



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

La promotion du savoir-faire français dans le domaine de la gestion des déchets

Rapport n° 010200-01
établi par

Bernard PERRET (coordonnateur) et Philippe GUIGNARD

décembre 2015



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Table des matières

1.Le secteur économique de la gestion des déchets justifie la promotion du savoir-faire français.....	7
1.1.De solides bases françaises.....	7
1.1.1.Quelques éléments statistiques.....	7
1.1.2.Trois conceptions différentes de l'exportation du savoir-faire français :.....	7
1.1.3.Des entreprises françaises performantes.....	8
1.1.4.Les aides et autres soutiens à l'exportation.....	9
1.1.4.1.FASEP (dons).....	9
1.1.4.2.RPE (prêts concessionnels gérés par la DG Trésor).....	10
1.1.4.3. FEXTE (fonds d'expertise technique et d'échange d'expériences).....	10
1.1.4.4.L'action de l'Ademe.....	11
1.1.4.5.Business France.....	11
1.1.4.6.Expertise France.....	11
1.1.4.7.Autres.....	12
1.2.Un marché mondial important et en croissance rapide.....	12
1.3.La gestion responsable et performante des déchets contribue à la lutte contre le changement climatique.....	13
2.Des entreprises concurrentes, peu solidaires et parfois moins solides qu'il paraît.....	15
2.1.Des positions inégales des acteurs, des stratégies divergentes et des relations susceptibles d'amélioration.....	15
2.2.Des entreprises peut-être moins solides qu'il n'y paraît.....	16
2.3.Une profession faiblement organisée à l'international.....	16
2.3.1.Des syndicats professionnels peu mobilisés.....	16
2.3.2.Un manque reconnu de jeu collectif.....	16
2.4.Des marchés étrangers hétérogènes, une perception contrastée des besoins de soutien à l'exportation.....	17
3.Un diagnostic nuancé sur les aides et les interventions publiques.....	19
3.1.Le soutien à la recherche-développement et aux projets technologiques.....	19
3.2.Le soutien aux entreprises par la réglementation et son application.....	19
3.3.Les dispositifs de soutien aux exportations.....	20
3.4.La diplomatie économique.....	20
3.5.Les restrictions à l'importation de certains déchets difficilement ou non traitables dans leur pays d'origine.....	21
3.6.Une expertise publique difficile à mobiliser.....	21
3.7.L'enjeu d'une implication de tous les acteurs publics et privés dans le soutien à l'exportation.....	22
4.Recommandations	23
4.1.Renforcer la coopération entre les acteurs publics en essayant de mieux intégrer leurs différents objectifs à l'international.....	23

4.2.Promouvoir une meilleure connaissance par les organismes publics des contraintes et besoins réels des entreprises afin de rendre les aides plus efficaces.....	23
4.3. Fédérer les entreprises dans un « portail » pour valoriser le savoir-faire français....	24
4.3.1.Les exemples identifiés.....	24
4.3.1.1.Le Partenariat français pour l'eau.....	24
4.3.1.2.Fer de France.....	24
4.3.1.3.Vivapolis.....	25
4.3.2.Les fonctions d'un « portail » du savoir-faire français.....	25
4.3.3.De réels obstacles à surmonter.....	26
4.4.Pistes pour un portage institutionnel.....	26
1.Lettre de mission.....	30
2.Liste des personnes rencontrées.....	32
3.Glossaire des sigles et acronymes.....	34

Résumé

Le secteur de la gestion des déchets employait en France environ 97 000 personnes en 2010 pour un chiffre d'affaires de 14 100 M€. Le marché mondial présente un potentiel de développement considérable, mais la concrétisation de ce potentiel dans un pays donné suppose remplies plusieurs conditions économiques et politiques.

Les compétences des entreprises françaises sont reconnues au niveau international, notamment dans les secteurs des services aux collectivités et du traitement des déchets spéciaux. Toutefois la structure du secteur - un nombre réduit de grands groupes et un tissu de PME-PMI plus vulnérables - rend celui-ci fragile et sans doute insuffisamment capable de tirer parti de ses atouts techniques à l'international. On constate en outre un manque de synergies et de volonté de coopérer entre les entreprises françaises, au détriment du développement des PME-PMI à l'exportation.

Différents instruments d'aide publique peuvent être mobilisés pour promouvoir le savoir-faire français à l'international. Les dispositifs de soutien aux exportations, qu'ils soient mis en œuvre par la direction générale du Trésor (FASEP, RPE) ou par l'agence française de développement (AFD) (FEXTE) sont toutefois diversement appréciés et, au total, jugés peu utiles par les entreprises du secteur des déchets, bien qu'un certain nombre d'entre elles en ait bénéficié. Les actions de mise en relation et d'accompagnement font en revanche l'objet d'une appréciation globalement positive.

La mobilisation de l'expertise publique dans les actions de coopération, notamment dans le cadre d'actions de jumelage, se heurte à la diminution des moyens des organismes susceptibles de fournir des experts. Des solutions existent toutefois qui permettraient de faire plus largement appel à l'expertise privée dans le cadre de la coopération entre États.

Au vu de ces éléments de diagnostic, la mission recommande un renforcement des coopérations entre les administrations et agences publiques en vue d'une meilleure intégration de leurs objectifs environnementaux, d'aide au développement et de promotion de l'industrie française. Concernant plus spécifiquement le secteur des déchets, la mission recommande la création d'une structure légère de coopération réunissant les entreprises de la filière, avec le soutien des acteurs publics. En s'inspirant d'initiatives analogues telles que le Partenariat français pour l'eau, cette organisation aurait pour triple mission de promouvoir une image potentiellement attractive de l'industrie française du déchet, de faciliter les coopérations entre acteurs et de diffuser la conception française des politiques d'économie circulaire. Les difficultés d'un tel projet sont toutefois nombreuses ; le rapport les analyse en esquissant quelques pistes de solutions.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

Susciter la création d'un « partenariat français pour une gestion responsable des déchets », structure légère, informelle (au moins dans un premier temps), comparable au Partenariat français pour l'eau, à Fer de France ou à Vivapolis. 25

Recommandations de niveau 2

Poursuivre le mouvement engagé de renforcement des coopérations entre les agences publiques en le plaçant dans la perspective d'une meilleure intégration des objectifs de l'action publique en matière d'environnement, d'aide au développement et de soutien aux entreprises françaises. 23

Recommandations de niveau 3

Prendre en compte l'analyse des causes de non-recours dans l'évaluation et la conception des dispositifs d'aide. 23

Introduction

Rappel de la commande

Par une lettre du 24 février 2015 (annexe n° 1), la directrice des affaires européennes et internationales et la directrice générale de la prévention des risques ont demandé au conseil général de l'environnement et du développement durable « *de mener à bien une étude portant sur les moyens d'améliorer le positionnement institutionnel et commercial de la France dans le domaine des déchets, notamment au regard des objectifs visés pour ce secteur dans le cadre de la transition énergétique.* »

Tout en soulignant que « le domaine de la gestion des déchets et du développement de l'économie circulaire est un secteur porteur pour les entreprises françaises », la note de commande observe que ce domaine est peu présent dans les coopérations internationales menées par les MEDDE et MLETR. Est notamment pointée la difficulté de mobiliser des experts publics dans le cadre de coopérations internationales, d'où l'absence de réponses françaises à plusieurs demandes de jumelage.

Au plan commercial, la note s'inquiète du fossé entre quelques grands groupes bien connus à l'étranger et de multiples produits innovants des PME et ETI qui restent trop souvent ignorés faute notamment de portage institutionnel.

Au vu de ces éléments, il était notamment attendu du CGEDD qu'il dresse « un bilan des différents intervenants institutionnels français dans le domaine de la gestion des déchets à l'international », qu'il apprécie « les ressources qui pourraient être mobilisées », et identifie « les priorités géographiques de chaque partenaire ».

La mission devait également analyser « l'efficacité des actions d'appui aux entreprises organisées par les différents intervenants » et formuler des propositions pour favoriser de plus grandes retombées et une meilleure diffusion des savoir-faire des PME et ETI françaises.

Il était enfin demandé à la mission d'étudier les sous-secteurs dans lesquels l'offre française paraît en retard sur ses principaux partenaires (notamment méthanisation, centrales de cogénération), ainsi que les moyens mobilisés ou mobilisables pour remédier à ces retards. »

Déroulement de la mission

La mission s'est intéressée aux deux volets de la commande, lesquels apparaissent, dans un premier temps, distincts. L'un, institutionnel, consiste à identifier les différents intervenants des administrations et des organismes à composante publique qui sont ou pourraient être mobilisés puis à formuler des propositions pour une meilleure coordination de leurs actions. L'autre, commercial, concerne l'efficacité des actions d'appui aux entreprises organisées par ces différents intervenants. Il était souhaité que les réponses soient déclinées en fonction des différents secteurs du domaine des déchets (collecte, tri, traitement, recyclage, méthanisation, centrale de cogénération, etc.); cette dernière requête n'est pas apparue comme totalement pertinente, notamment parce que de nombreux acteurs, privés et publics, s'intéressent

simultanément aux différentes techniques et les différents champs ne sont pas traités de façon séparée.

