

# **Une analyse institutionnaliste des acteurs de l'ESS dans les déchets en Ile de France**

Brice Gournay, doctorant, Université Paris-Est, ERUDITE, UPEMLV, F, 77454 Marne-la-Vallée.

## **Introduction**

L'économie des déchets est un domaine où se côtoie une diversité d'acteurs. La plupart des marchés sont disputés par des grandes entreprises nationales ou multinationales, excepté pour certains déchets des ménages dont la gestion peut être le fait d'organismes publics. Dans cet ensemble, les acteurs de l'économie sociale et solidaire occupent une place particulière, que nous cherchons à identifier. Nous le faisons en repérant dans un premier temps, la manière dont le champ est structuré et en précisant l'identité de ces acteurs en Ile de France. Dans un second temps, nous définissons des types d'acteurs possibles en fonction de leur inscription ou non dans les grands modes de régulation du secteur. Enfin, certains de ces types sont illustrés à partir des matériaux empiriques recueillis lors d'un travail de monographie des acteurs de l'ESS dans ce champ.

## **I. Identification des acteurs de l'ESS dans le champ de la prévention et gestion des déchets.**

### **1.1. Structuration de ce champ et principes d'organisation**

L'économie des déchets est champ complexe. Les déchets sont gérés selon un « régime dual » (ANTONIOLI, MASSARUTTO, 2012, p. 508). D'un côté, nous trouvons le régime du service public, et de l'autre le régime de marché. Le premier est caractérisé par un monopole légal et une obligation de service public, tandis que le second est caractérisé par des producteurs de déchets qui choisissent des prestataires offrant des services de traitement (ibid.). Cette partition recouvre une division des catégories de déchets selon leur origine, à savoir, d'un côté les déchets municipaux qui comprennent les déchets des ménages, et de l'autre les déchets des activités économiques. ANTONIOLI et MASSARUTTO montrent dans leur étude<sup>1</sup> que si ces deux régimes étaient autrefois relativement étanches, il y a aujourd'hui une certaine perméabilité entre eux, d'où un accroissement de cette complexité. C'est-à-dire que des flux de déchets traversent la frontière entre ces régimes via différentes formes d'accords entre le service public et les entreprises privées du secteur. D'une manière générale, « les propriétaires de

---

<sup>1</sup> Leur analyse couvre un large champ. Elle s'appuie sur des travaux empiriques en ce qui concerne l'Italie, la France, l'Autriche, la Belgique, et l'Espagne, et sur la littérature et des interviews d'experts pour le Portugal, l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas, et le Royaume-Unis.

déchets (pour les déchets ménagers les municipalités) ont le devoir de trouver une solution légale. Ils peuvent le faire soit directement à travers leurs propres installations ou par l'accès à des équipements gérés par des tiers. » (ANTONIOLI, MASSARUTTO, 2012, p. 516).

Ainsi, par exemple, de nombreux contrats sont passés entre les collectivités en charge des déchets des ménages et les entreprises privées du secteur. Ces contrats prennent en particulier la forme de contrats de délégations de type affermage, c'est-à-dire que l'entreprise « loue les infrastructures à l'autorité organisatrice (commune, communauté de communes) et est responsable du fonctionnement, de l'entretien et de la gestion des services » (LUPTON, 2011, p. 100).

Ces entreprises opèrent sur des marchés tant de collecte que de traitement des déchets qui ont pour la plupart une forme oligopolistique. Les deux principaux opérateurs en France sont les entreprises transnationales Véolia et Suez-Environnement. En 2006 et en France, pour les seuls déchets urbains produits par les communes, Véolia Propreté gérait (collecte et traitement) 34% des quantités de déchets tandis que Sita (GDF-Suez) en gérait 20%, le reste étant partagé entre les opérateurs publics (régies municipales, syndicats intercommunaux) avec 33% des quantités, COVED (groupe Saur) avec 10%, et des indépendants avec 3% (LUPTON, 2011, p. 111). Le degré de concentration de ces marchés du déchet est donc important. Ces derniers se situent le long d'une chaîne de valeur dont les maillons correspondent à de grandes étapes de gestion des déchets. Selon une perspective allant de l'amont vers l'aval, nous trouvons en début de chaîne les activités de collecte, puis les différentes formes de traitements dont les activités de récupération et de recyclage, puis l'incinération, et enfin l'élimination ou le stockage dans des décharges (en principe légales). Idéalement, une logique d'économie circulaire voudrait que les déchets subissent des transformations, qui leur permettent soit de redevenir des produits ou des matières échangeables sur un marché, ou encore de l'énergie, le but étant de limiter au maximum les résidus en fin de chaîne. Pour autant les modes de gestion prédominants en France sont la mise en décharge et l'incinération (certes avec récupération d'énergie). Ainsi pour les seuls déchets collectés par le service public en 2007, la mise en décharge représentait 35.6% des déchets et l'incinération environ 29.2%<sup>2</sup> (LUPTON, 2011, p. 109). Les marchés correspondants sont des marchés de niches, lesquelles sont essentiellement gérées par le secteur privé à travers notamment la gestion déléguée (ibid., p. 110).

