



POUR UNE AMELIORATION DU DISPOSITIF FRANÇAIS D'ELIMINATION DES DECHETS D'EMBALLAGES MENAGERS

I/ Présentation de la requête du Cercle National du Recyclage à l'encontre de l'arrêté d'agrément d'Eco-Emballages SA

La démarche du Cercle National du Recyclage se situe dans une optique de clarification du contexte de la modernisation actuelle de la gestion des déchets.

Par l'action entreprise auprès de la juridiction compétente, notre association souhaite pouvoir contribuer à :

- **clarifier les responsabilités** de chacun des acteurs (Etat, collectivités locales, sociétés agréées) dans la réalisation des objectifs nationaux de valorisation des déchets municipaux ;
- **préciser les obligations des collectivités locales** en matière de valorisation des déchets municipaux avec, si nécessaire, la perspective d'adapter les textes législatifs et réglementaires ;
- **rendre effectif la traduction du principe pollueur-payeur** par l'intermédiaire de systèmes où le responsable de la mise sur le marché d'un produit contribue à la prise en charge du coût d'élimination des déchets générés.

Acteur incontournable de la promotion de la collecte sélective, du tri et de la valorisation-matière depuis plus de cinq années, le Cercle National du Recyclage veut renforcer la dynamique de modernisation de la gestion des déchets. Pour ce faire, il paraît indispensable d'élaborer un cadre législatif et réglementaire en cohérence avec les orientations de la politique nationale arrêtées en matière d'élimination des déchets.

C'est pourquoi, le Cercle National du Recyclage dénonce la rédaction du cahier des charges attaché à l'agrément d'un organisme en application du décret n° 92-377 paru au journal officiel de la République française daté du 22 juin 1999 en invoquant les raisons suivantes :

- ⇒ l'objet de l'agrément délivré n'est pas conforme au décret n° 92-377 du 1^{er} avril 1992 qui encadre les conditions d'élimination des déchets d'emballages ménagers (et non pas leur valorisation) ;
- ⇒ le motif de l'agrément de la société Eco-Emballages n'est pas précisé ;
- ⇒ l'objet de l'agrément délivré n'est pas en cohérence avec l'objet social d'Eco-Emballages S.A.

Cette rédaction du cahier des charges a pour conséquences :

- ⇒ un transfert de la mission de valorisation des DEM confiée à Eco-Emballages par l'Etat vers les collectivités locales qui ont à ce jour une compétence limitée à l'élimination des déchets municipaux ;
- ⇒ une discrimination dans la distribution des soutiens alloués par la société agréée en opposition avec l'objet du décret n° 92-377 du 1^{er} avril 1992 qui fait porter la responsabilité des producteurs ou importateurs de produits emballés à destination des ménages sur la totalité des déchets d'emballages ménagers quel que soit leur mode d'élimination.

La présentation de cette requête par le Cercle National du Recyclage peut surprendre en fonction de notre identité d'association ayant pour premier objet la promotion du recyclage. Toutefois, notre intérêt à agir apparaît sur les points suivants :

- ⇒ tant que les textes ne donnent pas aux collectivités une quelconque obligation en matière de valorisation, **toutes les collectivités locales qui éliminent des déchets d'emballages ménagers (DEM) dans des conditions satisfaisantes au regard de l'environnement doivent percevoir les soutiens financiers correspondant à la prise en charge du coût d'élimination par celui qui a mis l'emballage sur le marché.** Tous les DEM éliminés par la collectivité doivent être pris en compte dans le calcul des soutiens correspondant à la prise en charge par les producteurs/importateurs du coût d'élimination supporté par les collectivités locales. Il est donc inadapté de limiter ce dispositif financier aux seuls déchets valorisés, ce qui a pour effet d'augmenter le coût résiduel à la charge de la collectivité ;
- ⇒ d'aides au fonctionnement, les soutiens se transforment en rémunération d'une prestation effectuée par la collectivité car le cahier des charges attaché à l'arrêté d'agrément place les collectivités locales dans une situation d'obligation de performances de tri. Cela revient à subordonner la distribution des aides (par nature dédiées au fonctionnement des moyens mis en œuvre à l'initiative de la collectivité) à l'obtention de résultats comme, par exemple, l'atteinte d'un certain niveau de qualité. Illustration concrète du transfert des responsabilités, ce critère d'attribution des soutiens correspond à une externalisation des coûts de préparation de la matière première secondaire à destination de l'industrie. **Il convient que les collectivités locales perçoivent des aides financières, traduction des responsabilités des emballeurs, dès que les déchets d'emballages ménagers sont éliminés ;**
- ⇒ sur la base du versement d'un soutien quel que soit le mode d'élimination retenu par la collectivité et dans l'optique d'un développement de la valorisation, les soutiens pourront être modulés et être plus importants lorsque les déchets d'emballages ménagers seront valorisés avec une priorité donnée au recyclage. Cette majoration ne doit pas se faire en fonction d'un niveau de qualité mais en fonction du mode d'élimination et de sa capacité à contribuer à la réalisation des objectifs nationaux de valorisation. **Pour favoriser la valorisation, il faut donc renforcer les soutiens aux dispositifs d'élimination qui permettent la valorisation** (collecte sélective, tri, incinération avec récupération d'énergie, etc.) par rapport aux autres modes d'élimination (incinération simple, mise en décharge). Ce « bonus » pourra être financé par le recouvrement auprès des responsables de la mise sur le marché d'une somme perçue au titre de la modernisation de la gestion des déchets et destinée à financer les opérations principalement liées à la valorisation mais aussi à la prévention, à la communication, etc.