Le présent rapport repose sur une vingtaine d'entretiens (liste en annexe) avec les principaux acteurs institutionnels, les fédérations industrielles et plusieurs responsables d'entreprises, réalisés de juin à novembre 2015.

1. Le secteur économique de la gestion des déchets justifie la promotion du savoir-faire français

Le secteur économique des déchets est important mais son analyse quantitative est difficile car les statistiques fines par secteurs et sous secteurs font souvent défaut, dans les pays développés et plus encore dans les pays émergents.

La comptabilisation des services ou des activités de recyclage régénération (ex. solvants, chutes d'acier propres, etc.) n'est pas toujours simple à établir et se complexifie avec les importations-exportations. Dans les pays moins avancés, une part importante des activités repose sur des emplois à vocations multiples (ex. concierges, personnels de maison, etc.) ou spécifiques mais imparfaitement suivis (chiffonniers, etc.). En plus de leur impact environnemental, les activités de gestion des déchets constituent donc un enjeu social non négligeable dans de nombreux pays.

1.1. De solides bases françaises

1.1.1. Quelques éléments statistiques

En France en 2010, le secteur des déchets employait environ 97 000 personnes pour un chiffre d'affaires de 14 100 M€ en croissance de 1,3 % de 2004 à 2010.

Les exportations s'élèvent environ à 4 150 M€ ; il s'agit toutefois pour l'essentiel d'exportations de déchets triés sans autre valorisation (4 050 M€ - gestion des ressources, récupération), le reste étant constitué d'équipements et d'ingénierie (100 M€ - protection de l'environnement, déchets). Les importations s'élèvent à 1 400 M€.

Il convient de souligner que le caractère très agrégé des statistiques et l'intitulé des rubriques, souvent peu explicite, n'autorisent pas une analyse fine de la situation française. Certains enjeux importants restent ainsi dans l'ombre. Par exemple, il n'est pas simple d'identifier dans ces agrégats le retraitement des déchets dangereux produits à l'étranger et éliminés en France et la mission n'a pas eu la possibilité de d'expertiser le mode de traitement comptable de ces activités.

Le bilan économique des échanges extérieurs du secteur, même très excédentaire, ne saurait être tenu pour satisfaisant dès lors que la valeur ajoutée produite à partir des déchets est réalisée majoritairement hors de France. Cette observation justifie pleinement la question motivant ce rapport.

1.1.2. Trois conceptions différentes de l'exportation du savoir-faire français :

Les échanges avec les entreprises ou leurs fédérations professionnelles montrent que l'exportation du savoir-faire français ne se restreint pas à l'exportation de biens et services spécifiques - vente d'études, d'installations et d'équipements, complétée pour les grands groupes par des marchés de services ou de prestations - mais qu'elle inclut aussi les services liés à l'import-export de déchets. D'une part, l'exportation de déchets pour leur valorisation dans différents pays, souvent européens mais aussi asiatiques ou autres, composante qui constitue une part importante des exportations françaises

du domaine des déchets et, d'autre part, l'importation pour retraitement ou destruction de déchets en provenance de l'étranger.

Les fédérations mettent volontiers en avant le fait que la qualité du tri et de la préparation de déchets exportés est une expression du savoir-faire français qu'il convient de promouvoir. Cependant, même si l'exportation de déchets excédentaires par rapport aux besoins de la France est normale, il convient de se demander si l'on ne pourrait pas développer davantage leur traitement sur le sol français.

En revanche, le traitement à façon de déchets dangereux par des méthodes spécifiques reposant sur des technologies assez complexes à maîtriser et intenses en capital correspond bien à une exportation de services, et donc d'un savoir-faire, lequel, dans le cas présent, n'est maîtrisé que par un petit nombre de pays (l'Allemagne, le Danemark et le Japon seraient les principaux concurrents). Ajoutons que, du point de vue de l'environnement planétaire, une élimination responsable et sans pollution de déchets spéciaux et dangereux doit être favorisée.

À ces trois composantes du savoir-faire français, la DGPR ajoute celle de l'économie circulaire, un enjeu bien perçu par les entreprises mais qui ne s'inscrit que très progressivement dans leurs stratégies et dans les marchés où elles opèrent. La mission n'a recueilli que peu d'éléments sur ce sujet.

1.1.3. Des entreprises françaises performantes

Les compétences des entreprises françaises sont reconnues au niveau international comme le montrent leurs succès dans les appels d'offre internationaux, notamment dans les secteurs des services aux collectivités et du traitement des déchets spéciaux.

Ces succès ne se limitent pas aux grands groupes. Certaines PME et ETI enregistrent également de belles percées à l'exportation (équipements de tri ou de traitements de certains déchets, conception d'installations, etc.). Ces entreprises sont situées dans différentes régions françaises, se connaissent et semblent être en bonnes relations.

Comme on le verra ci-dessous (partie 3), les entreprises ont une opinion mitigée sur les dispositifs publics de soutien à l'exportation (hormis ce qui relève de la diplomatie économique) et n'en attendent pas une aide décisive dans leur conquête des marchés extérieurs.

Il convient de noter que les performances des entreprises et du système de gestion des déchets français sont sans doute supérieures à ce que laissent penser les comparaisons internationales. Les performances de certains de nos voisins (l'Allemagne et sans doute le Danemark) reposent en effet sur des statistiques dont les modalités d'obtention sont, pour certaines d'entre elles, moins exigeantes que celles prévalant en France, ce qui peut fausser les comparaisons. Ce problème, soulevé à plusieurs reprises au cours de la mission, n'est pas nouveau. Il a pour conséquences de minorer les performances relatives de la France en matière de gestion des déchets et d'aboutir à ce que les objectifs fixés au niveau communautaire seront difficiles à atteindre par notre pays avec les méthodes de décompte actuelles.

1.1.4. Les aides et autres soutiens à l'exportation

La France dispose de plusieurs supports ou vecteurs pour promouvoir ses entreprises dans le domaine des déchets. Il faut essentiellement distinguer les procédures d'accompagnement et de soutien aux exportations et les aides en faveur des pays en développement. Ces dernières sont au cœur des questions posées à la mission et concernent des pays très différents, des plus pauvres d'Afrique aux candidats à l'intégration dans l'Union européenne.

Les aides recouvrent essentiellement des dons et des prêts concessionnels. Le principe de l'aide liée, c'est à dire accordée à la condition de bénéficier en tout ou partie à des entreprises du pays donateur, a été combattu au sein de l'OCDE car son efficacité serait moindre que les aides ouvertes ou « non-liées ». L'aide liée créerait des relations de dépendance susceptibles de restreindre partiellement les horizons du développement technologique et ne serait pas toujours propice à un emploi optimal des fonds accordés. Cette question a été largement débattue, les conclusions semblant plus robustes pour les pays les plus défavorisés que pour les autres. Par ailleurs, selon certains de nos interlocuteurs, les principes affichés ne reflètent pas la réalité, de nombreux pays pratiquant *de facto* l'aide liée.

Si l'on s'en tient à des critères formels, la France est l'un des pays qui pratique encore le plus l'aide liée, mais ses concurrents, d'une part, disposent d'organismes financiers intervenant à la fois dans l'aide au développement et dans le soutien aux exportations et, d'autre part, aident les pays les plus pauvres au travers des secteurs où leur industrie nationale est la plus forte. En tout état de cause, la France s'est engagée à suivre les lignes directrices de l'OCDE prescrivant la diminution de l'aide liée et il n'entraîne pas dans le champ de la mission d'en discuter.

Les principaux outils d'intervention directe dans le cadre de la coopération sont mis en œuvre par la direction générale du trésor (FASEP et RPE) et par l'agence française de développement (FEXTE). En dehors de ces instruments ciblés, le dispositif d'aide à l'exportation inclut les dispositifs d'assurance-crédit à l'exportation géré par la Coface et les outils d'influence mis en œuvre par Business France et les services des ambassades.

1.1.4.1. FASEP (dons)

Cet outil, géré par la Direction générale du Trésor, a pour objectif de financer la préparation de projets ou d'appels d'offre (études de faisabilité, avant-projets, assistance à la rédaction des spécifications ou à la maîtrise d'ouvrage). Les bénéficiaires sont essentiellement des sociétés d'ingénierie (Egis, Artelia, Sofrege, etc.). La part des entreprises françaises doit couvrir au minimum 85 % des réalisations.