Autrefois, ces activités étaient peu encadrées sur les plans législatif et réglementaire dans un contexte où les déchets avaient une composition simple (déchets organiques importants), et où les quantités générées étaient relativement faibles. Les contours d'une politique publique dans le domaine vont se dessiner progressivement en appui sur un certain nombre de valeurs, tout d'abord, d'hygiène publique (fin du XIX), puis écologiques (1960-1970), et enfin plus récemment de santé publique (BERTOLINI, 2005, p. 33).

Le cadre réglementaire actuel comprend deux niveaux : Européen et national. Le cadre européen est posé à travers la Directive de 2008 (Directive n°2008/98/CE) transposée en droit

---

<sup>2</sup> Le reste étant partagé entre la valorisation matière (20.4%), la gestion biologique (13.6%), et l'incinération sans récupération d'énergie (1.4%)

français dans la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010<sup>3</sup>. Cette Directive énonce un certain nombre de grands principes qui doivent orienter la politique de gestion des déchets de pays membres (ANTONIOLI, MASSARUTTO, 2012). Les principes qui nous intéressent ici sont les suivants :

- Le principe de proximité implique que les déchets doivent être gérés au plus près de leur lieu de production.
- Le principe d'échelle implique que les choix politiques doivent donner la priorité, par ordre décroissant d'importance : à la prévention, à la préparation en vue du réemploi, au recyclage, aux autres valorisations, notamment la valorisation énergétique, puis in fine, à l'élimination.

A cela s'ajoute ce que certains voient comme un concept central de cette politique (ANTONIOLI, MASSARUTTO, 2012, p. 510) : la responsabilité élargie des producteurs (REP). Ce principe implique la prise en charge de tout ou partie de la gestion des déchets par les fabricants, distributeurs, et importateurs qui mettent sur le marché des produits ménagers ou professionnels générant des déchets (ADEME, 2011, p. 4). Ces acteurs économiques peuvent le faire volontairement ou dans un cadre réglementaire et sont financeurs et/ou organisateurs de ces filières de gestion (ibid.). En d'autres termes : « c'est un instrument de politique environnementale qui étend les obligations matérielles et/ou financières du producteur à l'égard d'un produit jusqu'au stade final de son cycle de vie situé en aval de la consommation » (ADEME, 2011, p. 3), avec l'objectif de « renforcer le réemploi, la prévention, le recyclage et autres valorisation des produits usagers » (ADEME, 2011, p. 7). Ainsi, l'un des points récurrent dans la mise en œuvre de ces filières serait la définition d'objectif minimum de réutilisation, recyclage ou valorisation « lorsque c'est pertinent » (ibid., p. 8).

C'est dans ce champ que nous cherchons à positionner les acteurs de l'ESS. Quelles sont leurs relations aux deux types d'acteurs du régime dual, comment sont-ils impactés ou non par les évolutions réglementaires, et en particulier par ce principe de responsabilité élargie du producteur ? Avant d'avancer des éléments de réponses, il nous faut identifier ces acteurs de l'ESS. Qui sont-ils et que font-ils ? Pouvons-nous avoir une idée des quantités de déchets qu'ils gèrent ?

## **1.2. Les acteurs de l'ESS dans ce champ**

Les acteurs de l'ESS se situent à la fois dans le domaine de la prévention des déchets à travers des activités dites de réemploi<sup>4</sup>, et dans la gestion de déchets à travers notamment des activités dites de réutilisation<sup>5</sup>. La différence repose sur le passage ou non par le statut de

---

<sup>3</sup> Loi n°2010-788 du 1<sup>er</sup> juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement ou loi « Grenelle 2 ».

<sup>4</sup> Le réemploi fait aussi l'objet d'une définition juridique, soit : « toute opération par laquelle des produits ou des composants qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus ».

<sup>5</sup> La réutilisation est définie juridiquement comme : « toute opération par laquelle des substances, matière ou produits qui sont devenus des déchets sont utilisés de nouveau », et comme l'aboutissement de la préparation en

déchet. La plupart d'entre eux agissent très en amont de la chaîne de gestion qui s'étend de la collecte à l'élimination. Ils participent au détournement des produits usagers des circuits de traitement, en particulier, ceux de l'incinération et de la mise en décharge (stockage). Ainsi, ces activités répondent aux orientations de la politique publique, en particulier au principe d'échelle et de proximité, mais moins, à priori, à certains intérêts des entreprises privées opérant en bout de chaîne.