II/ Rappel législatif et réglementaire

L'élimination des déchets municipaux est encadrée par les principaux textes suivants :

- Directive du 15 juillet 1975 relative aux déchets modifiée par la directive du 18 mars 1991.

- Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 qui donne aux collectivités locales la responsabilité d'élimination des déchets municipaux. L'élimination des déchets comporte « les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie ».
- Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 qui encadre la modernisation attendue de l'élimination des déchets. Elle prévoit notamment :
 - la suppression des décharges brutes à compter de 2002 et l'instauration d'une taxe sur la mise en décharge ;
 - l'incitation au recyclage et à la valorisation des déchets;
 - la limitation des transports en distance et en volume ;
 - l'instauration des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés ;
 - le droit à l'information du public.
- Loi n° 95-101 du 2 janvier 1995.

Ces deux lois plus récentes ont pour objectifs essentiels de :

- prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits ;
- **valoriser, autant qu'il est possible, les déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir, à partir des déchets, des matières premières secondaires ou de l'énergie ;**
- assurer la mise en place de systèmes de gestion des déchets performants et adaptés à leur contexte, en particulier au travers des plans départementaux et régionaux d'élimination des déchets ;
- assurer l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets ainsi que sur les mesures destinées à en prévenir ou en compenser les effets préjudiciables;
- organiser le transport des déchets et le limiter en distance et en volume ;
- limiter la quantité de déchets mis en décharge sans traitement préalable ;
- garantir la sécurité de l'élimination ; permettre la mise en place d'un système de financement des équipements de traitement et la réhabilitation des sols pollués.

Pour ce qui concerne l'élimination des déchets d'emballages ménagers s'ajoute le :

- Décret du 1^{er} avril 1992, portant application pour les déchets résultant de l'abandon des emballages de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération, qui est une première traduction concrète du principe pollueur-payeur. Il rend responsable le producteur ou l'importateur des produits commercialisés dans des emballages de l'élimination des déchets d'emballages ménagers dans le respect du code des communes.

3 solutions existent pour assumer cette responsabilité :

- faire prendre en charge les emballages usagés par un organisme ou une entreprise agréé ;
- établir un dispositif de consignation ;
- organiser des emplacements réservés au dépôt des emballages.

Ce décret est à l'origine de la naissance des sociétés Adelphe et EcoEmballages et de l'association Cyclamed.

La volonté politique traduite dans ce texte se rapporte au principe pollueur-payeur, c'est-à-dire à l'internalisation des coûts d'élimination des déchets générés par le consommateur

après usage de produits emballés. L'article 4 précise que « tout producteur ou importateur dont les produits sont commercialisés dans des emballages [...] est tenu de contribuer ou de pourvoir à l'élimination de l'ensemble de ses déchets d'emballages [...] ». L'obligation de contribuer ou de pourvoir à l'élimination des déchets d'emballages équivaut à faire assumer financièrement aux producteurs ou importateurs leur responsabilité dans cette opération.

L'article 6 indique quant à lui que « tout organisme ou entreprise [qui] a pour objet **de prendre en charge**, dans les conditions prévues aux articles 4 et 5, les emballages usagés [...] ». Le recours par un producteur ou importateur de produits commercialisés dans des emballages de la nature de ceux mentionnés à l'article 3 du décret du 1^{er} avril 1992 à un organisme ou entreprise agréé équivaut donc à un transfert vers ce dernier de la responsabilité d'élimination. Cela revient à considérer que l'organisme ou société agréée **prend en charge la responsabilité d'élimination des déchets d'emballages ménagers** qui incombe à leur producteur ou importateur.

III/ Eco-Emballages S. A.

