est assumé par les collectivités territoriales. Les recettes industrielles portent donc sur les qualités et non les flux collectés.

⁹² Eco-organismes dits financiers et non opérationnels, dont le rôle a par ailleurs été circonscrit au regard du droit de la concurrence : dans son avis n° 12-A-17 du 13 juillet 2012, l'Autorité de la concurrence a considéré que les missions statutaires des éco-organismes sont « incompatibles avec l'exercice d'une activité de prestation de collecte, de tri et de traitement de déchets, au sein d'une même structure » et encadré leurs activités de conseil aux collectivités locales. Un certain nombre d'entreprises contribue aux deux structures, certaines étant même représentées au sein des deux conseils d'administration. Le fonctionnement des conseils d'administration des deux éco-organismes est cependant assez différent, celui d'Ecofolio étant principalement composé de distributeurs et de papetiers et celui d'Eco-emballages d'industriels.

Les intérêts des deux éco-organismes peuvent cependant diverger : la mutualisation de la collecte avec les emballages pénalise le papier puisque le coût de gestion est renchéri par l'opération de tri et que la qualité de la pâte à papier est moindre, les papiers étant plus facilement souillés. Or ce mode de collecte permet au contraire d'amortir le coût de collecte des emballages plus onéreux pour Eco-emballages (600€/t contre 100€/t).

Dès lors, un rapprochement ne peut s'envisager que s'il ne gomme pas les spécificités de la filière papier alors même que le recyclage est une activité lucrative dans de nombreux pays et que la filière connaît une pénurie de vieux papiers de qualité. Une fusion sans changement de modèle industriel rendrait peu envisageable la collecte séparée des fibreux.

Sur la base de l'étude prospective à l'horizon 2030 évaluant les évolutions envisageables de la collecte et du tri des papiers et des emballages publiée en juin 2014 l'ADEME, Eco-Folio a demandé à un cabinet spécialisé une étude complémentaire sur les coûts et la réorganisation de la filière. Cette étude a été produite en décembre 2014. Les éléments combinés tirés de ces deux études⁹³ apportent d'intéressantes conclusions et permettent de poser les jalons préalables à un rapprochement des deux éco-organismes :

- l'extension prévisible des volumes collectés sous le double effet des objectifs croissants en termes de tri sélectif et, s'agissant de ces filières, du volume des plastiques triés⁹⁴ ;
- la forte augmentation, à iso-organisation, des coûts nets de la collecte et du tri⁹⁵ (de l'ordre de + 300 M€ d'ici 2025) ;
- la nécessité d'engager sans tarder la généralisation vers un schéma de collecte en trois flux (fibreux et non fibreux⁹⁶) ;
- l'économie que représenterait la généralisation de l'apport volontaire⁹⁷.

A défaut de remplir ces conditions, Eco-emballages et Ecofolio pourraient être invités à approfondir la mutualisation de certaines de leurs modalités d'intervention, notamment le partage des données ou encore la mise en commun de chargés de missions dans les territoires, qui pourrait d'ailleurs être élargie à d'autres éco-organismes.

La durée de l'agrément d'Ecofolio a été réduite de 6 à 4 ans en 2012, notamment afin qu'il soit concomitant avec celui d'Eco-emballages pour qu'il n'y ait pas de clauses contradictoires dans les agréments des deux éco-organismes.

Recommandation n° 8 : (ministères signataires de l'agrément, Eco-Emballages et Ecofolio) : Organiser le rapprochement d'Eco-emballages et d'Ecofolio. A court terme, institution et gestion de bases de données communes aux deux éco-organismes

⁹³ Qui seront prochainement complétées par des travaux initiés par l'ADEME sur les coûts actuels et prospectifs de la collecte de ces déchets ; travaux dont la conclusion est annoncée pour fin 2015.

⁹⁴ Pour les deux filières, les volumes collectés passeraient ainsi de 4.628 kt à 5.025 kt.

⁹⁵ Estimée à + 28 % d'ici 2025, date à laquelle le coût net (=collecte, tri, transport, traitement des refus moins les revenus de reprise).

⁹⁶ Fibreux : papiers et cartons d'emballage / non fibreux : autres emballages plastiques et métaux

⁹⁷ Ce qui induirait les coûts bruts de 14 % grâce à la baisse du coût du tri et au développement de l'apport volontaire.