Les données chiffrées permettant de cerner la part de leurs activités dans le domaine sont peu nombreuses. A l'échelle nationale seule une étude de l'ADEME sur la deuxième vie des produits en France intègre les acteurs de l'ESS, dans la mesure où ils participent, comme nous l'avons indiqué, à ce détournement de produits usagers. Elle ne mentionne pas les quantités de produits entrant dans les structures économiques portés par ces acteurs, mais seulement celles qui ont fait l'objet d'un réemploi/réutilisation. Ainsi, 170 000 tonnes ont fait l'objet d'un réemploi/réutilisation en 2011, sur un gisement de produits arrivant en fin de vie d'environ 10 millions de tonnes. Les estimations de chiffres d'affaires de l'ESS oscillent entre 250 et 300 millions d'euros en 2012. Le nombre d'emplois est estimé à 14000 ETP<sup>6</sup>, et 5000 ETP d'effectif bénévole en 2012.

### **1.2.1. Les acteurs de l'ESS en Ile de France**

Nous nous baserons ici sur une étude<sup>7</sup> menée pour la Région Ile de France, et sur notre propre travail de recensement des acteurs de l'ESS dans la région.

D'après cette étude, il est difficile d'évaluer les gisements collectés et valorisés par ces acteurs dans la mesure où tous n'ont pas d'outils de suivi ou d'évaluation. De même, il n'existe pas de données consolidées concernant les volumes d'emplois. Seule une estimation du chiffre d'affaires du réemploi/réutilisation est donnée : 22.5 millions d'euros. Ce qui fait 7.5% du chiffre d'affaires estimé au niveau national (en se basant sur la limite haute de 300 millions d'euros de CA évoquée précédemment).

Pour identifier ces acteurs de l'Ile de France, nous avons utilisé plusieurs sources (voir encadré ci-après) :

---

vue de la réutilisation, soit « toute opération de contrôle, de nettoyage ou de réparation en vue de la valorisation par laquelle des substances, matières ou produits qui sont devenus des déchets sont préparés de manière à être réutilisés sans autre opération de prétraitement. » (Ordonnance du 17 décembre 2010)

<sup>6</sup> Equivalent temps plein

<sup>7</sup> « Mission d'assistance pour développer la présence de l'offre de réemploi, réparation et réutilisation en Ile de France, Rapport phase 1, mai 2012, non publié.

- Un annuaire en ligne permettant d'obtenir une liste des structures relevant de l'insertion par l'activité économique dans le champ des déchets en Ile de France. Cet annuaire est sur le site [socialementresponsable.org](http://socialementresponsable.org). Il permet de sélectionner les acteurs de l'IAE<sup>8</sup> par régions et par « secteur » d'activité (plus de 4000 références). Le domaine des déchets, intitulé « collecte, traitement et recyclage des déchets » se décline selon les items suivants : « déchets banaux, DEEE<sup>9</sup>, Textiles, Autres ». Du coup, la catégorie « autre » est un peu fourre-tout. Il en est de même pour « déchets banaux », le terme est obsolète et remplacé aujourd'hui par les déchets non dangereux, et notamment les déchets industriels non dangereux (DIND, c'est-à-dire qu'ils sont ni dangereux, ni inertes, et ne sont pas générés par les ménages). Le but de l'annuaire est de repérer des structures de l'IAE dans le « secteur », et non de les trier selon des nomenclatures de déchets précises. Ainsi, les acteurs ne peuvent renseigner leurs activités en dehors de ces catégories de déchets.
- Un outil développé par l'ADEME à destination des collectivités et correspondant au répertoire Sinoe. Ce répertoire nous a permis de sélectionner les structures ayant une activité de prévention et de réemploi en Ile-de-France. Il est possible de les repérer également au niveau départemental (site : [sinoe.org](http://sinoe.org)).
- L'annuaire des ressourceries en Ile-de-France disponible sur le site du réseau des ressourceries (site : [ressourcerie.fr](http://ressourcerie.fr)).
- L'étude des cabinets GIRUS et EXTRA-MUROS réalisée pour la Région Ile-de-France qui comptabilise et recense les acteurs du réemploi, de la réutilisation et de la réparation en Ile de France. Cette dernière source nous a permis à posteriori de compléter et de croiser nos informations.

Nous avons caractérisé ces acteurs selon quelques critères : leur statut juridique (association, sociétés), leur appartenance au domaine de l'insertion par l'activité économique, (et si oui le type de structure d'insertion correspondant), et les types de déchets sur lesquels ils travaillent. Afin de circonscrire l'ensemble des acteurs, nous avons choisi une représentation large de l'ESS. Les conventions que nous avons retenues sont les suivantes :

Les associations du domaine sont, de par leur statut, de facto dans cet ensemble.

Les sociétés ayant une finalité « sociale », c'est-à-dire, faisant partie des structures de l'insertion par l'activité économique, sont aussi dans cet ensemble.

Enfin, nous avons comptés les délégations Croix-Rouge dont les établissements sont relativement nombreux (102), comme un seul et même acteur. Nous avons fait de même pour

---

<sup>8</sup> Insertion par l'activité économique

<sup>9</sup> Déchets d'équipements électriques et électroniques

le Secours Populaire, les congrégations de l'Armée du Salut, les boutiques Ding-Fring d'Emmaüs, les Relais, les structures du Secours catholique, et d'Oxfam.