Dans l'optique d'une meilleure compréhension, il paraît judicieux de préciser les éléments suivants :

- a/ objet de la société anonyme Eco-Emballages
- b/ le rôle de la société agréée Eco-Emballages
- c/ la mission confiée par l'Etat à Eco-Emballages S.A.
- d/ les objectifs assignés au titulaire de l'agrément

a/ objet de la société anonyme Eco-Emballages

Les statuts d'Eco-Emballages indiquent que la société a pour objet « l'organisation de systèmes visant à **l'élimination** des déchets et à la récupération des matériaux et plus particulièrement la **prise en charge** des emballages d'entreprises soumises aux obligations résultant de la loi du 15 juillet 1975 et de ses décrets d'application ». Les termes de ces statuts placent clairement l'activité d'Eco-Emballages dans le champ défini par la loi de 1975 et son décret d'application du 1^{er} avril 1992. Il s'agit de traduire le principe « pollueur-payeur » et de mettre en œuvre un dispositif d'internalisation des coûts d'élimination des DEM.

b/ rôle de la société agréée Eco-Emballages

En fonction de l'agrément, le rôle de la société agréée Eco-Emballages est de redistribuer les sommes collectées auprès des adhérents aux collectivités locales contractantes. A la page 3 de la demande d'agrément 1998, ce rôle se résume à « celui d'interface entre les partenaires ».

Sans détailler plus avant, il est clair que ce rôle découle directement de l'objet de l'agrément et a pour vocation d'assurer aux collectivités locales la prise en charge financière du coût d'élimination de DEM par les responsables de la mise sur le marché de produits emballés.

c/ mission confiée par l'Etat à Eco-Emballages S.A.

L'agrément délivré au vu d'une capacité technique et financière à prendre en charge la responsabilité d'élimination des déchets d'emballages ménagers s'assortit d'une mission confiée par l'Etat à la société agréée. Cette mission n'a jamais été définie précisément dans les textes réglementaires et, souvent, se limite à l'expression d'un objectif de valorisation à atteindre en 2002. Or, le lien entre le motif de l'agrément et la mission confiée à la société agréée n'est pas évident. Ce flou entraîne très souvent une confusion entre les responsabilités des différents acteurs de l'élimination des déchets. En corollaire, les questions relatives à la nature de la mission de la société Eco-Emballages ne trouvent pas de réponses satisfaisantes. C'est ainsi que l'on peut lire en introduction au rapport d'activité 1997 d'Eco-

Emballages que cette « entreprise est investie d'une mission d'intérêt général : installer sur tout le territoire la collecte sélective, le tri et le recyclage des emballages que nous jetons chaque jour ». Investie par qui ? quelle légitimité de la mission ? Plus loin, on peut lire : « attentive à sa mission de service public ». Cette présentation est proprement inacceptable car Eco-Emballages ne peut s'arroger la qualification de service public. Toutefois, les termes choisis illustrent bien les velléités de la société agréée et aussi le glissement programmé par ses responsables d'un agrément vers la reconnaissance de l'exercice d'une activité de service public. Signalons au passage que c'est au Conseil d'Etat qu'il revient d'apprécier le désir de l'administration de confier le service à une seule entreprise et ce, « si l'efficacité du service est à ce prix ».

d/ objectifs assignés au titulaire de l'agrément

Les objectifs clairement établis sont ceux repris au point 2 du chapitre I du cahier des charges. Ces objectifs ne sont pas en lien direct avec l'objet de l'agrément mais correspondent à une mission optionnelle confiée par l'Etat et sur laquelle Eco-Emballages s'est engagée. La fixation de cet objectif ne concerne pas les collectivités locales. Il faut donc veiller à ce que ne s'opère pas un transfert de responsabilité.

IV/ Arrêté d'agrément du 11 juin 1999

a/ « prise en charge »

L'article premier de ce texte indique l'objet de l'agrément d'Eco-Emballages qui consiste à « assurer **la prise en charge des déchets** résultant de l'abandon des emballages usagés de produits consommés ou utilisés par les ménages, pour lesquels des producteurs ou des importateurs de produits emballés ont contracté avec le titulaire ». Les termes de « prise en charge » utilisés dans la rédaction du décret et de l'arrêté restent trop vagues et sont associés selon les textes et les interprétations aux emballages usagés, aux déchets résultant de l'abandon d'emballages usagés ou bien encore à la responsabilité d'élimination des déchets d'emballages.

Conséquences :

Les responsabilités incombant aux sociétés agréées du fait de leur agrément ne sont pas clairement définies.

PROPOSITION :

Préciser dans l'arrêté d'agrément (voire dans le décret) que l'organisme ou l'entreprise agréé a pour objet de prendre en charge la responsabilité d'élimination des déchets d'emballages ménagers. Cette précision éviterait toute ambiguïté dans la rédaction du cahier des charges.

b/ élimination / valorisation

L'agrément est délivré à la société Eco-Emballages en fonction de la capacité tant financière que technique (article 6 du décret du 1^{er} avril) de l'entreprise à « mener à bonne fin les opérations requises pour l'élimination des emballages usagés [...] ». Seul l'objectif d'élimination est énoncé. En aucun cas, les termes « prise en charge » ne sont associés à une quelconque responsabilité de valorisation. Le champ d'activité des organismes ou entreprises agréés se limite de fait à l'élimination des déchets d'emballages ménagers.