15 à 30 dossiers sont acceptés chaque année pour des montants allant de 200 k€ à 1 M€ environ et une enveloppe totale de 20 M€. Les projets doivent être réalistes, portés par une forte volonté locale et s'inscrire dans le développement du pays. Les FASEP sont désormais déclinés en deux types : les « FASEP études » qui financent des prestations intellectuelles et les « FASEP innovation verte » qui peuvent financer des réalisations expérimentales et des démonstrateurs.

Les dossiers FASEP font l'objet d'une présélection pour éviter de construire des demandes vouées à l'échec, la décision finale relevant d'un comité interministériel. Une

dizaine de FASEP « déchets » est en cours, 4 à 6 sont instruits en moyenne chaque année. Le taux de retour pour les dons FASEP serait de 5 € pour 1 € donné mais avec une variance considérable, une étude de 500 k€ a permis un investissement de 200 M€ dont la moitié a été assurée par des entreprises françaises, dans d'autres cas le retour peut être nul.

L'avis des quelques bénéficiaires interrogés par la mission est très contrasté. Selon certains c'est une excellente procédure, selon d'autres elle n'est guère utile, car s'il n'y a pas d'argent pour une étude, c'est que la volonté d'investir n'existe pas.

1.1.4.2. RPE (prêts concessionnels¹ gérés par la DG Trésor)

Cet outil, géré par la direction générale du trésor, correspond à l'ancienne réserve pour les pays émergents. Il couvre tous les secteurs, tous les types de financement et peut être utilisé dans 35 pays (en 2015, nombre en diminution régulière). Les projets, non viables financièrement sans aide, vont de 10 à 200 M€ environ avec une moyenne de 70 M€. La part française, calculée selon une méthodologie précise, est au minimum de 70 %. Les prêts concessionnels sont des financements très avantageux (ex. 30 ans à 0.1 % avec 4 ans de différé d'amortissement, ...). Ils sont souvent associés à des aides de l'AFD (typiquement : celle-ci finance le génie civil réalisé localement, le prêt du trésor les équipements produits en France).

Il existe depuis le 1er janvier 2015 des prêts du trésor non concessionnels (1 à 2 % sur 10 ans) avec une part française de 60 % dans le cadre de la seule aide au commerce extérieur.

Au cours des vingt dernières années, aucun projet de gestion des déchets n'a pu bénéficier de cette procédure car la condition d'une part française de 70 % est quasiment impossible à satisfaire. Un seul projet est actuellement en cours d'examen, avec de bonnes chances d'aboutir.

1.1.4.3. FEXTE (fonds d'expertise technique et d'échange d'expériences)

Cet outil mis en œuvre par l'AFD permet l'attribution de subventions déliées pour de l'assistance technique, des expertises, des actions de formation de haut niveau, des jumelages entre institutions, des études (hors faisabilité), etc. Doté de 20 M€, il s'adresse à des pays à revenu intermédiaire, en particulier émergents ou à croissance rapide.

Il faut que le projet réponde à une demande formelle du pays bénéficiaire, contribue au développement durable de ce pays et permette de valoriser les savoir-faire et l'expérience français. Enfin, il faut qu'il participe à l'influence française, en termes économiques, mais aussi de politiques publiques et/ou de diplomatie écologique (moyen terme). Le FEXTE peut financer un partenariat entre un correspondant local et une institution française, ou financer une expertise privée ou publique sélectionnée par l'AFD au travers d'un appel d'offre avec l'accord du bénéficiaire local. Le montant moyen d'un projet est de 500 k€ ; les coûts de gestion étant assez élevés, ce montant ne peut pas être sensiblement réduit.

¹ Rappelons que « En règle générale un prêt est réputé concessionnel si son élément don est d'au moins 35 %. » (source : FMI).

En 2014, 36 projets ont été développés, en Asie (35 %), en Amérique Latine (26 %) et au Moyen-Orient (20 %) essentiellement. La mobilité et l'énergie sont les secteurs majeurs (approximativement $\frac{1}{2}$ et $\frac{1}{3}$), les déchets ne représentent que 7 % des montants et deux opérations.

Un projet uniquement déchets au Brésil (État du Parana) a échoué en raison d'un changement de priorités politiques. Un projet en Turquie (réduction et prévention des pollutions sur des plates-formes industrielles) devrait en revanche aboutir, avec un volet déchets identifié (déchets industriels dangereux).

1.1.4.4. L'action de l'Ademe

L'Ademe ne dispose pas d'outil d'aide financière à l'exportation mais son rôle d'animation de réseaux (notamment le club Ademe international des éco-entreprises françaises), de participation à des salons internationaux, d'accueil de délégations étrangères et de partenaire officiel dans des actions de coopération internationale lui confère un rôle d'expert et d'intermédiaire central pour l'initiation et le suivi de nombreuses opérations, principalement à travers l'action de son service international. Ses dispositifs de soutien à la R&D et à l'innovation peuvent aussi être importants pour la promotion des entreprises à l'international car ce type de réalisation permet parfois de faire la différence sur un marché extérieur.

La quasi totalité des interlocuteurs de la mission ont indiqué avoir eu l'occasion de travailler avec l'Ademe.

1.1.4.5. Business France

Cet organisme est dédié à l'aide et à l'accompagnement des entreprises pour leurs opérations de prospection des marchés et d'exportation. Il assure quatre types de prestations, essentiellement payantes : la délivrance d'informations plus ou moins ciblées, des mises en relations (collectives ou individualisées) suivies si nécessaire d'accompagnements et d'analyses sectorielles dans les pays cibles, l'aide à la communication et à la promotion et, enfin, le volontariat international en entreprise (VIE). Par sa connaissance approfondie des pays et des marchés, cet organisme peut utilement suggérer ou déconseiller certaines zones de prospection commerciale.

1.1.4.6. Expertise France

Issu de la fusion de 6 organismes, cet EPIC a pour mission de mobiliser l'expertise française au service de l'aide au développement. Il constitue avec l'AFD le second pilier du dispositif français d'aide au développement. Malgré la création en son sein d'un département développement durable, il n'est pas intervenu jusqu'ici dans le domaine de la gestion des déchets. Mais il souhaite le faire, notamment grâce à une meilleure collaboration avec l'AFD. Une convention de partenariat vient d'être signée entre les deux organismes qui devrait permettre des interventions plus intégrées, l'AFD assurant le financement d'experts techniques gérés par Expertise France. Une convention avec l'Ademe est également en cours de négociation.

1.1.4.7. Autres

D'autres organismes ont été cités à la mission, notamment la Coface qui assure le risque commercial de certaines opérations de prospection ou d'exportation. Mais surtout, sans qu'il y ait de procédure d'aide spécifique, le rôle de la diplomatie économique conduite par le ministère des affaires étrangères, parfois la Présidence de la République et les ambassades, est unanimement reconnu. Les mises en relations, notamment, sont considérées comme essentielles par les entreprises exportatrices.

1.2. Un marché mondial important et en croissance rapide

Il est difficile de mesurer l'importance du secteur des déchets dans l'économie mondiale. Son développement dépend crucialement du niveau de vie de chaque pays. Chacun s'accorde toutefois sur son fort potentiel de croissance.

Selon un grand opérateur mondial, il n'y a pas de marché pour la gestion des déchets dans les agglomérations dont le revenu moyen annuel par habitant est inférieur à \$ 5 000 (car l'augmentation du coût pour passer de décharges sauvages à une gestion organisée est alors trop importante), mais ce seuil est de plus en plus souvent atteint et l'on constate un réel essor de la demande au cours des dernières années.

Il n'en reste pas moins difficile de passer brutalement d'un coût d'élimination des déchets de \$ 5/t à \$ 80/t ou plus comme dans de nombreux pays européens. Au vu de ces éléments, la stratégie de l'entreprise consiste à proposer des solutions améliorantes graduelles ne dépassant pas un coût de \$ 15-20/t, tout en préservant les nombreux emplois locaux liés au traitement des déchets (de l'ordre de 5 % de l'emploi total dans certains pays).

Il faut souligner de surcroît que les déchets des pays développés et ceux des pays émergents sont très différents :

- dans les pays développés, les déchets municipaux sont riches en emballages et en matières sèches à fort contenu énergétique, une collecte sélective partielle et plus ou moins précise est réalisée ;
- dans les pays émergents, les déchets municipaux sont riches en matière organique et donc en eau, une collecte sélective poussée ayant été effectuée sur les lieux même de production des déchets (en Inde, 78 % des bouteilles en PET sont collectés, contre environ 50 % en Europe et 35 % aux USA ; des chiffres encore plus importants pourraient être cités pour les canettes de boissons en Amérique latine).

