En raison de son poids et afin de faciliter son téléchargement, le rapport a été découpé en quatre fichiers. Pour permettre la navigation entre les fichiers, utilisez la table des matières active (signets) à gauche de l’écran.

couv-DF-Le Lourd bis.qxd 14/01/2004 16:32 Page 1

Le Plan
COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

Rapport de l'instance d'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés

Volume I

Président
Jean-Louis Dufeigneux

Rapporteur général
Alain Têtu

Rapporteurs
Rémy Risser
Marie Renon-Beaufils

Chargé de mission du Commissariat général du Plan
Philippe Le Lourd

Avec la collaboration d'Ethel Charbonnier
pour l'ensemble du travail de cartographie

Décembre 2003

Avant-propos

Les déchets sont l'objet de relations complexes. Le corps, le foyer, l'entreprise évacuent quotidiennement des matières qu'ils ne veulent plus voir, dont ils ne veulent plus entendre parler. Rien n'est jamais entièrement consommé dans les processus de transformation qui caractérisent la vie elle-même. La vie assimile et rejette. La vie métamorphose et excrète. La vie broie et dégrade. Comme l'écrivait Artaud, « *là où ça sent la m… , ça sent l'être* ».

Evidemment, les déchets, rejets par essence, sont rejetés. Ceux qui s'en occupent ont longtemps été discrédités. Dans la plupart des communes et des entreprises les fonctions chargées de les gérer, de les vendre ou de les écouler n'étaient jamais considérées comme nobles. Et il a fallu bien du temps pour que les entreprises soient considérées comme responsables de leurs déchets, quelles que soient les formes de sous-traitance ou d'externalisation mises en œuvre.

Or nous vivons un changement radical dans l'attitude par rapport aux déchets puisque le principe de responsabilité y est partout évoqué sous différentes formes : les matériaux recyclables jouissent d'un avantage concurrentiel, les collectivités territoriales organisent le tri sélectif en mobilisant les citoyens sur ses enjeux, les lieux et les modalités de rejets sont de plus en plus réglementés.

C'est dans ce cadre nouveau que s'inscrit ce rapport sur l'évaluation de « La politique du service public des déchets ménagers et assimilés ». Ce volumineux travail a le mérite de souligner les nouvelles contradictions qui apparaissent au croisement de soucis qui semblent cohérents dans leurs principes : face à l'échec de la réduction des déchets à la source, les pouvoirs publics sont confrontés à des nouveaux défis. Les collectivités territoriales risquent une véritable pénurie des capacités de traitement des déchets ménagers si l'inquiétude et l'opposition quasi générales rencontrées par les projets d'installation de traitement (usines d'incinération et décharges) se confirme.

Ces contradictions font tout l'intérêt de ce rapport d'évaluation. En effet, en se fondant sur un diagnostic précis et rigoureux, il en déduit maintes propositions pour que le « moteur administratif et politique » soit plus performant et,

notamment, il indique les moyens pertinents pour que les projets d'installation de traitement soient mieux acceptés.

A une époque où les peurs et angoisses se multiplient tous azimuts et où le principe de précaution est sollicité dans des discours aléatoires et parfois arbitraires, il est très utile de mêler dans une argumentation cohérente les préoccupations de sécurité industrielle, de psychologie collective et de communication.

Au-delà des préoccupations ancestrales de salubrité publique et plus récentes de protection de l'environnement, la gestion des déchets s'inscrit résolument dans une stratégie de développement durable. Dans la mesure où les questions traitées dans ce rapport d'évaluation concernent directement le souci de l'intérêt général du bien public, il me semble patent que l'Etat stratège doit y jouer pleinement son rôle : à ce titre, le travail effectué sous l'autorité du président Dufeigneux constituera certainement une référence pour les administrations concernées et nourrira les travaux que le Commissariat général du Plan devra effectuer sur la prospective même de cet Etat stratège, comme le lui a demandé le Premier ministre en redéfinissant ses missions.

Alain Etchegoyen
Commissaire au Plan

PRÉFACE
de
Jean-Louis Dufeigneux
Président de l'instance d'évaluation

La politique du service public des déchets ménagers et assimilés (DMA), en France, est définie principalement par deux textes : la loi du 15 juillet 1975, document fondateur qui énonce que toute personne produisant ou détenant des déchets est tenue d'en assurer l'élimination dans des conditions propres à éviter les effets nocifs et les nuisances sur la santé et l'environnement, et la loi du 13 juillet 1992, qui traduit la volonté de maîtriser la progression constante du volume des déchets et de ses effets. Cela passe par une action sur la source, le transport et la valorisation des déchets, en vue d'en réduire la quantité, la nocivité et, si possible, les coûts. Une particularité de cette dernière loi est qu'elle édicte une interdiction du stockage des déchets en décharge, à compter du 1er juillet 2002, sauf pour les « déchets ultimes ». La notion de déchet ultime apparaît comme une originalité de la réglementation française ; elle signifie : « tout déchet qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux ». Cette notion, difficile à traduire dans la pratique, même pour un technicien, a d'ailleurs subi divers avatars dans son interprétation et quelques glissements qui n'ont pas été que sémantiques. Elle n'en a pas moins constitué une menace latente pesant sur les acteurs de la politique des déchets, en les poussant à agir pour essayer d'atteindre cet objectif un peu mythique de la loi de 1992.