Les résultats sont les suivants :

- Près de 75 acteurs recensés
- Environ 60% d'associations
- 28% sont des sociétés (SA, SAS, SARL, SCOP, EURL)
- 12% sont non renseignés sur ce critère
- 68% relèvent explicitement de l'IAE

*Parmi les structures de l'IAE :*

- Environ 50% sont des associations aussi bien des ateliers et chantiers d'insertion que des entreprises d'insertion
- Le reste prend la forme de sociétés, en particulier pour les entreprises d'insertion
- Environ 40% des SIAE recensées sont des entreprises d'insertion et 22% des ACI
- 2 ESAT et 2 EA<sup>10</sup> ont été aussi recensés

Autres points :

- Les déchets les plus courants gérés par ces acteurs relèvent de filières organisées selon les principes de la responsabilité élargie des producteurs.
- Il s'agit des : textiles usagés, des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), des papiers graphiques, des meubles (ici petit mobilier)
- 20 mentionnent les DEEE
- 2 les papiers graphiques

Nous retenons ici qu'une part importante des acteurs relèvent de l'insertion par l'activité économique et œuvrent sur des types de produits et déchets relevant d'une organisation en filière à responsabilité élargie des producteurs. Aussi dans la partie qui suit nous caractérisons ces acteurs en fonction de leur inscription ou non dans des réglementations propres au domaine des déchets, et à celui de l'insertion et du handicap. Nous le faisons sous la forme d'une typologie institutionnaliste en termes d'idéal-type<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> ESAT : Etablissement et Services d'Aide par le Travail ; EA : Entreprise Adaptée

<sup>11</sup> Selon D. SCHNAPPER : « Le type-idéal est un tableau simplifié et schématisé de l'objet de la recherche auquel l'observation systématique du réel – saisi par l'enquête dont les procédures utilisent indifféremment ou plutôt successivement ou même concurremment, des méthodes dites qualitatives ou quantitatives – doit être confrontée. » (SCHNAPPER, 2012, p. 18)

## II. Typologie institutionnaliste des acteurs de l'ESS dans la prévention et gestion des déchets

### 2.1. Choix des critères

Les critères que nous avons retenus pour cela sont les suivants : l'inscription ou non de l'acteur dans la logique de filière à responsabilité élargie des producteurs (REP), l'inscription ou non dans la politique locale en matière de déchets (EPL), enfin son inscription ou non dans la politique publique de l'emploi des personnes en situation d'exclusion ou de handicap (PPE).

Ce qui donne le tableau suivant :

**Tableau 1**

	EPL	Non EPL	
REP	Type d'acteur		PPE
			Non PPE
Non REP			PPE
			Non PPE

Ces trois critères dichotomiques dessinent donc huit types d'acteurs possibles.

Avant d'illustrer ces types par des exemples tirés de nos entretiens exploratoires, précisons ces critères.

#### *La filière REP*

Les filières à responsabilité élargie des producteurs apparaissent de plus en plus comme « une pierre d'angle » des politiques en matière de gestion des déchets (ANTONIOLI, MASSARUTTO, 2012, p. 510). Aussi, nous insisterons particulièrement sur ce critère. Il existe environ vingt filières REP en France majoritairement mise en œuvre dans un cadre réglementaire<sup>12</sup> et organisées pour certains types de déchets<sup>13</sup> tels que les déchets d'équipement électriques et électroniques (DEEE), les meubles, les emballages, les textiles, linges de maison et chaussures sur lesquels travaillent, notamment, des acteurs de l'ESS. Comme nous l'avons indiqué précédemment, nous trouvons ce principe dans la Directive 2008/98/CE, puis dans sa transposition en droit français à travers la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010. Ainsi, dans cette dernière il est indiqué qu'il peut être fait « obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits (...) de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent », et ces producteurs « s'acquittent de leur obligation en mettant en place des systèmes individuels de

<sup>12</sup> Ademe (2011), *La responsabilité élargie des producteurs. Panorama 2011*, Collection Repères, p. 4

<sup>13</sup> « Les produits usagés concernés par la REP sont principalement ceux dont la gestion en mélange pose des difficultés pour les recycler ou les valoriser et qui sont à l'origine de coûts de gestion importants » (ADEME, 2011, p. 8).

collecte et de traitement des déchets issus de leurs produits ou en mettant en place collectivement des éco-organismes<sup>14</sup>, organismes auxquels ils versent une contribution financière et transfèrent leur obligation et dont ils assurent la gouvernance ».

Pour nous, la mise en place de ces filières est intéressante dans la mesure où elle peut impacter les acteurs de l'ESS. Ainsi dans le schéma dit collectif les éco-organismes qui assurent une gestion opérationnelle des déchets sélectionnent les prestataires de la collecte et du traitement par appels d'offres. Les acteurs de l'ESS concernés doivent donc être en mesure de répondre à ces appels d'offre afin d'avoir ou de garder une place sur ces marchés. Or, ces appels sont basés sur des exigences environnementales et non sociales. Ils mettent en concurrence les acteurs de l'ESS entre eux, et avec des entreprises du secteur. Tous doivent répondre à des exigences en matière de coûts, de territoire couvert, et de volumes de déchets traités. Aussi, les acteurs de l'ESS qui sont de petits acteurs au regard des entreprises du secteur peuvent être écartés facilement. Ceux d'entre eux qui sont les plus isolés doivent contracter avec les entreprises en capacité de répondre aux exigences technico-économiques des éco-organismes. Il y a, en quelque sorte, une course aux gisements de déchets permettant d'alimenter ces filières.