Comme l'observe un autre industriel, la gestion organisée des déchets ne répond pas à un besoin perçu comme prioritaire et, tant que les nuisances ne deviennent pas un problème politique, la mise en décharge -ou pire l'abandon « sauvage »- s'impose comme une solution par défaut. Il en résulte que le marché du traitement des déchets ne peut se développer qu'à trois conditions :

- une prise de conscience de la population qui se traduit par une pression sur la classe politique dirigeante,

- un corpus législatif contraignant car le traitement des déchets n'est pas une activité rentable si les externalités et l'intérêt collectif ne sont pas pris en compte,
- des financements publics.

Ces trois conditions ne sont pas toujours remplies et peuvent rapidement disparaître au gré des échéances électorales ou des conditions économiques. Peuvent être citées à titre d'exemple l'évolution des règles encadrant les subventions européennes (la crainte d'une diminution du taux de subvention aurait différé certains investissements il y a quelques mois), la réglementation changeante des déchets industriels aux USA pour les déchets industriels, des modifications législatives ou des pertes de financements publics suite à des élections dans plusieurs pays émergents.

Il résulte de cela qu'un industriel ne décidera pas de s'implanter dans un pays sans connaître précisément les conditions socio-économiques et réglementaires locales. La participation des entreprises dans des opérations de jumelages, des projets de coopération ou, indirectement, dans des programmes de recherche ne doit donc jamais être tenue pour acquise.

Enfin, les industriels soulignent les spécificités du secteur des déchets. Contrairement à la gestion de l'eau, qui donne lieu à des contrats, souvent de longue durée, garantissant l'activité de l'opérateur, avec une visibilité qui facilite ses investissements, le traitement des déchets concerne des lots ou des prestations généralement de courte durée soumettant l'opérateur à une forte pression concurrentielle. Cette économie de « marchés » par opposition à une économie de « contrats » expliquerait pour partie la faible esprit de coopération au sein de la filière.

Ces difficultés n'enlèvent rien au fait que le marché des déchets présente un potentiel de développement considérable, si l'on en juge par la situation des pays riches.

1.3. La gestion responsable et performante des déchets contribue à la lutte contre le changement climatique

La gestion des déchets serait responsable de 5 % des émissions de CO₂-eq des pays émergents, principalement en raison du méthane produit par les fermentations s'échappant directement à l'atmosphère. Cette atteinte à l'environnement pourrait être très significativement réduite par une récupération de ce méthane suivie a minima de son incinération. L'efficacité serait bien sûr améliorée si la chaleur était récupérée, si de l'électricité était produite ou, préférentiellement, si le gaz était épuré et injecté dans les réseaux de distribution.

De même l'élaboration de combustibles solides de récupération (CSR) ou de *refuse-derived fuels* (RDF, concept assez proche du précédent) permet de substituer des déchets à des combustibles fossiles, ce qui est un autre moyen de prévention des émissions de CO₂.

2. Des entreprises concurrentes, peu solidaires et parfois moins solides qu'il paraît

2.1. Des positions inégales des acteurs, des stratégies divergentes et des relations susceptibles d'amélioration

Les préoccupations exposées par les entreprises reflètent des besoins différents et des stratégies parfois opposées. Les grands groupes vendent surtout des services et reconnaissent volontiers que les PME sont des prestataires qu'ils utilisent (voire parfois rachètent) au gré de leurs besoins. Lorsqu'ils n'ont pas d'intérêt spécifique à faire travailler une PME-ETI française à l'étranger, ils préfèrent souvent faire appel à des prestataires locaux. Les PME et ETI interrogées par la mission confirment cette situation, tout en la déplorant.

La position des grands groupes dans la gouvernance des pôles de compétitivité (sur les déchets, l'eau, l'énergie, la ville, etc.) est perçue et dénoncée comme hégémonique. La présence systématique de ces grandes entreprises dans les instances et groupes de travail des différents organismes institutionnels ou syndicaux - voire, semble-t-il, la répartition des présidences - est l'objet de récriminations plus ou moins explicites des PME et ETI. De même, le rôle de cabinets d'ingénierie et de conseil filiales des grands groupes dans les opérations financées par le FEXTE est susceptible de poser problème.

Les relations entre les grands groupes et les PME-ETI constituent donc un sujet sensible. La scission au sein de la FNADE résultant de la constitution il y a quelques mois des « indépendants du déchet » en serait l'illustration la plus récente. Selon plusieurs des interlocuteurs de la mission, la situation dans les déchets serait plus dégradée que dans d'autres secteurs (comme celui de l'énergie par exemple).

Enfin (cf. infra), quelques interlocuteurs ont critiqué l'action des éco-organismes chargés de mettre en œuvre la responsabilité élargie des producteurs (REP). Ces structures, qui bénéficient d'un financement garanti à caractère quasi fiscal (d'un point de vue économique) mais opèrent avec une logique et un statut d'entreprise privée, préféreraient parfois assurer leurs revenus par des exportations plutôt que de faire travailler les entreprises françaises. Ce point de vue exprimé par certaines entreprises n'a pas pu être confronté à celui des autres acteurs concernés. En tout état de cause, la prise en compte des intérêts de l'industrie française par les éco-organismes constitue un enjeu important qui pourrait être évoqué dans leur cahier des charges (sous réserve de compatibilité avec les règles européennes).

L'un des problèmes évoqués est celui de la durée des contrats (deux ou trois ans) qui ne permettrait pas de justifier des investissements industriels lourds par les opérateurs (gestionnaires et retraites de déchets) et placeraient ces derniers dans une position de négociation défavorable. Ces investissements seraient alors préférentiellement réalisés à l'étranger où les plans de charge sont plus prévisibles, quitte à traiter, grâce à eux et à l'avenir, des déchets exportés de France. Ce mécanisme de délocalisation d'une activité industrielle ne pourrait qu'interpeller s'il était avéré.

Au total, l'ensemble des propos recueillis traduit des relations médiocres entre les différents groupes d'acteurs, au détriment de la promotion du savoir-faire français.

2.2. Des entreprises peut-être moins solides qu'il n'y paraît

Au sein des PME-PMI, plusieurs interlocuteurs ont souligné la montée des participations ou prises de contrôle par des capitaux étrangers (par exemple trois fabricants de bennes sont désormais contrôlés par des capitaux allemands ou espagnols). Des retraits récents de marchés étrangers (Maghreb en raison de difficultés de paiement, mais aussi pays d'Europe ou des deux Amériques en raison de difficultés à prendre des parts de marché) concernent toutes les entreprises, notamment les grands groupes qui se sont réorganisés.

Par ailleurs, les entreprises traitant une part importante de déchets d'origine industrielle souffrent de la désindustrialisation de la France. Pour les déchets dangereux, l'activité des sites français diminue, l'un d'entre eux a fermé et les entreprises déclarent investir désormais davantage sur leurs sites étrangers qu'en France, ce qui est préoccupant.

Les exportations de déchets bruts augmentent aussi du fait des difficultés rencontrées par l'industrie française. Les faillites de grands groupes papetiers ou métallurgiques (Ascométal) ont entraîné des pertes importantes pour leurs fournisseurs, notamment les organismes responsables de la mise en œuvre de la responsabilité élargie du producteur (cf. supra).

2.3. Une profession faiblement organisée à l'international

2.3.1. Des syndicats professionnels peu mobilisés

La mission a constaté que les questions internationales n'étaient pas une priorité pour la plupart des syndicats professionnels, notamment ceux qui ne correspondent pas à un champ spécialisé du traitement des déchets.

Ce manque d'implication se manifeste notamment par l'absence au sein de ces organismes de groupes de réflexion dédiés à ces questions. Il apparaît clairement que les entreprises membres souhaitent que l'essentiel des efforts porte sur les questions intéressant le marché national et sur les questions réglementaires, dont les aspects communautaires sont décisifs.

La conquête des marchés étrangers n'est, en règle générale, pas un enjeu central pour les fédérations professionnelles. La FNADE et la FEDEREC le reconnaissent sans détour et portent un diagnostic pessimiste sur les possibilités d'une plus forte mobilisation ; quant aux « indépendants du déchet », ils n'ont pas donné suite aux demandes de rencontre formulées par la mission. Le diagnostic est différent pour les organisations représentant des secteurs spécialisés telles que le SYPRED pour les déchets dangereux. Cette fédération – qui ne rassemble pas tous les acteurs du secteur – a un discours construit sur le sujet et a montré sa motivation en rencontrant la mission au niveau de ses instances décisionnelles.

2.3.2. Un manque reconnu de jeu collectif

L'Allemagne sert souvent de référence, à la fois principal concurrent et exemple à suivre. Ce pays qui, dans le secteur industriel des déchets, ne semble pas bénéficier d'avantages technologiques particuliers, passe pour être plus performant que la France à l'export – ce que la mission n'a pu vérifier chiffres à l'appui. Le diagnostic sur

l'absence de supériorité technique allemande pourrait être nuancé par le fait, souligné par plusieurs industriels, que les constructeurs de matériels industriels sont essentiellement allemands ou suisses, les Français étant plus présents dans les activités d'assemblage.