N.B. : aux termes de la loi de 1975, l'élimination des déchets comporte les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie. La valorisation ne constitue pas un

mode d'élimination. De plus, la directive 75/442/CEE et ses modifications distinguent les opérations d'élimination (annexe II A) des opérations de valorisation (annexe II B).

Ceci est d'ailleurs confirmé par l'objet social d'Eco-Emballages qui est « d'offrir aux adhérents le service de la prise en charge de leurs déchets d'emballages ménagers, conformément aux obligations auxquelles ils sont soumis de par la loi du 15 juillet 1975 et du décret d'application n° 92-377 du 1^{er} avril 1992 » (extrait de la demande d'agrément 1996 émise par la société Eco-Emballages). S'il en était encore besoin, la lecture des statuts d'Eco-Emballages mentionne que la société a pour objet « l'organisation de systèmes visant à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et plus particulièrement la prise en charge des emballages d'entreprises soumises aux obligations résultant de la loi du 15 juillet 1975 et de ses décrets d'application ».

c/ motif et conditions de l'agrément

Le texte qui encadre la procédure d'agrément est le décret du 1^{er} avril 1992. Dans son article 6, ce dernier indique les motifs et les conditions au titre desquels l'agrément est délivré par les pouvoirs publics : capacités techniques et financières, conditions de satisfaction des clauses du cahier des charges. On constate toutefois que l'arrêté d'agrément 1999 ne mentionne pas si ces critères ont été vérifiés. Par ailleurs, le décret précise que « Cet organisme ou société doit, à l'appui de sa demande d'agrément, justifier [...] ». Pourtant, l'arrêté d'agrément 1999 ne fait en aucune manière référence à une quelconque demande d'agrément produite par le pétitionnaire Eco-Emballages SA. De plus, l'arrêté du 23 juillet 1992 indique que « Dans le cadre de la procédure d'agrément fixée par l'article 6 du décret du 1^{er} avril 1992, il est créé une commission consultative [...] (article 1^{er}) » et que « La commission consultative est saisie pour avis des demandes d'agrément présentées en application de l'article 6 du décret du 1^{er} avril susvisé. (article 5) ». Ici encore, aucune référence à cette procédure n'est rappelée dans le libellé de l'arrêté d'agrément 1999. Enfin, l'arrêté d'agrément 1996 précise que « tous les trois ans, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'énergie réalisera un bilan détaillé de l'activité et des résultats obtenus par le titulaire, sur la base duquel l'agrément pourra être reconduit pour une nouvelle durée de six, à la demande du titulaire. ». Or, rien dans la rédaction de l'arrêté d'agrément 1999 ne précise que l'agrément est délivré sur la base de ce bilan.

Conséquences :

Les motifs et conditions de l'agrément ainsi que la procédure ayant abouti à la délivrance de l'agrément restent obscurs, ce qui ne traduit pas la volonté initiale de « transparence » du dispositif.

PROPOSITION :

Préciser, dans la rédaction de l'arrêté d'agrément, les motifs (capacités techniques et financières vérifiées, bilan établi par l'ADEME convenable au regard des missions et des objectifs confiés au pétitionnaire), **les conditions** (respect de l'obligation de préciser les conditions envisagées pour satisfaire aux clauses du cahier des charges, mention des objectifs) et **la procédure suivie** pour aboutir à la délivrance de l'agrément.

V/ Cahier des charges 1999

Le cahier des charges attaché à l'arrêté d'agrément d'un organisme en application du décret n° 92-377 précise les objectifs assignés au titulaire, la nature et les conditions des accords passés avec les partenaires du dispositif et enfin les clauses de suivi et de contrôle de son activité par les Pouvoirs Publics.

Pour permettre de comprendre les raisons de la requête du Cercle National du Recyclage, nous nous livrons ci-dessous à une analyse détaillée de ce cahier des charges. Dans un souci

de lisibilité, les extraits du texte sont reproduits en italique et analysés dans l'ordre de lecture chronologique.

Chapitre I - Objectifs

1/ Le titulaire est agréé pour contracter avec les personnes visées à l'article 4 du décret n°92-377 afin de prendre en charge la valorisation des déchets d'emballages pour lesquels ce contrat est passé.