Cependant, certains acteurs de l'ESS disposent d'un ancrage historique, moral et économique tel qu'ils vont pouvoir s'inscrire dans la « mise en œuvre sociale » de ces filières (MORVAN, 1991, pp. 249-250), en tissant des alliances avec des éco-organismes ou en cherchant à imposer des critères sociaux dans les cahiers des charges de ces éco-organismes.

C'est le cas des acteurs de l'ESS travaillant sur les textiles usagés. Il s'agit d'une filière qui est imposée par la loi et dont la mise en œuvre a pour objectif de remédier aux difficultés économiques des acteurs de l'ESS de la filière. Ainsi, « La filière a pour objectif de prendre en charge à moyen terme 50 % des TLC consommés annuellement par les ménages (...) en privilégiant le réemploi, la réutilisation et le recyclage, et en favorisant la création d'emplois d'insertion. » (ADEME, 2011, p. 23). Ces acteurs ont donc été capables d'anticiper la mise en œuvre d'une filière dans le domaine des textiles, et d'y introduire des objectifs en lien avec leurs compétences spécifiques et leur projet social. Dans le cas des DEEE, nous savons qu'un acteur de poids de l'ESS comme Emmaüs a défendu à travers une activité de lobbying l'instauration dans le cahier des charges des éco-organismes de cette filière la prise en compte des acteurs de l'économie sociale et solidaire. Ainsi, l'éco-organisme doit veiller dans la mise en cohérence de la filière à ce qu'il y ait une place pour ces acteurs en leur permettant d'accéder aux appels d'offres à condition qu'ils respectent les exigences environnementales, de droit du travail, de protection de la santé et de la sécurité<sup>15</sup>. Il n'y a cependant pas d'objectifs chiffrés à atteindre en termes de réemploi/réutilisation par des acteurs de l'ESS qui

---

<sup>14</sup> L'éco-organisme est une structure de droit privé pouvant avoir toute forme juridique (association, SA, SARL, SAS...). Sa gouvernance est le fait soit des producteurs, actionnaires et/ou des adhérents.

<sup>15</sup> Arrêté du 5 juin 2012 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques professionnels en application des articles R. 543-196 et R. 543-197 du code de l'environnement.

soient fixés par l'éco-organisme. L'influence de ces filières REP sur ces acteurs a été questionnée lors des entretiens exploratoires que nous avons menés.

Le second critère relève, dans le régime dual présenté précédemment, du service public des déchets et en particulier du lien avec les collectivités en charges de la collecte et/ou du traitement des déchets ménagers. Sur le terrain cette responsabilité s'exerce selon des configurations variées selon que les communes délèguent cette compétence à un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) ou à un, ou des syndicats mixtes (ORDIF, 2011, p. 6). Cette gestion des déchets a un coût qui peut être couvert selon diverses sources de financement. Ainsi, si l'on s'en tient à l'Ile-de-France, la source principale est une Taxe d'enlèvement des Ordures Ménagères ou TEOM. La TEOM est un « impôt local adossé à la taxe foncière sur les propriétés bâties<sup>16</sup> » (ORDIF, 2010, p. 1).

Comme nous l'avons vu ces collectivités peuvent contracter avec des entreprises privées afin d'assurer certaines tâches de gestion. La question est de savoir si elles contractent également avec des acteurs de l'ESS. En effet, ces acteurs disposent d'un fort ancrage local qui permettrait de répondre au principe d'autosuffisance qui veut que les déchets soient gérés au plus près de leur lieu de production, et leur finalité sociale les mettent en lien de facto avec les acteurs publics. D'autre part, les acteurs de l'ESS peuvent-ils utiliser en partie des installations communales ou intercommunales comme les déchèteries afin de collecter des déchets ménagers et assimilés ? Enfin, dans la mesure où ces acteurs ESS communiquent auprès du public sur le réemploi et la réutilisation – actions prioritaires de toute politique publique selon le cadre européens puis français – sont-ils subventionnés pour cela ?

Le dernier critère est celui de la régulation publique de l'emploi des personnes en situation d'exclusion ou de handicap. Il concerne les acteurs de l'insertion par l'activité économique pour les personnes rencontrant des difficultés socio-professionnelles, les entreprises adaptées et les Etablissement et Services d'Aide par le Travail (ESAT), pour les personnes en situation de handicap. Ces acteurs reçoivent des aides de l'Etat dans le cadre de cette mission spécifique d'insertion ou d'emploi d'un public en difficulté. Cela peut constituer un moyen important de financement.