Il ne faut pas voir dans cette loi de 1992 une loi comme les autres : le pays a été prié de passer, en l'espace d'une décennie, d'une gestion relativement simple des déchets reposant principalement sur le service public, visant un gisement unique (ordures ménagères), utilisant un type de collecte unique (poubelles) et deux modes de traitement (incinération et mise en décharge) à une gestion complexe s'appuyant sur les agents économiques (prévention à la source), devant traiter une grande variété de déchets grâce à plusieurs types de collecte et de modes de traitement.

Cette complexité croissante du dispositif, ainsi que les nombreux changements intervenus au cours de la période 1992-2002, sur les plans technique, financier, sociétal, local, ont contribué à modifier les données initiales. Ainsi se trouve justifiée la nécessité de l'évaluation de cette loi de 1992 et d'une étude des modifications à lui apporter en fonction de ses résultats passés et des besoins du pays dans les années qui viennent.

Or, les enjeux du secteur des déchets ménagers sont considérables :

- enjeux économiques et financiers, le coût de la gestion des DMA représentant une part croissante du budget des collectivités locales (4,37 milliards d'euros en 2000), les dépenses du secteur des déchets de tous types étant le deuxième poste de la protection de l'environnement, après la gestion des eaux usées ;

- enjeux techniques et industriels, la taille des installations, et donc le niveau des investissements, augmentant beaucoup, alors que les dispositifs de réduction des nuisances du traitement deviennent de plus en plus performants et onéreux ;

- enjeux sanitaires et environnementaux, auxquels l'opinion publique, à juste titre, est de plus en plus sensible ;

- enjeux de société, que l'on pourrait résumer dans la capacité qu'auront les pouvoirs publics, à tous les niveaux, de surmonter les blocages qui se multiplient dans le secteur du traitement des déchets.

L'importance et l'intérêt de cette évaluation n'ont pu qu'en être renforcés aux yeux des membres de l'instance, pratiquement tous spécialistes du secteur des déchets à un titre ou à un autre et représentant à peu près toutes les catégories d'acteurs (sauf les industriels, ce qui peut être considéré comme une erreur). L'instance a utilisé tous les moyens classiques de l'évaluation : rapports confiés à des bureaux d'études après appel d'offres, nombreuses auditions, quelques visites d'installations, des journées de réflexion et de prospective et surtout les multiples réunions en séance plénière, comité de pilotage, groupes de travail, qui ont permis de forger une opinion commune et un consensus sur la plupart des questions. L'instance s'est heurtée durant ses travaux à l'extrême complexité du sujet et à un manque flagrant de données chiffrées disponibles, tant au niveau national qu'au niveau local. Chaque membre de l'instance a travaillé avec ses compétences, ses convictions, mais aussi en pleine liberté ; tous se sont efforcés de ne pas prendre de positions dogmatiques ou idéologiques et de proposer des solutions pragmatiques et réalistes.

Le développement durable est le principe qui a guidé la réflexion de l'instance. Elle a donc décliné ce principe au niveau de la gestion des déchets, en soutenant que ce service devait être économiquement viable, dans un environnement vivable et financé équitablement. Ceci se traduit concrètement par le fait que tous les acteurs doivent favoriser la réduction des gisements et l'optimisation des organisations, pour limiter la progression des coûts du service rendu, dans un souci constant de la protection de la santé et de l'environnement. Plus simplement encore, il faut satisfaire au mieux les besoins des générations actuelles, sans alourdir ceux des générations futures. Cette démarche s'inscrit donc dans la stratégie nationale de développement durable récemment définie par le gouvernement.

Le travail ainsi effectué a permis de dresser un bilan de l'application de la loi de 1992, de l'évolution du secteur des déchets durant la période 1992-2002 (ou parfois 1992-2000, compte tenu de l'actualisation tardive des chiffres), avec ses côtés positifs et ses insuffisances, de proposer aussi des solutions.