L'explication la plus fréquemment évoquée des performances allemandes à l'export réside dans le caractère plus coopératif des relations entre les entreprises, particulièrement entre les grands groupes et les PME-ETI. Une autre explication pourrait être que la culture des entreprises allemandes les conduit à se tourner plus spontanément vers l'exportation. Un opérateur a par ailleurs souligné le problème, bien connu et non spécifique aux déchets, de la taille insuffisante des PME-ETI françaises.

En revanche (cf. infra), ce qui semble certain et argumenté est que la position, perçue comme hégémonique, des grands groupes français, perturbe les relations inter entreprises et ne facilite pas les démarches coordonnées à l'exportation.

Enfin, pour conclure sur l'Allemagne, le GIZ (*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit mbH*), structure d'expertise et d'appui, serait doté de moyens humains et financiers plus importants que les organismes français correspondants et, de manière peut-être anecdotique, serait plus « inventif » dans son interprétation des règles européennes limitant le recours à l'expertise privée dans le cadre des jumelages².

2.4. Des marchés étrangers hétérogènes, une perception contrastée des besoins de soutien à l'exportation

Le marché international des déchets est constitué de marchés très différents, tant en termes de produits (matériels) ou de services, qu'en termes géographiques. C'est une difficulté qui s'ajoute à celle résultant, pour la France, de l'éclatement du secteur entre grands groupes et PME-ETI.

En supposant remplies les trois conditions évoquées au point 1.2., les États susceptibles de se doter d'un système de gestion des déchets ont des organisations et des besoins différents. La valorisation énergétique est plus facile dans les pays d'Europe du Nord qu'en Sicile ou en Crète ; certains privilégient les prestations en régie, d'autres les entreprises nationales, d'autres enfin procèdent plutôt par appels d'offres internationaux. Ces différences s'observent pour des pays possédant un développement économique comparable, notamment en Europe. La situation est assez similaire pour les déchets spéciaux ; si les États européens liés par la convention de Bâle ont développé des approches convergentes, ce n'est pas le cas des USA, qui n'ont pas ratifié cette convention et disposent d'un vaste territoire où la mise en décharge reste une solution praticable. Quant au Japon, où les fortes contraintes de l'insularité orientent les politiques, il met en œuvre des techniques spécifiques comme la pyrolyse des déchets non dangereux, avec un usage plus répandu des torches à plasma. Du fait notamment de ces situations contrastées, il n'existe pas de perspective de rapprochement technique et réglementaire à court terme.

Les entreprises ont des besoins différents selon leurs tailles. Les grands groupes semblent bien dimensionnés pour prospecter et conquérir de nouveaux marchés à

² Par exemple en recourant à des contrats cadre de longue durée.

l'étranger et ils ont su le faire au cours des décennies passées. Ces dernières années, ils ont toutefois été conduits à se réorganiser, à revenir sur plusieurs de leurs diversifications et à se concentrer sur certains métiers, notamment ceux concernant les déchets spéciaux, et sur certains territoires, abandonnant des pays, des continents ou des sous-continententiers entiers pour tout ou partie de leurs activités.

3. Un diagnostic nuancé sur les aides et les interventions publiques

En matière d'aide publique aux entreprises, trois grands domaines peuvent être identifiés, premièrement l'aide au développement de projets technologiques (la R&D), deuxièmement l'encadrement réglementaire et l'obtention de textes européens qui favorisent les technologies développées en France et, enfin un ensemble plus composite comprenant : la « diplomatie économique », le soutien aux exportations et celui aux prestations réalisées en France pour des pays étrangers.

3.1. Le soutien à la recherche-développement et aux projets technologiques

Les procédures associées recueillent des critiques, au demeurant classiques, qui concernent la lourdeur des procédures, lesquelles engendrent un important travail administratif, les critères d'aides fluctuants avec des assiettes variables selon les organismes (types de dépenses, localisations géographiques, etc., critères qui l'emportent sur la cohérence technique et économique du projet).

La rigidité inhérente aux procédures d'aide aux projets fait parfois problème. Pour l'un des chefs d'entreprise rencontrés par la mission, les projets peuvent évoluer au cours du temps et ne plus correspondre à ce qui fondait l'accord de subvention. Les possibilités de réajustement sans annulation du programme sont alors très limitées. Plus généralement, la logique des programmes de recherche pris individuellement n'est pas une logique de développement industriel. Enfin, les rivalités entre collectivités et leur raisonnement territorial, traduits dans les critères d'attribution, seraient dans certains cas une entrave aux collaborations.

Toutes les entreprises interrogées pointent le caractère chronophage du montage des dossiers de subvention – récrimination au demeurant récurrente dans différents domaines de l'action publique. Plusieurs interlocuteurs déclarent ne plus rechercher les aides publiques tant leur coût de gestion serait élevé, se contentant d'en profiter occasionnellement au gré des opportunités. Ces déclarations peuvent nourrir des interrogations sur l'efficacité de certaines interventions publiques.

De récents appels à projet pour lesquels il a été demandé aux entreprises de répondre en urgence pour utiliser des lignes de crédits spécifiques, lesquelles ont ensuite disparu ou se sont révélées inexistantes (ou très insuffisantes), ont jeté un discrédit sur ces procédures (l'exemple du plan recyclage et matériaux verts de l'Ademe a été cité).

3.2. Le soutien aux entreprises par la réglementation et son application

Ce point, également non spécifique au secteur des déchets, est régulièrement mis en avant pour dénoncer une faiblesse de l'administration française. Les interlocuteurs industriels souhaitent un travail collaboratif dans la perspective d'une promotion plus efficace de leurs intérêts. Des sujets tels que la sortie du statut du déchet ou parfois les combustibles solides de récupération ont été évoqués, de manière trop peu précise pour permettre à la mission de se faire une opinion. En revanche, la nécessité de promouvoir des textes techniques européens à valeur contraignante (BREF « Best available techniques reference documents ») qui favorisent les entreprises françaises,

est précisément identifiée. D'autres pays, en particulier l'Allemagne élaboreraient leurs positions en étroite concertation avec leurs entreprises et seraient représentées par des négociateurs expérimentés et disposant de solides connaissances techniques (ce qui, par contraste, revient à critiquer la manière dont l'administration française gère ses compétences et définit ses priorités).

L'expérience professionnelle de la mission l'incite à prendre au sérieux ces critiques, mais cela ne permet pas d'affirmer qu'elles sont fondées dans le cas des négociations communautaires relatives aux déchets.

3.3. Les dispositifs de soutien aux exportations

Ceux-ci recueillent des critiques qui se rapprochent de celles portées sur les procédures d'aide au développement de projets ou à la recherche.

Trois dispositifs existent auxquels il convient d'ajouter les actions de Business France présentées au point 1.1.4. Les soutiens FEXTE, FASEP et REP sont assez peu utilisés dans le domaine des déchets, au moins par les PME-ETI, et leur bilan est donc assez maigre.

En complément (ou en explication de cette sous utilisation), il est observé que « les interventions exigent une bonne connaissance technique et géographique des marchés avant de déterminer les projets qui sont pertinents ». Grâce à sa présence dans 70 pays, Business France apporte aux entreprises une partie de cette connaissance, mais il reste indispensable pour les entreprises d'établir des contacts directs suffisamment poussés avant d'envisager de prendre pied dans un pays.

Les soutiens de la Coface sont décrits comme inadaptés pour les petits programmes d'exportation (inférieurs à quelques millions d'euros) en raison de leurs coûts financiers et administratifs.

Parmi les autres modes d'action possibles à l'international, Expertise France a évoqué le mécénat d'entreprise. Dans le cadre de leur action en faveur du développement durable, certaines grandes entreprises pourraient participer au financement de projets dans le domaine de la gestion des déchets, qui pourraient profiter à d'autres entreprises françaises.

3.4. La diplomatie économique

Les actions de mise en relation et d'accompagnement font l'objet d'une appréciation globalement très positive. Tous les interlocuteurs ont souligné l'intérêt des délégations d'entreprises et de collectivités accompagnant certaines visites ministérielles ou présidentielles à l'étranger. Ces opérations de mise en relation atteignent leur but en créant les conditions pour que les partenaires se connaissent mieux et que les interlocuteurs étrangers qui privilégient leurs homologues français (i.e. les collectivités avec les collectivités, les entreprises avec les entreprises) initient un dialogue en confiance. De même, la présentation de réalisations françaises à des délégations étrangères est plébiscitée.

Quelques critiques relèvent toutefois le manque d'information sur ces opportunités, ce qui renvoie à l'enjeu d'une meilleure coordination des acteurs évoqué ci-dessous.