Les acteurs de l'insertion sont tenus par des objectifs de sorties vers l'emploi dont l'atteinte conditionne les aides reçues et le conventionnement par l'Etat.

L'ajout de ce dernier critère permet de rappeler que les acteurs de l'ESS doivent en premier lieu répondre à une finalité sociale. Le respect de cette finalité est évalué par des organismes de l'Etat (DIRECCTE<sup>17</sup> pour l'IAE, ARS<sup>18</sup> pour les ESAT). Suivant la façon dont ces acteurs vont organiser et maintenir une place dans ce domaine des déchets, des tensions peuvent

---

<sup>16</sup> C'est « un impôt auquel les propriétaires de locaux à usage domestique ou professionnel sont soumis (hors usines) » (ORDIF, 2010, p. 2).

<sup>17</sup> Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail, de l'emploi

<sup>18</sup> Agences Régionales de Santé

apparaître entre les différents types d'objectifs poursuivis (environnementaux, économiques, et sociaux).

Nous allons maintenant rapprocher quatre des six acteurs ayant fait l'objet d'un entretien d'un ou de plusieurs types tels que nous les avons définis. Trois de ces acteurs appartiennent à l'insertion par l'activité économique (IAE), et un agit pour l'emploi de personnes handicapées. Nous ajouterons à ces acteurs les communautés d'Emmaüs<sup>19</sup> car elles forment un acteur historique important à l'origine de nombreuses structures dans ce champ (ENVIE, les Relais), et elles proposent un modèle d'inclusion alternatif à l'IAE.

## **2.2. Illustration des types à partir des données empiriques**

### *Acteur A*

Un premier acteur de l'IAE qui travaille sur les DEEE est caractérisé par un lien avec les filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) via une entreprise sélectionnée par un éco-organisme. Cet acteur de l'ESS est en effet trop petit pour répondre lui-même aux exigences des appels d'offres. Il est alors dans une relation de sous-traitance à cette entreprise. Les objectifs des éco-organismes pour le type de déchet concerné sont relayés par le donneur d'ordre et suppose que l'acteur de l'ESS satisfasse aux exigences définies en termes de volume à traiter pour une période donnée. Il doit donc assurer un certain rendement et pour assurer la charge de travail, l'acteur doit soit augmenter son effectif soit augmenter sa productivité. Or, comme il gère une équipe de salariés en insertion, le volume d'emplois aidés est limité dans la mesure où une enveloppe nationale est fixée chaque année par l'Etat. Par ailleurs, si la productivité doit augmenter, l'atteinte du rendement par des salariés rencontrant des difficultés socio-professionnelles peut avoir des conséquences en termes de turn-over ou d'accidents de travail. Nous avons vu à cet égard que l'éco-organisme doit être attentif aux conditions de travail, à la santé et la sécurité des salariés dans le choix des prestataires. Par ailleurs, cet acteur de l'ESS, n'est pas intégré à une politique publique locale en matière de déchets bien qu'il ait été soutenu politiquement au départ. Il paraît donc assez dépendant des accords qu'il peut nouer avec des entreprises présentes sur les marchés, en particulier du recyclage.

Dans ce cas, nous pouvons voir que les objectifs sociaux, économiques et environnementaux auxquels est soumis l'acteur de l'ESS sont difficiles à faire tenir ensemble.

### *Acteur B*

---

<sup>19</sup> Dans le cas d'Emmaüs, nous nous sommes basés sur une rencontre « acteurs-chercheurs » organisée par la Chaire ESS de l'Université Paris-Est, Marne-la-Vallée. Ainsi que sur le dossier de conventionnement d'Emmaüs en tant qu'organisme d'accueil communautaire et d'activités solidaires disponible à l'adresse suivante : <http://www.cnle.gouv.fr/Dossier-de-la-reunion-pleniere-du,411.html>

Ici l'acteur de l'ESS agit pour des personnes handicapées, et travaille sur les déchets papiers et cartons. Il n'est pas inscrit dans une filière REP. Et il n'est pas non plus en lien avec la politique publique locale en matière de déchets, ce qui pourrait être lié à l'absence d'ancrage historique fort sur le territoire couvert par cet acteur. Pour mener à bien son activité, il doit trouver en amont des clients ou producteurs de déchets. Et il doit en aval contracter avec des entreprises qui récupèrent les papiers issus du tri. Ainsi, l'acteur a un accord avec l'une des grandes entreprises du secteur sans laquelle il ne pourrait accéder seul aux entreprises de recyclage de papiers. Ces entreprises peuvent être attirées par l'image « sociale » de l'acteur de l'ESS, mais aussi par les réductions de taxes AGFIPH<sup>20</sup> correspondant à l'emploi de personnes handicapées. Au départ l'acteur est relativement isolé sur ces marchés qui ont pu constituer une niche. Mais étant donné l'importance des gisements, il subit une concurrence de plus en plus forte pour s'approvisionner en matière. Les nouveaux entrants peuvent être d'autant plus nombreux que le procédé technique à maîtriser est simple. Cette concurrence accrue peut avoir des conséquences sur l'atteinte des objectifs sociaux si elle suppose une productivité accrue.