1. L'évolution depuis 1992 : un bilan contrasté, mais globalement positif

a) Une augmentation régulière des quantités collectées

Sur la période 1993-2000, la collecte des DMA a progressé de 1,85 % par an en moyenne, bien plus rapidement que la croissance démographique. L'émission totale des DMA est estimée à 33,5 Mt en 2000, soit un ratio de plus de 550 kg/habitant/an. Cette évolution n'est pas catastrophique, mais représente un échec relatif ; elle traduit la difficulté réelle rencontrée pour réduire à la source les quantités émises.

b) Un progrès du recyclage et des traitements biologiques

La part du recyclage a fortement augmenté de 1993 à 2000 (7,3 % à 12,4 %), de même que celle des traitements biologiques (de 7,0 % à 10,6 %), ce qui a permis de détourner de l'incinération ou de la décharge une part croissante des flux de DMA ; ainsi la mise en décharge est-elle passée de 48,3 % à 44,6 % et l'incinération de 36,5 % à 32,4 %. C'est un succès réel, mais pas encore décisif.

c) Une amélioration de la qualité des opérations, par réduction de la production de nombreux impacts et augmentation, grâce aux progrès de la valorisation, des impacts évités

Les progrès sont particulièrement sensibles en matière de pollution de l'air : par exemple, entre 1992 et 2000, la contribution de la gestion des DMA aux émissions nationales totales est passée de 4 % à 2 % pour les gaz à effet de serre, de 67 % à 30 % pour les dioxines, de 66 % à 18 % pour le mercure, de 85 % à 21 % pour le cadmium.

Des progrès techniques spectaculaires ont bénéficié, durant cette période, aux nouvelles installations de traitement, aux usines d'incinération surtout, dont les dispositifs de filtrage et d'épuration des rejets gazeux sont devenus très performants (par exemple, en ne rejetant plus que 0,1 ng/m3 de dioxines, aux normes de la directive 2000/76/CE, ce qui ne présente, d'après toutes les études scientifiques, qu'un risque très faible pour la santé).

d) Le développement de filières dédiées, reposant sur la « responsabilité élargie du producteur » (REP), dont elles constituent une des deux applications

Trois dispositifs se sont développés dans le domaine des DMA : les huiles usagées, les déchets d'emballages ménagers, les piles et accumulateurs usagés. La mise en place de ces filières a constitué un succès notable, donnant l'exemple pour développer de nouvelles filières, dont la création est décidée ou prévue (véhicules hors d'usage, pneumatiques usagés, déchets des équipements électriques et électroniques).

e) Une augmentation très importante des coûts de gestion des DMA

Plus de 50 % de 1992 à 2001, soit un taux d'augmentation annuel moyen de plus de 4,75 % en monnaie constante. Ces coûts ont augmenté beaucoup plus vite que la population, que l'activité économique et que les quantités à collecter et à traiter.

Cette évolution, qui peut être perçue comme négative par les collectivités et les usagers, compte tenu de ses conséquences financières, correspond cependant très largement à une amélioration de la qualité des prestations rendues et surtout à une augmentation du niveau de la protection sanitaire et environnementale des opérations. L'effet de « rattrapage » dans ces domaines a eu un coût très important.

f) Une prise de conscience très positive

Les collectivités locales, impliquées par les responsabilités qui leur incombent et les enjeux financiers, et les usagers, qui participent au développement de la

collecte sélective, ont saisi l'enjeu que représente la gestion des déchets. Ainsi, par effet d'apprentissage, la sensibilisation de la population s'est-elle largement améliorée, centrée cependant sur le tri et le « geste citoyen » qu'il représente, en même temps que la prise en compte, par les gestionnaires, de la protection de l'environnement et de la santé.

g) Une restructuration déjà avancée des institutions locales compétentes

Cette restructuration, déjà engagée, s'est accélérée pendant la période considérée grâce à la constitution d'EPCI compétents en matière de collecte et de traitement ou dans un seul de ces domaines. La loi du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement », a aidé à l'adoption de niveaux de gestion adaptés, mais a aussi mis en place une situation très compliquée entre les nouvelles intercommunalités et les anciens EPCI.

Dans de nombreux cas, surtout dans les régions rurales, des syndicats mixtes départementaux ont pris la compétence traitement, illustrant ainsi la bonne adaptation du niveau départemental à cette compétence ainsi qu'à celle de la planification, dont chaque acteur a compris l'intérêt.

2. Des insuffisances notoires, cependant, se sont fait jour, dangereuses à terme et réclamant des solutions urgentes

a) L'échec de la réduction à la source

Cet échec est patent, ainsi qu'il a été dit plus haut ; il s'observe d'ailleurs dans beaucoup d'autres pays développés. La démarche de développement durable doit nous conduire à mettre en place une vraie politique nationale de prévention, passant par une sensibilisation accrue du consommateur aux gestes d' « évitement », une répression des pratiques d'élimination délictueuses (dépôts sauvages, brûlage…), une extension des apports en déchèterie et l'émergence des recycleries, surtout par l'emploi de redevances incitatives, trop peu utilisées à l'heure actuelle, alors qu'elles sont seules capables de déclencher chez l'usager un intérêt pour la restriction de son émission de déchets, et enfin par le développement de la REP, bien au-delà de son niveau actuel. L'instance estime en effet qu'une application progressive de la REP, permettant de faire financer une part croissante des coûts du service public par les producteurs, distributeurs et importateurs de biens, est susceptible de contribuer de façon décisive, à la fois à la réduction de l'émission des déchets et au financement de la gestion du service public. Cette REP devrait être étendue progressivement à