3.5. Les restrictions à l'importation de certains déchets difficilement ou non traitables dans leur pays d'origine

Les difficultés parfois rencontrées pour ce type d'importations, au-delà des restrictions imposées par la convention de Bâle, suscitent des critiques. Sans pouvoir se prononcer sur le fond, la mission constate qu'une incompréhension peut exister sur ce point entre l'administration et les opérateurs industriels. Une récente affaire concernant une importation de déchets est mise en exergue pour dénoncer le caractère plus politique que technique de certaines décisions. Les entreprises soulignent le fait que, dans de nombreux cas, l'alternative de développer dans le pays exportateur un centre de traitement est illusoire, une telle installation ne pouvant se justifier que pour un flux annuel pérenne de plusieurs milliers ou dizaines de milliers de tonnes.

Le Sypred observe que de telles décisions pourraient bénéficier à la concurrence, voire provoquer la délocalisation d'investissements français à l'étranger, lesquels auraient un faible contenu en technologies ou équipements français compte tenu du fait, confirmé par d'autres interlocuteurs, que les équipements des industries françaises sont souvent d'origine étrangère, notamment allemande.

3.6. Une expertise publique difficile à mobiliser

Les administrations sont confrontées à l'organisation de visites pour des délégations étrangères ou à des demandes de jumelages entre pays de l'union européenne. Par manque d'expertise disponible, elles disent rencontrer des difficultés pour y répondre – problème qui, en tout état de cause, n'est pas apparu à la mission comme un enjeu décisif au regard de la promotion du savoir-faire français. La seule structure publique disposant d'agents ayant une pratique suffisante du domaine des déchets pour intervenir comme experts ou facilitateurs est l'Ademe, dont les moyens sont déjà réduits pour répondre aux besoins nationaux et où des recrutements paraissent difficilement envisageables ; il est donc difficile d'imaginer que la réponse au besoin exprimé par l'administration puisse passer par cette seule structure.

Expertise France confirme globalement ce diagnostic. Du fait notamment des réductions d'effectifs dans les administrations et services publics, le vivier des experts techniques internationaux aurait considérablement diminué en une quinzaine d'années. Les responsables de cette agence ont toutefois précisé qu'il est possible de recourir ponctuellement à des experts privés dans le cadre de jumelages, mais dans des conditions très restrictives.

Par ailleurs, et c'est sans doute le plus important, Expertise France souligne le fait que les jumelages ne sont pas toujours la meilleure formule pour développer des actions de coopération internationale. D'autres possibilités existent, qui donnent plus de liberté pour mobiliser tout type d'expertise. Outre la réponse à des appels d'offre, qui permet de mettre en place des consortiums regroupant des acteurs publics et privés, les coopérations d'État à État offrent toute liberté pour mettre en place des réponses globales aux demandes d'un pays. Ce type de solution suppose toutefois une capacité d'analyse stratégique des besoins à moyen terme.

Il est à noter que les entreprises interrogées par la mission ne perçoivent pas ce besoin d'expertise. Plusieurs des industriels interrogés par la mission ont d'ailleurs manifesté une certaine défiance à l'égard des consultants (« Dans mon univers, le conseil stratégique n'est pas pertinent »).

3.7. L'enjeu d'une implication de tous les acteurs publics et privés dans le soutien à l'exportation

Plusieurs entreprises, ainsi que certains acteurs publics, se sont interrogés sur le degré d'implication de l'AFD et de l'Ademe dans la promotion des entreprises françaises, voire l'ont contesté. Selon d'autres, les administrations auraient une connaissance insuffisante du fonctionnement, de la réalité des entreprises et de leurs stratégies. Ce genre de reproches est récurrent et relève pour une part d'une incompréhension des missions spécifiques des différents organismes publics. Mais les propos des administrations et des organismes publics ne permettent pas de démentir totalement les critiques, car ces derniers insistent volontiers sur le fait qu'ils ont d'autres objectifs que la promotion des entreprises françaises.

Les organismes publics ne sont d'ailleurs pas seuls à subir de telles accusations. La critique la plus sévère recueillie par la mission, et la seule qui soit vraiment précise, concerne l'emprise d'une filiale d'un groupe étranger sur une organisation professionnelle censée défendre les intérêts d'entreprises françaises. Il n'en demeure pas moins vrai que des biais de concurrence peuvent résulter des pratiques d'aide plus ou moins agressives mises en œuvre par les différents pays. Il existe différents moyens pour contourner les lignes directrices de l'OCDE sur la réduction de l'aide liée, dont deux sont bien connus. D'une part l'existence (en Allemagne ou au Japon notamment) de puissantes banques dédiées à la fois au soutien du commerce extérieur et à l'aide au développement ; au travers de conditions mises à l'octroi de prêts, elles sont susceptibles d'avantager les entreprises de leur pays. D'autre part, les aides peuvent être accordées préférentiellement dans des secteurs où l'industrie du pays donateur est leader.

En tout état de cause, les pratiques françaises sont perfectibles. L'un des moyens de progresser serait d'améliorer la connaissance réciproque des entreprises et des administrations chargées de gérer des dispositifs qui les concernent

4. Recommandations

Au regard des constats établis par la mission, les possibilités d'amélioration ne résident pas dans la création de nouveaux outils d'aide, mais dans de nouvelles pratiques. Il s'agit, d'une manière générale, d'inciter les acteurs publics et privés à mieux intégrer la promotion du savoir-faire français dans leurs stratégies. Cela passe notamment par la création d'un cadre de coopération permettant à la fois de renforcer les synergies et de mieux mettre en valeur les différentes dimensions de l'offre des entreprises françaises en matière de gestion des déchets.

4.1. Renforcer la coopération entre les acteurs publics en essayant de mieux intégrer leurs différents objectifs à l'international

Comme il a été dit plus haut, certaines entreprises et administrations dénoncent une prise en compte insuffisante des intérêts commerciaux de la France par l'Ademe et l'AFD. Sans reprendre ces critiques à son compte, la mission pense qu'il convient de prendre en considération certaines pratiques et modalités d'action de nos concurrents, notamment allemands, qui paraissent de nature à permettre une meilleure intégration des différents objectifs de l'action publique à l'international. Outre la création évoquée plus haut d'une banque dédiée à la fois au soutien du commerce extérieur et à l'aide au développement – proposition dont l'examen déborde largement le cadre de la mission –, cela renvoie au renforcement de la collaboration entre les différents acteurs publics de l'aide aux entreprises, de l'aide au développement et de l'expertise dans le domaine de l'environnement.

1. Poursuivre le mouvement engagé de renforcement des coopérations entre les agences publiques en le plaçant dans la perspective d'une meilleure intégration des objectifs de l'action publique en matière d'environnement, d'aide au développement et de soutien aux entreprises françaises.

4.2. Promouvoir une meilleure connaissance par les organismes publics des contraintes et besoins réels des entreprises afin de rendre les aides plus efficaces

Malgré de réels efforts faits par les administrations, les entreprises s'estiment mal comprises. Elles jugent le système d'aides inadapté à leurs besoins, notamment du fait de la complexité des procédures. Il est important que les administrations comprennent mieux ces difficultés et s'efforcent d'y porter remède. Dans cette perspective, les évaluations des dispositifs ne devraient pas porter uniquement sur l'impact des aides effectivement accordées, mais également sur les causes de non recours, afin d'identifier plus précisément les aspects des procédures qui pourraient être améliorés.

2. Prendre en compte l'analyse des causes de non-recours dans l'évaluation et la conception des dispositifs d'aide.

Il va de soi que les deux recommandations précédentes ne concernent pas uniquement la gestion des déchets et qu'elles devraient être examinées dans un cadre plus large que celui de la présente mission.

4.3. Fédérer les entreprises dans un « portail » pour valoriser le savoir-faire français

L'administration n'a ni la mission, ni le pouvoir de se substituer aux organisations professionnelles. En revanche, elle est légitime pour inciter les entreprises à mieux s'organiser. La nécessité que les différents acteurs agissent de façon plus cohérente et coordonnée est apparue à presque tous. Des exemples, dont certains bien connus des acteurs de la gestion des déchets, existent dans d'autres domaines. Trois ont été identifiés : le Partenariat français pour l'eau, Fer de France pour les transports ferroviaires et Vivapolis pour la ville durable.

Ces structures ont pour objectif de fédérer les acteurs d'un domaine économique pour leur permettre de présenter de manière cohérente le savoir-faire français dans le but affiché de l'exporter au travers de la prise de marchés par des entreprises françaises.