#### *Acteur C*

Cet acteur de l'IAE travaille sur une multiplicité de type de déchets issus des ménages ou assimilés. Il n'est pas en lien avec les filières REP, et les activités sont inscrites dans la politique locale de gestion des déchets. Cet acteur bien que positionné sur des déchets répondant à une logique de filière, ne paraît pas en subir les contraintes. C'est le syndicat assurant la collecte et le traitement du territoire qui est en lien avec les éco-organismes dans le cadre de la gestion de déchets ménagers et assimilés. Cependant, le choix a été fait de privilégier des contrats avec l'acteur de l'ESS dans le cadre de la politique publique locale de prévention des déchets au lieu de confier directement le marché du traitement à une grande entreprise du secteur. Dans ce cas, il semblerait que le travail avec des personnes en difficultés face à l'emploi soit moins impacté par l'atteinte des objectifs environnementaux. Les gisements en amont sont sécurisés, grâce à un droit d'accès aux déchèteries municipales ou par l'accord des villes pour une collecte de proximité en porte à porte. Les débouchés en aval pour les déchets non réutilisables sont assurés par le ou les syndicats de traitement du territoire. Nous serions presque dans un schéma de délégation de service public, mais à une structure de l'ESS, et non à une entreprise privée. En effet cet acteur de l'ESS est financé par les villes dans l'accomplissement du service qu'il rend à la collectivité.

#### *Acteur D*

Le cas Emmaüs et son modèle dit communautaire peut être intéressant à positionner suivant les critères. Les communautés récupèrent une grande diversité de produits usagers, meubles,

---

<sup>20</sup> Les entreprises passant des contrats avec des entreprises adaptées peuvent réduire le montant de la taxe AGEFIPH, qu'elles doivent verser si elles n'atteignent pas la part des 6% d'effectif de personnes handicapées dans leur effectif total.

textiles, produits électroménagers et informatiques. Avec l'avènement des filières REP et de par leur rôle historique dans la récupération, Emmaüs s'est impliqué dans la construction des filières comme nous l'avons mentionné. Ceci se concrétise par un accord avec le principal éco-organisme de la filière (Eco-Système) afin que les équipements électriques et électroniques qui peuvent être réemployés ou réutilisés soient confiés à l'association. Ceux qui ne le sont pas sont redirigés vers les prestataires sélectionnés par l'éco-organisme pour être recyclés ou subir différents traitements. Emmaüs est aussi en lien avec la régulation publique locale des déchets dans la mesure où elle est habilitée à collecter dans certaines déchèteries. Cependant, l'association ne reçoit que très peu de subventions, alors qu'elle fournit un service à la collectivité. Cela s'explique par son choix de rester dans une autonomie financière vis-à-vis des pouvoirs publics. Ses ressources proviennent principalement de la revente des objets et matériaux collectés. Par ailleurs, son modèle social est basé dans cette branche communautaire sur une diversité de parcours possibles pour ses compagnons, au regard de la durée du compagnonnage. Celui-ci peut être soit temporaire, et correspondre à un schéma d'insertion classique, soit durable, et correspondre à un mode de vie alternatif. Cet acteur n'est donc pas dans l'obligation d'avoir des taux de sorties vers l'emploi, et peut accompagner les personnes plus longtemps. Et il n'est pas non plus en attente de contrats aidés pour s'ajuster aux volumes de produits usagers à traiter. Il semble que les exigences des marchés portent moins à conséquences sur ces compagnons que pour les acteurs A ou B.

#### *Acteur E*

L'acteur relève de l'IAE et œuvre dans le réemploi de textiles usagés. Cette activité de réemploi signifie que l'objet est utilisé à l'identique, et ne prend pas le statut de déchet. Il circule dans une sorte de circuit court, passant d'un propriétaire à un autre, l'acteur de l'ESS étant chargé de sa revente. Il allonge le cycle de vie du produit en le remettant sur un marché de l'occasion. Cet acteur n'est pas inscrit dans la politique publique locale en matière de déchets et relève d'une logique d'insertion. Cette activité est un support d'activité parmi d'autres dans cette logique. L'accès au gisement est lié à la reconnaissance de l'acteur sur son territoire par les habitants, et est très dépendant de cet ancrage local et de cette finalité sociale. Ce dernier pourrait le protéger d'une concurrence à venir. Enfin, cet acteur n'est pas en rapport avec les filières REP dont il méconnaît l'existence.