l'ensemble des produits durables (par exemple : emballages, produits manufacturés, papiers cartons, etc.) et de leurs coûts de collecte sélective et de traitement ; elle a vocation à se combiner avec l'autre grande application de la REP qu'est la reprise obligatoire des produits, dans des proportions variables et évolutives.

Ainsi se trouverait mis en place un financement plus équitable pour les usagers, plus efficace pour les collectivités et plus incitatif quant aux émissions de déchets, dont les trois sources seraient :

- une contribution d'origine fiscale locale finançant la collecte des DMA résiduels et la propreté publique ;
- une redevance incitative proportionnelle au service rendu finançant le traitement des DMA résiduels ;
- une participation importante des producteurs, distributeurs et importateurs, au titre de la REP. Cette participation pourrait être versée aux gestionnaires locaux du service, communes ou EPCI, en fonction de leurs efforts de collecte sélective et de valorisation globale effective.

b) L'opposition quasi générale rencontrée par les projets d'installations de traitement (usines d'incinération et décharges)

Elle est le fruit d'un manque d'information criant sur le monde des déchets et de craintes de moins en moins fondées. Résorber ce phénomène de rejet du voisinage, ou « NIMBY », suppose de pouvoir administrer la preuve formelle de l'innocuité des installations concernées, donc de fermer au plus vite les installations qui ne sont pas aux normes (s'il en reste) et de mettre aux futures normes européennes les installations existantes ou en projet.

Parallèlement, on protégera la santé publique et l'environnement de la nocivité de certains déchets et des impacts du traitement grâce à un ensemble de moyens complémentaires et souvent redondants, pour s'assurer d'une efficacité optimale (par exemple dans le domaine de la collecte des déchets dangereux et dans celui de la surveillance du fonctionnement des unités de traitement des DMA). Il s'agit-là d'un préalable à la confiance que la population doit pouvoir mettre dans ses services.

c) La pénurie des capacités de traitement

Sans succomber à la tentation de la prédiction alarmiste, à caractère « millénariste », d'une France ensevelie sous ses déchets dans dix ou quinze

ans, l'instance a cependant constaté qu'aux environs de 2010, sans réactions rapides et énergiques des pouvoirs publics, les ¾ des départements seront « bloqués » et devront chercher des exutoires extérieurs de plus en plus éloignés pour leurs déchets. D'une situation de pénurie, nous passerons ainsi à une vraie situation de crise.

C'est donc à un corpus cohérent de mesures qu'il faut faire appel pour créer d'urgence les capacités de traitement nécessaires. L'instance a multiplié les propositions d'instruments de toutes sortes, en s'efforçant de les organiser. Ces instruments concernent des domaines aussi différents que l'information, les procédures, les performances des unités de traitement, la police des déchets, les incitations financières, les sanctions vis-à-vis des acteurs passifs, la limitation des transports de déchets, la recherche-développement, etc. Il semble important que ces instruments soient mis en place ou améliorés rapidement, faute de quoi la France se trouvera confrontée à une situation inédite, à l'encontre de tous les principes du développement durable, où 75 à 80 départements lanceront sur les routes leurs camions de déchets, afin de les faire traiter dans les 15 à 20 centres de stockage que l'industrie privée pourra encore mettre à la disposition des collectivités françaises. Dans certaines régions, ce schéma se dessine déjà.

d) L'insuffisante fiabilité des instruments juridiques et de programmation, la faiblesse du « moteur » politique et administratif

Les plans départementaux d'élimination des DMA (PDEDMA) sont des documents indispensables, mais imparfaits ; ils manquent parfois de solidité, lorsqu'ils sont rédigés « à la chaîne » par quelque intervenant extérieur ; ils sont, le plus souvent, trop généraux, purement indicatifs ou déclaratifs. La planification en particulier tourne à l'exercice de style, non assorti de sanction. L'instance considère que les plans doivent être améliorés en incluant, entre autres choses, une sélection des zones aptes à recevoir les installations de traitement, effectuée après concertation, et une planification précise des équipements nécessaires aux différents bassins du département. Pour assurer leur exécution, ces plans doivent être assortis d'incitations financières au profit des collectivités qui réalisent les équipements programmés (ces incitations étant des aides aux performances environnementales effectives et non plus aux projets), de pénalités à l'encontre de celles qui jouent les « acteurs passifs » et en cas d'urgence, d'une possibilité de substitution donnée à une autorité départementale ou régionale. Il serait sans doute utile également de donner aux projets de grands équipements de traitement le statut de PIG (projet d'intérêt général), au sens des dispositions de l'article L.121-12 du code de l'urbanisme, ce qui leur donnerait plus de chances d'aboutir, sous réserve, bien sûr de la constance de la volonté politique.