4.3.1. Les exemples identifiés

4.3.1.1. Le Partenariat français pour l'eau

Cette structure a été créée à la suite du congrès mondial de l'eau tenu à Mexico en mars 2006, au cours duquel il était apparu que certains pays avaient des agents économiques et des entreprises structurés en groupes ou réseaux très organisés tandis que les Français étaient très dispersés. Sous l'impulsion de la ministre de l'époque, madame Nelly Ollin, un projet d'organisation des acteurs français de l'eau a été élaboré en septembre 2006. Le Partenariat français pour l'eau (PFE) est né en mars 2007, intégré au sein d'une structure déjà existante, l'ASTEE (Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement).

Ce n'est qu'en juillet 2012 qu'il a été décidé de donner une autonomie au PFE. De 2007 à 2012, celui-ci a produit des éléments de consensus entre les acteurs sur des concepts partagés (ce qui n'allait pas de soi) et a préparé les fora mondiaux de l'eau. Depuis 2012, il a élargi sa mission à la défense des intérêts français dans les instances mondiales (ONU, etc.) et à la promotion du savoir-faire français dans le domaine de l'eau. Ces objectifs fédèrent un ensemble d'initiatives des pouvoirs publics, des entreprises, des collectivités locales, des associations et ONG et des experts. Le PFE comporte aujourd'hui 130 membres dont 40 entreprises environ.

Malgré ce bilan positif du PFE, des difficultés entre entreprises subsistent, notamment entre les grands groupes et les PME-ETI.

4.3.1.2. Fer de France

Cet organisme se présente (sur son site internet) comme le « lieu d'échange et de rassemblement des acteurs de la filière ferroviaire française » regroupant des entreprises, des institutions et des organismes publics ; il a été créé fin 2012. Fer de France encourage les coopérations créatrices de valeur dans le strict respect des règles de la concurrence, y compris entre ses membres, lesquels représentent 300 000 emplois, 35 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 4 milliards d'exportation.

4.3.1.3. Vivapolis

Vivapolis résulte de la volonté de la ministre du commerce extérieur, madame Nicole Bricq, de différencier les approches pour les secteurs économiques capables de réaliser des exportations de façon assez « autonome » (aéronautique, armement, etc.) des autres pour lesquels il existait plus de difficultés. Ces derniers ont été regroupés en quatre thèmes formulés comme des axes de progrès : « mieux se nourrir », « mieux communiquer », « mieux se soigner » et « mieux vivre en ville », sur lesquels les compétences françaises sont importantes mais souffrent d'un manque de synergie entre les acteurs. Pour chacun des thèmes, un « fédérateur » a été nommé et des moyens ont été dégagés (limités et le plus souvent intégrés dans des structures préexistantes).

Dans les domaines liés à la ville durable, les entreprises ont facilement reconnu qu'elles ne savaient pas travailler ensemble et qu'elles avaient besoin d'un « tiers de confiance ». Vivapolis s'est construit sous l'impulsion d'une personnalité issue de la fonction publique assistée d'un agent du MEDDE ayant de facto le rôle de secrétaire général d'une « association qui n'existe pas » (juridiquement) ; son rôle est d'assurer l'organisation du réseau constitué par les entreprises, les institutions publiques (dont sept ministères), de suivre la bonne fin des initiatives (site internet, plaquettes de présentation, préparation des réunions, etc.). Différentes structures réalisent des actions concrètes (Business France pour l'hébergement du site internet, l'Ademe pour certaines publications, etc.).

L'une des premières réalisations de Vivapolis a été de fédérer l'ensemble des acteurs autour d'un message simple censé définir « la ville durable à la française » : mettre l'homme au cœur du projet, chercher à atteindre la meilleure performance possible (en termes de services offerts et de protection de l'environnement), promouvoir une gouvernance forte et participative, s'adapter aux spécificités locales, géographiques, climatiques, historiques, culturelles. Cette approche est différente de celles portées par les pays anglo-saxons, plus axées sur des démarches de certification.

Après quelques années, les résultats sont positifs, les actions coordonnées par Vivapolis sont appréciées et la nécessité de mieux structurer l'organisation se fait jour. Vivapolis travaille avec le PFE et Fer de France. Pour la fédératrice du réseau, une structure comparable dans le domaine des déchets pourrait avoir une grande utilité.

4.3.2. Les fonctions d'un « portail » du savoir-faire français

A l'expérience des trois exemples précités, la mission formule la recommandation suivante :

3. Susciter la création d'un « partenariat français pour une gestion responsable des déchets », structure légère, informelle (au moins dans un premier temps), comparable au Partenariat français pour l'eau, à Fer de France ou à Vivapolis.

Ce partenariat français (appellation provisoire qui n'a d'autre objectif que de fixer les idées) aurait plusieurs missions :

- Faire émerger une « image de marque » potentiellement attractive qui serait un atout pour la promotion de l'offre française.

Comme dans les secteurs de l'eau et du transport ferroviaire, l'image d'une industrie dynamique, dotée d'une identité forte et d'un esprit de coopération contribuerait à renforcer son attractivité pour les clients internationaux.

- Faciliter les réponses groupées d'entreprises françaises à une demande étrangère.

Les réponses coordonnées seraient plus simples à concevoir, les entreprises ayant déjà des contacts et des relations de travail.

- Inciter les entreprises françaises à coopérer.

Ce point serait une conséquence directe des précédents, les entreprises s'excluant des réseaux de coopération se dresseraient elles-mêmes des barrières à l'exportation.

- Diffuser la vision française des politiques d'économie circulaire.

Cette retombée intéresse directement la puissance publique au-delà de sa mission naturelle de soutenir les entreprises françaises. Il est toujours plus simple - cette condition étant d'ailleurs souvent impérative – de défendre un système bien identifié qui remporte des succès sur les marchés internationaux et revendique une certaine exemplarité.

Enfin, au moment où la France ambitionne de jouer un rôle moteur dans la lutte contre le changement climatique, un tel groupement serait un levier d'influence et un atout pour développer les synergies entre l'économie circulaire et les politiques d'efficacité énergétique.

4.3.3. De réels obstacles à surmonter

La difficulté pour créer et faire fonctionner une telle structure ne doit pas être sous-estimée. Dans les exemples recensés ci-dessus, qui concernent des milieux plus simples à fédérer, l'organisation a été mise en place sous l'impulsion d'une autorité reconnue (le plus souvent un ministre) et a exigé plusieurs années de maturation, même si le concept général a été simple à formuler.

Le secteur des déchets se caractérise par un jeu d'acteur particulièrement compliqué, largement évoqué dans le présent rapport, et les métiers y sont sans doute plus différenciés. Enfin, les prestations font le plus souvent l'objet de marchés et non de contrats, ce qui rend les relations entre acteurs encore plus concurrentielles.

Enfin, si la plupart des interlocuteurs de la mission se déclare favorable à la création d'un « partenariat français des déchets », aucun n'a fait part de sa volonté de s'y investir fortement dans l'immédiat.

4.4. Pistes pour un portage institutionnel

L'observation des exemples précités et les retours positifs qui en ont été faits à la mission font émerger quelques points déterminants pour le succès d'une initiative du même type :

- fédérer les acteurs,
- structurer ce rassemblement autour d'une personnalité reconnue qui en assure la présidence de fait, quel que soit le titre qui lui est donné,
- s'attacher dans un premier temps à l'élaboration d'un message et d'une présentation commune identifiant les caractéristiques, les avantages et les spécificités de l'approche française.

Le rassemblement reposerait dans un premier temps sur des présentations et un message commun. Ceux-ci devraient permettre à chaque acteur de se positionner dans un ensemble, aux interlocuteurs étrangers d'identifier facilement les potentialités de l'offre française – avec ses avantages et ses spécificités – ainsi que les différentes entreprises et acteurs institutionnels pouvant contribuer à la réalisation de leurs projets.

Un tel message existe déjà chez plusieurs interlocuteurs comme le Sypred. La charte de cette organisation met en avant – à travers des principes de traçabilité, de qualité des traitements, de contribution à une mission d'intérêt général et de recherche et développement – des engagements concrets tels que la volonté de réduire la pollution par des traitements poussés et donc de limiter – et si possible de supprimer – toute mise en décharge ou dispersion des effluents. Il convient également de citer la communication de l'éco-organisme Éco-Système, qui affiche des standards de traitement propres à la filière française, insiste sur le fait que la pollution ne doit en aucun cas être exportée et veut promouvoir une industrie du recyclage performante, innovante et créatrice d'emplois locaux. À partir d'éléments de langage de ce genre, Il paraît tout à fait possible d'élaborer un message valorisant les compétences techniques, les exigences de qualité et le souci éthique des entreprises françaises.

Plus largement, cette Charte pourrait mentionner des objectifs de développement de l'économie circulaire (recyclage, économie des ressources...) ainsi que de réduction, et à terme de suppression totale, des pollutions – ceci impliquant concrètement une extraction maximum des matières recyclables aux conditions économiques du moment et une limitation des enfouissements et autres pseudo-valorisations.