Cette rédaction est totalement infondée car l'objet de l'agrément est de prendre en charge la responsabilité d'**élimination** des DEM. On constate ici un amalgame entre la responsabilité d'élimination transmise à Eco-Emballages par ses adhérents et l'objectif de valorisation assigné par l'Etat à la société agréée. En désaccord avec l'esprit du décret de 1992, le libellé du cahier des charges équivaut à **limiter la responsabilité des emballeurs aux seuls déchets d'emballages ménagers (DEM) valorisés**. Or, ce sont tous les DEM éliminés dont sont responsables les producteurs ou importateurs de produits commercialisés dans des emballages de la nature de ceux mentionnés à l'article 3 du décret du 1^{er} avril 1992. La dérive est d'autant plus flagrante qu'à la page 10 de la demande d'agrément déposée le 19 juin 1996, on pouvait lire « la finalité d'Eco-Emballages est d'opérer un transfert de moyens des producteurs/conditionneurs (au sens du décret) vers les collectivités territoriales afin de procéder à l'**élimination** des DEM ». La demande d'agrément déposée en décembre 1998 mentionne quant à elle à la page 11 que « la finalité d'Eco-Emballages est d'opérer un transfert de moyens financiers des producteurs (au sens du décret) vers les collectivités territoriales afin de procéder à la **valorisation** des déchets d'emballages des ménages [...]. Rien ne vient expliquer ce changement d'objectifs ni cette nouvelle rédaction.

Conséquences :

La responsabilité des personnes visées à l'article 4 du décret du 1^{er} avril 1992 se trouve limitée aux seuls déchets d'emballages ménagers valorisés.

PROPOSITION :

Dans un souci de conformité avec le cadre législatif et réglementaire, remplacer le mot « valorisation » par « élimination ».

Cette valorisation privilégie les solutions du recyclage des matériaux constitutifs des emballages.

C'est l'élimination qui doit privilégier le recours aux opérations optionnelles de valorisation en donnant une priorité au recyclage mais aussi au réemploi, à la régénération, etc. Pour autant, cette priorité donnée au recyclage devrait être associée à la fixation de l'objectif de 75 % de valorisation de DEM confiée à Eco-Emballages comme cela était le cas dans les clauses et conditions particulières de l'agrément délivré en novembre 1992 : « il est notamment pris acte de l'hypothèse avancée par le titulaire selon laquelle cette valorisation pourrait être assurée, tous matériaux confondus et en flux massique, pour les ¾ sous forme de recyclage et pour le reste par une valorisation énergétique conforme aux normes en vigueur ».

PROPOSITION :

Intégrer la mention de priorité donnée au recyclage au point 2 du Chapitre I qui précise les objectifs de valorisation confiés à Eco-Emballages.

Les contributions versées par ses co-contractants, dans les conditions prévues par le présent cahier des charges, ne peuvent être utilisées que pour la mise en œuvre des programmes d'actions en rapport avec l'objet défini au premier alinéa ci-dessous.

Comme la définition de l'objet de l'agrément 1999 est incorrecte, nous récusons la restriction de l'utilisation des contributions à l'usage exclusif de mise en œuvre des programmes d'actions en rapport avec la valorisation. Ici encore, la confusion existe entre l'objet de l'agrément et l'accomplissement d'une mission confiée par l'Etat. Pour le Cercle National du Recyclage, cette clause est en désaccord avec la réglementation car elle limite l'affectation des sommes versées aux opérations de valorisation. Or, ces dernières (recyclage, production d'énergie, régénération, etc. cf. : décision de la Commission 96/350/CE du 24 mai 1996 adaptant les annexes II A et II B de la directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets) restent en dehors de l'obligation de prise en charge de la responsabilité d'élimination. Les sommes collectées par Eco-Emballages le sont au titre d'un transfert de la responsabilité d'élimination (Décret 92-377 du 1^{er} avril 1992).

Aux termes de la loi du 15 juillet 1975 « l'élimination des déchets comporte les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaire à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie [...] ». Ce sont donc ces opérations qui doivent bénéficier d'une prise en charge financière de la part de la société agréée. La valorisation des déchets d'emballages ménagers n'a pas à être abondée par la contribution des co-contractants, perçue au titre de l'élimination et qui a pour vocation d'être distribuée aux collectivités locales au titre de l'élimination des DEM. Les moyens financiers transférés n'ont pas à être dévolus à la valorisation qui n'est pas de la responsabilité des collectivités locales. Ils doivent participer à la prise en charge financière de l'élimination des DEM. L'imbroglio est ici flagrant entre les objectifs de responsabilisation financière des emballeurs et les objectifs fixés à Eco-Emballages dans le cadre de la réalisation de la mission fixée par les pouvoirs publics.

PROPOSITION :

Remplacer le mot « valorisation » par « élimination » au premier alinea du Chapitre I.

Le titulaire peut mener, dans le strict respect de ses missions ...

Pour pouvoir présumer du respect de la mission, il est nécessaire, au préalable, de la définir tout comme les responsabilités de chacun : Etat, collectivités locales et sociétés agréées. L'absence de définition précise des missions de la société Eco-Emballages entraîne une ambiguïté majeure en ce qui concerne le versement de sommes à d'autres destinataires que les collectivités locales.