ANNEXES

Annexe n° 1. Le gisement contribuant.....	105
Annexe n° 2. Tableaux d'analyse financière.....	106
Annexe n° 3. Communication.....	108

Annexe n° 1. Le gisement contribuant

Tableau n° 26 : Evolution du gisement contribuant

<i>en kt</i>	<i>réel 2008</i>	<i>réel 2009</i>	<i>réel 2010</i>	<i>réel 2011</i>	<i>réel 2012</i>	ARC 2013	% Var.
Acier	286	285	281	286	314	302	5,59
Aluminium	58	58	60	67	67	66	13,79
Papier carton autre que	816	813	831	859	928	918	12,50
Brique	90	91	90	86	90	89	-1,11
Bouteilles et flacons	572	568	510	484	454	448	-21,68
Autres emballages plastiques	468	464	550	579	626	615	31,41
Verre	2 427	2 394	2 319	2 366	2 296	2 283	-5,93
Autres	20	19	18	19	26	26	30,00
Total	4 737	4 692	4 659	4 746	4 801	4 747	0,21

Données consolidées EE et AD.

Source : Eco-Emballages et Adelphe

Annexe n° 2. Tableaux d'analyse financière

Tableau n° 27 : Evolution du résultat d'Eco-Emballages

En €	2009	2010	2011	2012	2013
Produits d'exploitation	400 240 861	493 147 856	546 657 357	639 272 135	631 012 150
Charges d'exploitation	425 589 180	502 085 066	549 160 168	641 952 492	633 445 305
Résultat d'exploitation (1)	-25 348 319	-8 937 210	-2 502 811	-2 680 357	-2 433 155
Produits financiers	36 074 286	13 153 345	4 318 959	5 391 968	3 539 237
Charges financières	11 617 027	5 223 145	2 108 457	1 444 865	1 162 067
Résultat financier (2)	24 457 259	7 930 200	2 210 502	3 947 103	2 377 170
Produits exceptionnels	131 184	58 577	12 413	12 673	353 723
Charges exceptionnelles	63 127	235 818	11 197	98 985	227 058
Résultat exceptionnel (3)	68 057	-177 241	1 216	-86 312	126 665
Résultat courant avant impôt (1+2)	-891 060	-1 007 010	-292 309	1 266 746	-55 985
Participation des salariés (4)	0	0	97 847	223 183	28 896
Impôt (5)	-823 003	-1 184 252	-388 941	957 249	41 783
Résultat global (1+2+3-4-5)	0	1	1	2	1

Source : Documents financiers d'EE

Tableau n° 28 : Evolution du résultat net corrigé d'Eco-Emballages

En €	2009	2010	2011	2012	2013
Produits d'exploitation	400 240 861	493 147 856	546 657 357	639 272 135	631 012 150
Reprises sur prov. charges futures	-8 872 263	0	0	0	0
Produits d'exploitation corrigés	391 368 598	493 147 856	546 657 357	639 272 135	631 012 150
Charges d'exploitation	425 589 180	502 085 066	549 160 168	641 952 492	633 445 305
Dotation prov. pour charges futures	-24 310 014	-57 272 779	-5 611 156	-34 942 487	-17 584 249
Charges d'exploitation corrigées	401 279 166	444 812 287	543 549 012	607 010 005	615 861 056
Résultat d'exploitation corrigé (1)	-9 910 568	48 335 569	3 108 345	32 262 130	15 151 094
Résultat financier (2)	24 457 259	7 930 200	2 210 502	3 947 103	2 377 170
Résultat exceptionnel (3)	68 057	-177 241	1 216	-86 312	126 665
Résultat courant avant impôt (1+2)	14 546 691	56 265 769	5 318 847	36 209 233	17 528 264
Participation des salariés (4)	0	0	97 847	223 183	28 896
Impôt (5)	-823 003	-1 184 252	-388 941	957 249	41 783
Résultat global corrigé (1+2+3-4-5)	15 437 751	57 272 780	5 611 157	34 942 489	17 584 250