Le processus de décision en vigueur aboutit trop fréquemment à des blocages, faute d'analyses, d'études de faisabilité et de concertations préalables. L'instance estime possible d'améliorer l'efficacité de la procédure en renversant le raisonnement : plutôt que de mettre à l'enquête publique un projet tout prêt, contre lequel s'élèvent immédiatement les opposants, il vaudrait mieux lancer une réflexion publique sur une gestion multifilières, des analyses et études complètes pouvant servir de base à une concertation préalable très large, d'où sortirait le projet définitif. Ces études d'amont seraient onéreuses mais infiniment moins que la succession de projets avortés qui désolent les responsables de ce secteur depuis de nombreuses années. L'application systématique au plan local de ***la méthode ACV d'évaluation des impacts environnementaux*** permettrait, en particulier, d'éclairer les choix des responsables locaux et de rassurer les populations.

Ce même processus est freiné, par ailleurs, par ***le grand nombre de démarches administratives à effectuer*** (enquête d'utilité publique, autorisation ICPE, permis de construire, autorisation de défrichement, modification de PLU et bien d'autres encore). Ces multiples procédures sont autant de facteurs d'instabilité juridique et de sources de contentieux, susceptibles de conduire à l'annulation des décisions prises pour réaliser des équipements importants. L'instance recommande que soient étudiés les aménagements législatifs et réglementaires permettant la simplification et le regroupement du plus grand nombre des autorisations demandées. Cette réforme pourrait être entreprise en profitant du vote de la loi de simplification du droit, qui permettra au gouvernement de prendre par ordonnance des mesures de simplification des procédures administratives relatives aux travaux d'aménagement de l'État, des collectivités locales et des établissements publics. Pour faciliter la tâche des gestionnaires du service public, l'instance recommande également de donner deux statuts différents au service de la collecte (SPA, ou service public administratif) et à celui du traitement (SPIC, ou service public industriel et commercial), correspondant mieux à leurs modes de fonctionnement.

La faiblesse du « moteur » politique et administratif. Il est bien connu que les dossiers des déchets suscitent peu d'appétence dans le monde politique local. Les « grands élus » se gardent bien de s'investir trop dans un domaine qu'ils considèrent comme politiquement dangereux, en tout cas peu valorisant. Rares sont les élus très spécialisés ; ils ont beaucoup de mérite à surmonter les craintes de leurs concitoyens et les réticences de leurs collègues, qui ont souvent peur qu'un appui trop affiché à un projet d'incinération, de décharge et même parfois de déchèterie, les prive de leur mandat aux élections suivantes ; c'est grâce à eux qu'avancent les projets, trop rares, qui se réalisent. Les conseils généraux eux-mêmes ont montré peu d'empressement à s'emparer de la compétence

« PDEDMA », qui leur était offerte. Le préfet et les services de l'État, même s'ils ont gardé cette compétence, ont peu de moyens d'impulser une politique essentiellement aux mains des collectivités locales et de leurs établissements publics. Globalement, les forces négatives l'emportent sur les forces positives.

L'instance estime cependant qu'il est possible de renforcer le « moteur » départemental en y impliquant fortement, ensemble, le conseil général et les services de l'État ; elle propose que le plan départemental soit révisé et approuvé conjointement par le préfet et le président du Conseil général, après avis de la commission départementale d'élaboration du plan ; ces deux autorités seraient, de ce fait, responsables ensemble de la définition des orientations générales de la politique départementale des déchets ménagers et de leur bonne exécution. Cette proposition procède du constat que tous les atouts doivent être mis entre les mains des seules autorités susceptibles d'imposer des choix stratégiques dans des matières aussi ingrates et jugées politiquement si dangereuses ; elle s'appuie aussi sur la constatation que préfet et président du Conseil général s'entendent beaucoup mieux qu'on ne le dit et sont capables de mener une politique concertée dans un domaine vital pour leur département. Le Conseil général doit aussi s'impliquer directement dans la réalisation des équipements, par le biais de plus en plus fréquent, de sa participation à un syndicat mixte départemental de traitement, qui semble bien être la meilleure formule d'organisation, surtout en zone rurale. Le préfet, de son côté, doit pouvoir contrôler étroitement les installations et avoir des moyens de pallier les défaillances des collectivités compétentes, en cas d'impérieuse nécessité.