Conséquences :

La société Eco-Emballages s'investit dans des opérations diverses financées par la contribution des adhérents perçue au titre de l'élimination sans que le lien avec la mission confiée par l'Etat soit avéré. Les sommes consacrées à ces opérations grèvent d'autant le budget consacré aux soutiens aux collectivités locales dans la mise en place de la collecte sélective et du tri.

PROPOSITION :

Définir précisément les missions (autres que la réalisation de l'objectif de 75 % de valorisation des DEM) confiées à la société Eco-Emballages dans le cadre de son agrément et préciser leurs modalités de financement.

2/ L'objectif chiffré est d'atteindre à échéance du 30 juin 2001, un taux fixé par la Directive emballages, à savoir 50 % à 60 % de poids de valorisation globale dont 25 % à 45 % de recyclage tous matériaux, puis au 31 décembre 2002 un taux de valorisation globale d'au moins 75 % des déchets d'emballages ménagers pour lesquels les personnes visées à l'article 4 du décret 92-377 avaient contracté avec le titulaire.

La fixation d'un objectif, même si elle s'explique par la nécessité de pouvoir apprécier la réalisation de la mission confiée par l'Etat, pose plusieurs questions qui ne trouvent pas aujourd'hui de réponse satisfaisante.

Tout d'abord, c'est la hauteur de l'objectif fixé qui peut être discutée. En effet, 75 % de valorisation des déchets d'emballages ménagers produits par les contractants avec la société agréée est un taux qui se rattache difficilement à la responsabilité nationale en matière de valorisation des déchets d'emballages : pas de lien direct avec la Directive européenne ; concerne un gisement partiel de DEM ; pas de distinction entre valorisation matière et valorisation énergétique ; etc.

Par ailleurs, il semble particulièrement délicat de mettre en œuvre une procédure fiable et non contestable de mesure de la réalisation de l'objectif fixé et, surtout, des différentes responsabilités « contributives ». De fait, comment véritablement distinguer dans la constitution du résultat de valorisation, la performance de diversion des matériaux recyclables au niveau des collectivités de la performance de valorisation des DEM traités par les filières liées à Eco-Emballages. Le taux de valorisation fixé comme objectif à atteindre est la traduction de l'efficacité d'un dispositif global où les responsabilités de chacun sont mal identifiées. Pour qu'il existe un indicateur de la performance d'Eco-Emballages dans sa mission de valorisation, il convient d'individualiser sa fonction. Ceci étant fait, on pourra élaborer un indicateur de performance (par exemple un ratio franc dépensé / quantité de déchets d'emballages ménagers récupérés) qui mesure l'efficacité de l'outil Eco-Emballages dans la réalisation de sa mission de valorisation. S'ajoute à cela, la difficulté de bien appréhender le gisement des DEM dont Eco-Emballages a charge d'assumer la responsabilité d'élimination.

Plus largement, il demeure ardu d'appréhender la part de responsabilité que l'Etat transmet à la société agréée par la fixation d'objectifs de valorisation.

Conséquences :

Les responsabilités qui incombent à Eco-Emballages demeurent floues et la mesure de « l'efficacité » de la société anonyme ardue.

PROPOSITION :

Préciser la responsabilité transmise par l'Etat à la société Eco-Emballages. Définir plus précisément la mission et l'objectif confiés à Eco-Emballages et indiquer si leur réalisation sont des critères de délivrance ou de retrait de l'agrément.

Chapitre II : Clauses relatives aux relations contractuelles avec les personnes visées par l'article 4 du décret n°92/377

1/ [...] La contribution financière des co-contractants couvre les besoins liés à la collecte et au tri des déchets d'emballages ménagers comme indiqué à l'article 6 du décret.

D'une part, nous avons ici confirmation que les sommes collectées auprès des adhérents à Eco-Emballages sont destinées à soutenir financièrement les collectivités locales pour l'élimination des DEM à l'exclusion de toutes autres opérations. D'autre part, il existe une contradiction entre les bases de calcul de la contribution financière précisées dans ce cahier des charges et celles mentionnées à l'article 6 du décret du 1^{er} avril 1992 qui indique que les bases de la contribution financière demandée par Eco-Emballages sont définies « en vue de permettre à cet organisme ou entreprise de mettre à disposition à valeur nulle ou positive les emballages triés par filières de matériaux ».

La définition de la contribution des co-contractants en fonction des dépenses aval actuelles est en complète opposition avec la traduction financière d'une responsabilité d'élimination. Il est donc particulièrement litigieux d'établir le barème « amont » en se basant sur les dépenses

envisagées puisque celles-ci sont restreintes de par la subordination du versements des soutiens à la réalisation d'objectifs de qualité (PTM).

3/ [...], de l'évolution des besoins financiers tels que définis dans le cadre de l'article 6 du décret et fondés sur des évaluations économiques, techniques et écologiques.

Voir ci-dessus en ce qui concerne l'inopportunité du lien entre barème amont et barème aval.

Quid à ce jour des évaluations écologiques du dispositif?