Une autre tâche sera de constituer une « vitrine technologique » et pour cela de repérer et de faciliter la présentation des réalisations performantes en France pour les valoriser à l'export. Il faut en effet apprendre à mettre en valeur les unités de traitement exemplaires. Tous les industriels rencontrés affirment que de tels équipements existent et sont parfois présentés à des visiteurs étrangers, mais ils pourraient l'être de façon plus construite et coordonnée. Il faudra pour cela impliquer les exploitants, les équipementiers et les collectivités concernées s'il y a lieu.

La constitution et l'utilisation de cette vitrine (pouvant naturellement être déclinée en plusieurs entrées correspondant à différents types de déchets et modes de traitement) permettra d'orienter rapidement les clients internationaux vers les entreprises susceptibles de répondre à leurs demandes.

Enfin, la création de ce « partenariat français pour une gestion responsable des déchets » exigera dans un premier temps d'identifier la personne susceptible d'en assurer l'animation. Identifier cette personne – qui devra être à la fois compétente, indépendante et perçue comme digne de confiance par l'ensemble des acteurs – constitue sans doute l'une des principales difficultés du projet.

Dégager les moyens humains et financiers nécessaires au fonctionnement de ce réseau sera difficile dans la conjoncture actuelle. Les exemples cités montrent toutefois que ces moyens peuvent être modestes. Ils pourraient être trouvés soit au sein du ministère chargé de l'écologie (DGPR ou CGDD par exemple), soit au sein de l'Ademe, organisme qui dispose de compétences étendues en matière de déchets. Les entreprises devraient progressivement contribuer, financièrement ou en nature, à la mesure des avantages qu'elles ne manqueraient pas d'en retirer. En tout état de cause, la mission considère que le réseau doit commencer à fonctionner avec une structure légère et informelle, hébergée par un organisme existant.

Philippe GUIGNARD



Ingénieur en chef
des ponts, des eaux
et des forêts

Bernard PERRET



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission

03/03/2015



115/2015

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DU LOGEMENT,
DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES
ET DE LA RURALITÉ

Secrétariat général

Paris le, 24 FEV. 2015

Direction des Affaires Européennes et Internationales

**La directrice des affaires européennes
et internationales**

Sous-Direction des Échanges Internationaux

**La directrice générale de la prévention
des risques**

à

Nos réf. : D15000614

Affaire suivie par : Hervé BOISGUILAUME

herve.boisguillaume@developpement-durable.gouv.fr

Tél. : 01 40 81 27 64

2015_29

Monsieur le Vice-président du conseil général de
l'environnement et du développement durable

S/c du Secrétaire général

Francis ROL-TANGUY

Objet : promotion des savoir-faire français dans le domaine de la gestion des déchets.

Le domaine de la gestion des déchets et du développement de l'économie circulaire est un secteur porteur pour les entreprises françaises, mais relativement peu présent dans les coopérations internationales menées par les MEDDE et MLETR. Plusieurs arrangements administratifs signés ces dernières années dans les domaines de l'environnement et du développement durable permettraient de mener des actions dans ce domaine. Au plan institutionnel, l'ADEME dispose d'un savoir faire important en la matière, mais reste très difficilement mobilisable sur ce secteur. Il s'avère également compliqué de mobiliser les experts français du MEDDE (administration centrale, DREAL, et DJP), faute de disponibilité de leur part ou de réticences de leurs hiérarchies à les laisser s'engager dans ces coopérations internationales. Ainsi, plusieurs jumelages lancés ces derniers mois n'ont pas fait l'objet de réponses françaises, faute de pouvoir constituer a minima un petit pool d'experts court terme.

Au niveau commercial, les savoir faire des grands groupes sont bien connus à l'étranger. Cependant, les multiples produits innovants des PME et ETI sont pour la plupart du temps ignorés, et manquent de portage institutionnel.

Nous vous sollicitons pour qu'une équipe du CGEDD soit désignée afin de mener à bien une étude portant sur les moyens d'améliorer le positionnement institutionnel et commercial de la France dans le domaine des déchets, notamment au regard des objectifs visés pour ce secteur dans le cadre de la transition énergétique.

Au plan institutionnel, l'étude du CGEDD visera tout d'abord à dresser un bilan des différents intervenants institutionnels français dans le domaine de la gestion des déchets à l'international, à

de chaque partenaire. La mission proposera des pistes pour une meilleure coordination de leurs politiques. Le CGEDD veillera à formuler des propositions en cohérence avec le contexte des actions à l'international (notamment avec des moyens financiers et humains en réduction, tant dans les ministères que dans les établissements publics qui leurs sont liés).

Au plan commercial, la mission analysera l'efficacité des actions d'appui aux entreprises organisées par les différents intervenants, et formulera des propositions pour favoriser de plus grandes retombées et une meilleure diffusion des savoir faire des PME et ETI françaises. Elle étudiera les sous-secteurs dans lesquels l'offre française paraît en retard sur ses principaux partenaires (notamment méthanisation, centrales de co-génération), ainsi que les moyens mobilisés ou mobilisables pour remédier à ces retards.

La mission remettra son rapport d'ici fin septembre 2015.

La directrice des affaires européennes et
internationales



Sylvie Lemmet

La directrice générale de la prévention des
risques



Patricia Blanc

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Boisguillaume	Hervé	MEDDE/ DAEI	Sous-directeur	20/04/15
Videau	Bernard	MEDDE/ DAEI	Adjoint au sous-directeur	20/04/15
Meganck	Marie-Pierre	MEDDE/ DGPR	Responsable de la cellule Affaires européennes et internationales	20/04/15
Moisan	François	Ademe	Directeur exécutif de la stratégie et de la recherche	12/05/15
Campana	Dominique	Ademe	Directrice de l'action internationale	12/05/15
Masset	Philippe	Ademe	Chef du Service Programmes et Partenariats Internationaux	12/05/15
Leblanc	Vincent	FNADE	Directeur général	26/05/15 (entretien téléphonique)
Megder	Nora	FEDEREC	Responsable des affaires institutionnelles	28/05/15
Legay	Baptiste	MEDDE/ DGPR	Cher de département	28/05/15
Lejay	Loïc	MEDDE/ DGPR	Chargé de mission	28/05/15
Thierry	Jean-Marie	VEOLIA	Vice-Président Business development/ Dismantling & Circular Economy	21/08/15
Hénin	Jean	Pellenc ST	PDG	01/09/15
Traisnel	Christian	Cd2E et Team 2	DG	09/09/15
Bourzai-Cherif	Marie-Pierre	AFD	Chef de la division des relations avec les élus et les acteurs économiques	17/09/15
Biddiscombe	Laurent	AFD	Chef de projet	17/09/15
Heidelberger	Alain	SYPREL	Secrétaire général	17/09/15
Levasseur	Hugues	SYPREL	Vice-président	17/09/15
Humez	Nicolas	SYPREL	Expert	17/09/15
Pappalardo	Michèle	Vivapolis	Animatrice	17/09/15
Ortiou	Hélène	Business France	Chef de département Industries & Cleantech	02/10/15

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Morin-Batut	Corine	ASTEE	DG	02/10/15
Guettier	Philippe	Partenariat français de l'eau	DG	02/10/15
Grivel	François	Suez Environnement	Vice-président Marketing	28/10/15
Saint-Bris	Henri	Suez Environnement	Directeur du Marketing et des relations institutionnelles	28/10/15
				(non vu)
Bossière	Emmanuel	DG Trésor	Bureau Aide-Projet Responsable du secteur déchets	06/11/15
Lavoué	François	DG Trésor	Adjoint au chef de bureau Aide-Projet	06/11/15
Roussat	Nicolas	AMORCE	Responsable du département déchets	12/11/15
Meunier	Thierry	Séché Global solutions	Directeur Ecoresponsabilité, santé, sécurité	23/11/15
Barbé	Bertrand	Expertise France	DG délégué	01/12/15
Hulot	Charles	Expertise France	Directeur Département Développement durable	01/12/15

3. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AFD	Agence française de développement
BREF	« Best available techniques reference documents » (documents de référence sur les meilleures techniques disponibles)
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CSR	Combustible solide de récupération
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
ETI	Entreprise de taille intermédiaire
FASEP	Fonds d'étude et d'aide au secteur privé
FEDEREC	Fédération des entreprises du recyclage
FEXTE	Fonds d'expertise technique et d'échange d'expériences
FNADE	Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MLETR	Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PME	Petite ou moyenne entreprise
PET	Polyéthylènetéréphtalate
RDF	Refuse derived fuels
REP	Responsabilité élargie des producteurs
RPE	Réserve pour les pays émergents
SYPREL	Syndicat professionnel pour le recyclage et l'élimination des déchets dangereux