Si un travers qui guette les démocraties est de « *devenir des machines qui produisent et amassent des évaluations qui ne servent à rien et dont elles ne savent plus que faire* » (rapport 2000-2002 du Conseil national de l'évaluation, p. 241), l'instance espère qu'elle ne fera pas courir un tel risque à la démocratie française. Son rapport intervient, en effet, à un moment opportun pour conforter ou compléter la réflexion ministérielle sur le sujet des déchets ménagers. Le Conseil national des déchets produira ses propres conclusions et propositions à l'automne 2003. Tous ces éléments sont susceptibles d'enrichir les données que le gouvernement utilisera pour présenter au Parlement son projet de loi « déchets » en 2004. L'instance pouvait difficilement rêver meilleure cohérence dans la démarche, condition nécessaire d'une politique efficace. Or c'est bien d'une politique efficace (et rapide) qu'a besoin la France dans le domaine des déchets ménagers.

.

REMERCIEMENTS

Président de l'instance, je tiens à remercier vivement tous ses membres pour le temps qu'ils ont bien voulu consacrer à ce travail collectif, pour la qualité de leur contribution et la richesse des débats. Je remercie tout particulièrement celles et ceux qui ont animé les groupes de travail ou y ont participé ainsi que toutes les personnalités qui ont accepté d'être auditionnées. Merci à messieurs Bernard Charrier et Paul Deffontaine, élus locaux en charge de lourdes responsabilités, qui se sont impliqués fortement dans l'animation des sous-groupes d'auditions.

Le rapporteur général, Alain Tétu, et les deux rapporteurs, madame Marie Renon-Beaufils et monsieur Rémy Risser ont réalisé un travail considérable. Je tiens à remercier plus particulièrement messieurs Alain Cabanes et Christophe Raoul et le Professeur Gérard Keck pour leur contribution à la partie du rapport traitant des aspects environnementaux et sanitaires ainsi que monsieur Bruno Hérault, chargé de mission au Commissariat général du Plan, pour la partie prospective qu'il a accepté d'animer.

L'appui de l'ADEME (mesdames Chantal Derkenne, Myriam Puaut, messieurs Philippe Bageat, Daniel Béguin et Jean-Louis Bergey) a été essentiel pour l'établissement de l'état des lieux et pour le suivi des études, de même que celui du CEMAGREF (messieurs Rémi Barbier, André Le Bozec et Pascal Mallard).

L'appui des préfets et de leurs services dans l'enquête que nous avons conduite auprès des départements nous a été très précieuse ainsi que celui des sociétés qui nous ont accueillis sur le terrain.

Je tiens à saluer la diligence du personnel du Commissariat général du Plan qui a permis d'assurer le bon déroulement des travaux de l'instance et la mise en forme de ce volumineux rapport, sous l'animation de Philippe Le Lourd : Martine Vinatier pour le Secrétariat et la mise en forme du rapport, mesdames Nathalie Loison et Danièle Vidal qui l'ont assisté, Ethel Charbonnier pour son illustration cartographique et Jean-Michel Krassovich pour sa relecture finale.

Membres de l'instance :

Président :	Jean-Louis Dufeigneux (préfet de région hors cadre, conseiller d'Etat)
Rapporteur général :	Alain Tétu (Conseil général du GREF)
Rapporteurs :	Marie Renon-Beaufils (CGP), Rémy Risser (MEDD-D4E)
Ministères :	Boris Cournède puis Jean-Jacques Becker (MINEFI-DP), Rémi Guillet (MEDD-DPPR), Gérard Saint-George (Intérieur), Christophe Raoul (Santé)
Elus locaux :	Bernard Charrier (Communauté d'agglomération du Grand Angoulème), Paul Deffontaine (Communauté urbaine de Lille)
Associations :	Liliane Elsen (FNE), Denise Lespinasse (UFC-que choisir)
Experts :	Alain Cabanes (AMORCE), Matthieu Glachant (CERNA), Professeur Gérard Keck (Ecole nationale vétérinaire de Lyon), Hubert Martin (SYDOM du Jura), Dominique Oudot-Saint-**Géry** (CD Consultants), Isabelle Raeser-Szafraniec (DDAF des Alpes Maritimes)
CGP :	Philippe Le Lourd (chargé de mission)

SOMMAIRE GÉNÉRAL

VOLUME 1

PARTIE A OBJET ET CONDITIONS DE REALISATION DE L'EVALUATION 25

Chapitre A - 1. Champ et objectifs de l'évaluation..... 27

Chapitre A - 2. Contexte de l'évaluation 29

A - 2.1. Contexte au moment de l'installation 29
A - 2.2. Evolution du contexte pendant l'évaluation 31