Conséquences :

La traduction financière de la responsabilité des emballeurs ne procède pas d'un partage des coûts effectué au préalable en fonction de l'évaluation du coût total d'élimination des DEM. Il s'en suit que la part du coût d'élimination des DEM supportée par les responsables de la mise sur le marché d'un produit emballé reste limitée. De plus, l'indexation des contributions sur les dépenses s'oppose aux principes d'économie globale du dispositif en faisant courir le risque d'un inflation permanente.

PROPOSITION :

Fixer les bases de la contribution des co-contractants à Eco-Emballages en fonction d'un objectif de prise en charge totale des coûts d'élimination des DEM par les personnes visées à l'article 4 du décret du 1^{er} avril 1992.

Chapitre III : Clauses relatives aux accords avec les collectivités locales

1/ [...] le contrat prévoit que les collectivités :

- *s'engagent à développer des dispositifs de récupération des emballages multimatériaux en vue d'un recyclage (matière ou compost) par l'intermédiaire des filières des matériaux concernés et le cas échéant, de valorisation énergétique, ces dispositifs permettent au titulaire d'atteindre, au 31/12/2002 un taux de valorisation globale de 75 % en poids, des DEM produits ;*

La mention faite ici de l'objectif de valorisation fixé par les pouvoirs publics à Eco-Emballages est inopportune. En effet, la rédaction peut être interprétée comme la transmission, en cas de contractualisation, aux collectivités locales de la responsabilité dans la réalisation de l'objectif de valorisation. Or, dans l'état des textes, aucune responsabilité de valorisation ne pèse sur les collectivités locales qui doivent éliminer dans des conditions environnementalement correctes. De plus, le taux de 75 % se rapporte ici à l'ensemble des DEM produits sur le territoire ce qui correspond à un gisement local plus important que celui des DEM dont les producteurs et/ou importateurs adhèrent à Eco-Emballages. Il se pose aussi la question de savoir selon quels critères et par qui sera appréciée la capacité du dispositif à permettre au titulaire de réaliser son objectif. Partant du principe de liberté des collectivités locales dans leur choix des modes d'élimination des déchets municipaux, il semble difficile, dans l'état actuel des textes réglementaires et législatifs, qu'une contrainte puisse s'exercer « par ricochet » en fonction d'objectifs assignés à une société anonyme.

Conséquences :

Il existe un risque important à ce que les contrats établis entre les collectivités locales et Eco-Emballages reportent la responsabilité confiée par l'Etat à la société agréée sur les collectivités locales.

PROPOSITION :

Supprimer la référence à l'objectif confié par l'Etat à Eco-Emballages.

- *présentent un programme des moyens prévisionnels dont elles se doteront, de manière à atteindre et suivre les objectifs prévus dans le contrat notamment pour ce qui concerne le niveau de qualité requis des matériaux [...]*

Ce passage illustre encore le glissement de la réalisation de l'objectif de valorisation de la société agréée vers les collectivités locales. En effet, les moyens mis en œuvre par les collectivités se doivent avant tout d'éliminer les déchets de leur compétence. Si la collectivité choisit des moyens de collecte sélective et de tri en vue de recyclage, c'est un engagement volontaire qui ne saurait être contraint par la fixation d'un objectif. Seule la circulaire du 28 avril 1998, sans valeur réglementaire, indique que « la moitié de la production de déchets dont l'élimination est de la responsabilité des collectivités locales soit collectée pour récupérer des matériaux en vue de leur réutilisation, de leur recyclage, de leur traitement biologique ou de l'épandage agricole ». Quant à la mention faite des niveaux de qualité requis, elle est particulièrement malvenue car cette donnée ne présume en rien des résultats de valorisation qui seront obtenus. La rédaction de ce passage laisse à penser qu'il existe une corrélation directe entre réalisation des PTM et les performances de valorisation. Il est à noter que les seuls objectifs mentionnés dans le contrat programme de durée portent sur la population desservie par une collecte sélective et sur les tonnages de DEM collectés sélectivement. L'atteinte des PTM n'est pas à proprement parler un objectif que doivent atteindre les collectivités locales qui peuvent préférer des filières de recyclage avec des exigences moins élevées en ce qui concerne la qualité des matériaux mis à leur disposition.

Conséquences :

L'objectif de réalisation des PTM semble être imposé aux collectivités locales.

PROPOSITION :

Intégrer au chapitre III du cahier des charges l'objectif inscrit dans la circulaire du 28 avril 1998 en remplacement de la référence aux objectifs assignés à la société agréée.