Nous avons synthétisé les différentes positions dans le tableau qui suit :

**Tableau 2**

	EPL	Non EPL	
REP		A	PPE
		D	Non PPE
Non REP	C	B ; E	PPE
			Non PPE

Nous avons décrit des acteurs de l'ESS dont la finalité sociale et solidaire est première, et pour lesquels les activités de prévention et de gestion des déchets peuvent s'avérer être des vecteurs intéressants pour remplir cette mission. Les acteurs qui paraissent fonctionner le mieux, c'est-à-dire ceux qui semblent concilier les dimensions environnementales et socio-économiques, sont les acteurs C et D. Le premier est dans un lien fort avec les politiques publiques locales, et souffre peu de la concurrence. Bien qu'œuvrant sur des déchets auxquels correspondent des filières REP, il n'est pas impacté, au moins pour l'instant, par des difficultés d'accès aux gisements de par l'accord avec le secteur public. Le second a réussi à anticiper la mise en place des filières REP, et à participer à leur définition dans le but de devenir un acteur incontournable de ces marchés, à travers ce que Jullien et Smith nomment le « travail politique » entendu « comme un phénomène par lequel des acteurs visent à reproduire ou à changer les institutions, et ceci à travers deux processus consubstantiels : l'argumentation et la fabrication d'alliances » (JULLIEN, SMITH, 2012, p. 110). L'acteur s'assure un lien privilégié avec l'éco-organisme, alors qu'il pourrait être potentiellement exclu du marché. Dans les deux cas, la dimension politique est importante, au sens où un choix a été fait de laisser une place à des acteurs dont la finalité est d'abord sociale avant d'être purement économique. En revanche ceux (A et B) qui n'ont pas ces possibilités entrent dans des relations de dépendances aux grandes entreprises du secteur soit pour accéder aux gisements (A), soit pour s'assurer des débouchés (B). Elles peuvent avoir du mal, semble-t-il, à concilier l'ensemble des objectifs qui sont les leurs. Quant à l'acteur E, il est très petit et bénéficie de son ancrage local et de sa réputation d'acteur de l'insertion auprès des habitants.

## **Conclusion**

L'objectif des acteurs de l'ESS est d'assurer la viabilité de leurs modèles économiques et l'efficacité de leurs modèles sociaux. Nous avons cherché à comprendre comment les stratégies des acteurs sont en partie déterminées par la manière dont est régulé le champ de la prévention et gestion des déchets. Tous ces acteurs sont tenus de sécuriser leurs activités en s'assurant en amont des accès aux gisements, et en aval des débouchés pour revendre ce qui est réemployable ou traiter ce qui ne l'est pas. Selon leur taille, leur histoire en lien avec un territoire, leur visibilité dans le secteur ou dans la société, elles s'inscrivent diversement dans ce champ tel qu'il se structure aujourd'hui. Pour certains l'existence des filières peut être une menace sur l'organisation voire sur le maintien de ce support d'activité. Dans ce cas, l'importance de l'acteur joue dans les choix qui s'offrent à lui, de la sous-traitance (micro-acteur) à l'accord direct avec des éco-organismes (macro-acteur). D'autres ne sentent pas les effets des filières REP soit parce que l'acteur est dans une niche, soit parce qu'il est très petit et bénéficie d'une grande proximité avec un territoire, soit parce qu'il traite en premier lieu avec les collectivités. Ces résultats doivent être corroborés par une enquête plus large et approfondie, laquelle devra porter une attention particulière à l'effacement des frontières entre déchets ménagers et d'activité économique impulsé par les « REP ».

## Bibliographie

ADEME (2011), *La responsabilité élargie des producteurs. Panorama 2011*, Collection Repères.

ADEME (2012), Ademe, Chiffres Clés, Edition 2012. Disponible à l'adresse : <http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?cid=96&m=3&id=83366&p1=02&p2=05&ref=17597>

ANTONIOLI B. MASSARUTTO A (2012), « The municipal waste management sector in Europe : shifting boundaries between public service and the market », in *Annals of Public and Cooperative Economics*, CIRIEC, pp. 505-532

BERTOLINI G (2005), *Economie des déchets*, éd Technip.

CHAVANCE B. (2012), *L'économie institutionnelle*, éd La découverte, collection Repères.

DACHEUX E. GOUJON D. (2011), *Principes d'économie solidaire*. Ed Ellipses.

GIRUS, EXTRA MUROS, Region IdF (2012), *Mission d'assistance pour développer la présence de l'offre de réemploi, réparation et réutilisation en Ile de France*, Etude interne.

JULLIEN B. SMITH A. (2012), « Le gouvernement d'une industrie ». Vers une économie institutionnaliste renouvelée », *Revue Gouvernement et action publique*, n°1, pp. 103-123.

LUPTON S. (2011), *Economie des déchets. Une approche institutionnaliste*, éd de Boeck, collection Ouvertures économiques.

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, commissariat général du développement durable, direction de la prévention des risques (2012), *Lexique à l'usage des acteurs de la gestion des déchets*.

MORVAN Y. (1991), *Fondements d'économie industrielle*, éd economica.

ORDIF (2010), *Financement du service public des déchets en Ile de France, Données 2010, Fiche de synthèse*.

ORDIF (2011), *Tableau de bord des déchets ménagers et assimilés, Série enquêtes*.

SCHNAPPER D. (2012), *La compréhension sociologique*, 3<sup>e</sup> éd PUF, Quadrige.