Chapitre A - 3. Les options prises..... 33

Chapitre A - 4. Méthode de travail 35

Chapitre A - 5. Les études réalisées..... 39

PARTIE B LE CADRE ET LE CONSTAT DE L'APPLICATION DE LA LOI DECHET DE 1992 à 2002..... 43

Chapitre B - 1. Fondements de la loi de 1992 51

B - 1.1. Les principes de la politique des déchets.....51
B - 1.2. Les motivations de la loi de 1992 58

Chapitre B - 2. Evolution de la réglementation depuis 1992..... 67

B - 2.1. Prévention-réduction à la source.....67
B - 2.2. Transport des déchets 69

B - 2.3. Valorisation 69
B - 2.4. Information 71
B - 2.5. Déchets ultimes 72
B - 2.6. Planification 73
B - 2.7. Protection sanitaire et environnemental des installations 73
B - 2.8. Organisation territoriale et financement 78

Chapitre B - 3. Evolution des quantités et des impacts 83

B - 3.1. Evolution de l'émission des DMA 83
B - 3.2. Evolution des flux de collecte des DMA 87
B - 3.3. Prolongation de la tendance 1993-2000 88
B - 3.4. Évolution des traitement des DMA 89
B - 3.5. Evolution du nombre d'installations de traitement des DMA 94
B - 3.6. Remarque sur la composition des DMA 95
B - 3.7. Evolution des impacts 96

Chapitre B - 4. Evolution de l'économie du service public 99

B - 4.1. Evolution des filières dédiées 99
B - 4.2. Evolution des coûts et de l'emploi du service public 129
B - 4.3. Evolution du financement du service public 156

Chapitre B - 5. Organisations et différences territoriales 175

B - 5.0. Sources et critique des données 175
B - 5.1. Les PDEDMA 176
B - 5.2. L'émission de déchets : nature, quantité et évolution 187
B - 5.3. L'intercommunalité et le transfert de compétences 190
B - 5.4. Orientations prises et choix de filière de traitement 195
B - 5.5. La valorisation 207
B - 5.6. Les pénuries de traitement et leurs causes 210
B - 5.7. Les flux de transport et le principe de proximité 213
B - 5.8. Les moyens 215
B - 5.9. Communication et concertation 222

Chapitre B - 6. Comparaisons internationales 225

B - 6.1. La production des déchets dans les différents pays 225
B - 6.2. Les politiques publiques des déchets 226

B - 6.3. Organisation du service public des déchets ménagers et assimilés 230
B - 6.4. Financement du service public des déchets ménagers et assimilés 233
B - 6.5. Flux des déchets suivant les filières de collectes et de traitement 237
B - 6.6. Filières spécifiques 244
B - 6.7. Débats 248

PARTIE C VERS LE DEVELOPPEMENT DURABLE 251

Chapitre C - 1. Le service public dans le cycle des déchets 257

C - 1.1. Qu'est-ce qu'un déchet ? 257
C - 1.2. Qui est responsable des déchets ? 271
C - 1.3. Comment gérons-nous nos déchets ? 281
C - 1.4. Comment le service public gère-t-il habituellement nos déchets ? 296
C - 1.5. Comment le service public adopte-t-il des techniques innovantes ? 318

Chapitre C - 2. Impacts sanitaires et environnementaux 343

C - 2.1. Les déchets ménagers sont-ils dangereux pour la santé ? 343
C - 2.2. Les déchets dégradent-ils l'environnement ? 372
C - 2.3. Quelles sont les responsabilités environnementales ? 392

Chapitre C - 3. Aspects sociaux du service public 399

C - 3.1. Comment se comportent les ménages ? 399
C - 3.2. La participation des usagers est-elle efficace ? 417
C - 3.3. Les métiers du déchet 434

VOLUME 2

Chapitre C - 4. Un service viable protégeant l'environnement..... 447

C - 4.1. Que peut-on encore faire pour protéger l'environnement ?..... 447
C - 4.2. Quels sont les leviers économiques de la protection de l'environnement ?..... 459
C - 4.3. Quel est l'équilibre économie-environnement ?..... 472

Chapitre C - 5. Un environnement vivable 489

C - 5.1. Quelles sont les raisons de la contestation ?..... 489
C - 5.2. Comment faire accepter les équipements ? 506
C - 5.3. Comment arbitrer les situations de blocage ?..... 535

Chapitre C - 6. Un service équitable et juste 545

C - 6.1. Comment maîtriser les coûts ? 545
C - 6.2. Comment assurer un financement efficace et équitable ? 553
C - 6.3. Comment gérer équitablement le service ? 585
C - 6.4. Comment garantir une solidarité territoriale ?..... 594

Chapitre C - 7. Prospective 609

C - 7.1. Les éléments d'une prospective 609
C - 7.2. Les scénarios de prospective..... 615
C - 7.3. Les enjeux et les moyens à mettre en œuvre 623