3/ Dans le cadre des contrats programme de durée d'une durée de six ans renouvelable, le titulaire :

b) verse aux collectivités locales les soutiens détaillés en annexe 2 :

- *un soutien financier à la tonne triée aux PTM en fonction du matériau concerné. Lorsque la collectivité n'a pas opté pour la garantie de reprise pour un matériau, le titulaire peut, dans des conditions à définir, apporter un soutien à la tonne triée, lorsque les tonnes respectent les PTM ou un soutien différencié, dans le cas des solutions alternatives de recyclage, lorsqu'elles respectent un cahier des charges présenté par la collectivité locale et préalablement accepté par le titulaire.*

Plusieurs critiques doivent être ici exprimées :

- * la subordination du versement du soutien à la réalisation des PTM est totalement infondée. De fait, cette soumission est contraire à la traduction pleine et entière de la responsabilité d'élimination des personnes visées à l'article 4 du décret du 1^{er} avril 1992 qui doit s'appliquer dès que la collectivité locale met en œuvre un système d'élimination des DEM satisfaisant aux exigences législatives et réglementaires.
- * la notion même de soutien différencié est irrecevable car la responsabilité des emballeurs ne varie pas en fonction de l'atteinte d'un niveau de qualité particulier. Le soutien n'est pas la rémunération d'une prestation effectuée par les collectivités locales mais la traduction financière, insuffisante à ce jour, de la responsabilité d'élimination des

producteurs/Importateurs de produits commercialisés dans des emballages de la nature de ceux mentionnés à l'article 3 du décret du 1^{er} avril 1992.

- * l'acceptation préalable par le titulaire du cahier des charges présenté par la collectivité ne trouve aucune justification si c'est bien l'objectif de valorisation qui est recherché. A l'origine, le versement des soutiens était bien déclenché en fonction d'une attestation de recyclage et non pas suite au consentement préalable d'Eco-Emballages concernant la voie de valorisation empruntée. Le soutien était d'ailleurs versé dans tous les cas de valorisation-matière constatée, que les PTM soient respectées ou non.

Conséquences :

Les collectivités locales se retrouvent dans une situation de prestataire obligé des filières de matériaux Eco-Emballages ce qui est contraire aux règles administratives des marchés car il existe de fait une véritable entrave à la concurrence. Cette situation est aussi contraire à l'esprit de la circulaire du 28 avril 1998 qui demande aux collectivités de « détourner en vue d'une valorisation » mais qui n'oblige en rien à recourir à tel ou tel dispositif.

PROPOSITION :

Déclencher le versement du soutien dès la première tonne de DEM éliminée et ce, quel que soit le mode d'élimination choisi par la collectivité. Une majoration pourra être accordée en cas de valorisation effective.

Chapitre IV : clauses relatives aux accords avec les filières de matériaux

Ces accords peuvent également prévoir que le titulaire peut participer financièrement à la couverture de tout ou partie des frais de transport et des frais de tri complémentaire des matériaux collectés ...

Deux remarques s'en suivent :

- * si un tri complémentaire est nécessaire, cela signifie bien que la réalisation des PTM n'est pas un critères pertinent de « recyclabilité » ;
- * la participation financière de la société agréée dans la prise en charge de tout ou partie des frais de transport ou de tri complémentaire se fait au détriment du financement des opérations d'élimination des DEM menées par la collectivité locale.

Conséquences :

Il existe des flux financiers à destination des industriels, souvent liés aux co-contractants à Eco-Emballages, qui ne sont soumis à aucun contrôle et qui grèvent le budget des sommes alloués aux collectivités locales.

PROPOSITION :

Soumettre à la commission consultative les propositions de participation financière d'Eco-Emballages à d'autres usages que la prise en charge du coût d'élimination des DEM.

Chapitre V : clauses de contrôle et de suivi

Même si ce chapitre assigne au titulaire un certain nombre de devoirs, il ne contient aucun élément relatif aux sanctions que les pouvoirs publics pourraient prendre en cas de non-respect d'une ou plusieurs clauses.

Rien n'est dit quant à la possibilité de retrait de l'agrément: pour quels motifs ? Dans quels cas ? Selon quelle procédure ? Rien non plus sur les possibilités des pouvoirs publics de contraindre la société agréée à remplir toutes ses obligations.

PROPOSITION :

Préciser les sanctions susceptibles de s'appliquer en cas de manquement du titulaire dans le respect du cahier des charges attaché à l'arrêté d'agrément.

En conclusion, le Cercle National du Recyclage dénonce la délivrance de l'agrément en fonction d'une prise en charge de la valorisation des DEM ainsi que la définition de l'objectif qui y est attaché tant que les financements disponibles sont collectés au titre de l'élimination. Si l'Etat souhaite confier à Eco-Emballages une mission de valorisation, il faut que celle-ci soit assortie de financements propres. L'objet de la société Eco-Emballages est bien la prise en charge financière de la responsabilité d'élimination des producteurs/importateurs de produits emballés à destination des ménages (article 4 du décret du 1^{er} avril 1992). Cela doit se traduire par la prise en charge du coût d'élimination des DEM et ce, quel que soit le mode d'élimination choisi par la collectivité.