Source : Documents financiers d'EE

Tableau n° 29 : Evolution du résultat net d'Adelphé

En €	2009	2010	2011	2012	2013
Produits d'exploitation	35 463 703	39 795 975	41 241 958	66 556 590	68 708 205
Charges d'exploitation	25 706 479	36 812 262	41 636 433	66 703 811	68 911 318
Résultat d'exploitation (1)	9 757 224	2 983 713	-394 475	-147 221	-203 113
Produits financiers	237 366	69 343	252 018	146 659	198 895
Charges financières	1 390	156	0	156	153
Résultat financier (2)	235 976	69 187	252 018	146 503	198 742
Produits exceptionnels	3 108	4 517	1 151 635	2 097	4 370
Charges exceptionnelles	10 000 000	3 057 417	1 009 178	1 379	0
Résultat exceptionnel (3)	-9 996 892	-3 052 900	142 457	718	4 370
Résultat courant avant impôt (1+2)	9 993 200	3 052 900	-142 457	-718	-4 371
Impôt (5)	-3 691	0	0	0	0
Résultat global (1+2+3-4-5)	-1	0	0	0	-1

Source : Documents financiers d'AD

Tableau n° 30 : Evolution du résultat net corrigé d'Adelphé

En €	2009	2010	2011	2012	2013
Produits d'exploitation	35 463 703	39 795 975	41 241 958	66 556 590	68 708 205
Reprises sur prov. charges futures	-5 183 673	0	0	0	
Produits d'exploitation corrigés	30 280 030	39 795 975	41 241 958	66 556 590	68 708 205
Charges d'exploitation	25 706 479	36 812 262	41 636 433	66 703 811	68 911 318
Dotation prov. pour charges futures	0	-9 817 305	-742 059	-7 690 774	-9 496 381
Charges d'exploitation corrigées	25 706 479	26 994 957	40 894 374	59 013 037	59 414 937
Résultat d'exploitation corrigé (1)	4 573 551	12 801 018	347 584	7 543 553	9 293 268
Résultat financier (2)	235 976	69 187	252 018	146 503	198 742
Résultat exceptionnel (3)	-9 996 892	-3 052 900	142 457	718	4 370
Résultat courant avant impôt (1+2)	4 809 527	12 870 205	599 602	7 690 056	9 492 010
Impôt (4)	-3 691	0	0	0	0
Résultat global (1+2+3-4)	-5 183 674	9 817 305	742 059	7 690 774	9 496 380

Source : Documents financiers d'AD

Annexe n° 3. Communication

Tableau n° 31 : Evolution des dépenses de communication d'Eco-Emballages

En M€	2009	2010	2011	2012	2013
Campagne nationale geste de tri	0	5	0	0	0
Sensibilisation du citoyen- campagne nationale + campagne digitale	0	0	6	5,977	4,978
Sensibilisation du citoyen- Provision ADEME	0	0	2	1,417	1,737
Actions via les contributeurs	0	0	1	0,452	0,711
Actions via les élus	0	0	0,409	0,505	0,543
Communication vers les adhérents	0,365	0,333	0	0	0
Communication locale vers les CL	0,217	0,372	0	0	0
Campagne nationale (sommet Copenhague)	0,281	0	0	0	0
Recyclades	1,204	0	0	0	0
Achat d'espace -communication tous publics	0,098	0	0	0	0
Achat d'espace -communication corporate	0	0,548	0,344	0,469	0,175
Honoraires agences de communication	0	0	0	0	0
Autres opérations de sensibilisation au geste de tri	0,701	0,864	0,707	0,697	0,703
Education à l'environnement	0,766	0,725	0,733	1,192	0,915
Eco-Top : trophées EE	0,224	0,178	0	0,136	0
Présence salons, colloques, stand	0,213	0,484	0,204	0,581	0,281
Relations presse	0,366	0,426	0,563	0,686	0,377
Communication corporate	0,436	0,186	0,303	0,225	0,593
Site Web EE	0,204	0,127	0,199	0,179	0,201
Communication B to B	0	0	0	0,13	0
Relation Key opinion leader	0	0	0	0,148	0,122
Relations institutionnelles	0	0	0	0,183	0,172
Outils de communication et de sensibilisation	0	0	0	0,076	0,052
Fonds visuels (vidéo, photos, droits)	0	0	0	0,038	0,029
Pro-Europe	0	0	0	0,068	0,104
Evénement 20 ans	0	0	0	1,294	0,016
Total thématiques principales	5,075	9,626	12,380	14,453	11,709
Autres actions de communication	0,571	1	1	0,879	1,087
Total actions de communication	5,646	10,926	13,421	15,332	12,796

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