PARTIE D LES PROPOSITIONS..... 629

Tendre vers le développement durable..... 631
Accroître la responsabilité de tous les acteurs..... 633
Améliorer la qualité du service public 641
Adapter la politique aux conditions locales..... 647
Renforcer la solidarité territoriale 653

CARTES **659**

AVIS DES MINISTÈRES **671**

Avis du ministère de l ' Ecologie et du Développement durable 673

Avis du ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées 717

Avis du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie 721

Avis du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie 725

Avis du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales 753

ANNEXES **757**

Annexe 1 - Composition de l'instance 761

Annexe 2 - Cahier des charges 763

Annexe 3 - Liste des personnes auditionnées 783

Annexe 4 - Glossaire 787

Annexe 5 - Bibliographie 801

Annexe 6 - Index 813

Nota : Les annexes 7 et suivantes contiennent les études commandées par l'instance d'évaluation et sont consultables sur le site du Commissariat général du Plan

www.plan.gouv.fr

www.evaluation.gouv.fr/cgp

PARTIE A

OBJET ET CONDITIONS DE REALISATION DE L'EVALUATION

Cette partie a pour objectif de retracer les conditions de réalisation de l'évaluation, les difficultés rencontrées et les points forts.

Chapitre A - 1.

Champ et objectifs de l'évaluation

Le champ de l'évaluation et ses objectifs ont été définis dans le « cahier des charges » (***voir annexe 2***) communiqué à l'instance d'évaluation dès son installation :

« *Le champ de l'évaluation est centré sur la politique s'appliquant aux déchets faisant l'objet du service public, avec une attention principale portée aux déchets relevant de la partie obligatoire du service (déchets des ménages). L'évaluation porterait également sur les déchets assimilés, à l'exclusion toutefois des boues de stations d'épuration qui requièrent une analyse spécifique. Une attention particulière serait portée aux déchets toxiques, et en particulier aux médicaments, susceptibles d'être contenus dans les ordures ménagères.*

Il s'agit d'évaluer les instruments actuellement mobilisés ou susceptibles de l'être ainsi que leur mise en œuvre tant sur le plan organisationnel qu'au regard de leur efficacité et de leur efficience.

L'analyse porterait de façon approfondie sur les différentes démarches ayant pour objet la connaissance et la maîtrise de la nocivité et de la quantité des déchets (prévention à la source, valorisation, planification spatiale des capacités de traitement), sur les coûts respectifs, y compris sur le coût de leurs impacts environnementaux, sur l'orientation des différentes filières et sur l'articulation de ces thèmes avec les modes d'organisation et de financement du service public.

Le degré d'intégration des objectifs de maîtrise de la nocivité, de la quantité et du coût d'élimination des déchets dans les autres politiques publiques devrait être également examiné, notamment s'agissant de l'intégration économique des coûts monétaires et environnementaux.

Enfin, serait établie la façon dont les acteurs concernés (consommateurs, producteurs et distributeurs de biens, collectivités locales, administrations,

élus, sociétés prestataires, usagers du service public, etc.) prennent en compte et intègrent les objectifs de maîtrise des déchets dans leur action.

L'objectif est :

- *d'une part, de manière rétrospective, d'évaluer l'efficacité de la politique issue de la loi de 1992 et, en particulier, de l'inflexion apportée en 1998, s'agissant de la maîtrise de la nocivité et de la quantité des déchets collectés et traités par le service public ;*

- *d'autre part, d'apprécier si :*

  – *les instruments mis en œuvre afin de favoriser la prévention à la source des déchets, leur valorisation, l'organisation de leur transport ;*

  – *l'organisation et le financement du service public ; sont de nature à garantir la maîtrise du coût global d'élimination des déchets dans le respect de l'environnement. »*

Chapitre A - 2.

Contexte de l'évaluation

A - 2.1. Contexte au moment de l'installation

En installant, le 19 novembre 2001, l'instance d'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés (DMA) le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, a souligné l'opportunité de cette évaluation à l'approche de l'échéance du 1er juillet 2002, correspondant au délai donné par la loi sur les déchets du 13 juillet 1992 pour moderniser la gestion des déchets et la rendre plus respectueuse de l'environnement. Il a rappelé les lignes directrices de cette loi : la nécessité d'agir à la source (la production et la distribution des produits), sur le transport (principe de proximité figurant dans la loi et les plans départementaux) et la valorisation (matière ou énergétique) des déchets ainsi que sur l'information du public (commissions locales d'information et de surveillance), en faisant une référence particulière aux mesures apportées par la circulaire du 28 avril 1998 réaffirmant la politique du Gouvernement en faveur de la réduction à la source et de la valorisation des déchets. Il a fait état de son annonce aux 6es assises nationales des déchets les 11 et 12 septembre 2001 à La Baule de la création du Conseil national des déchets à qui il confiait l'établissement d'un bilan de la loi de 1992. Cette mission lui est apparue tout à fait complémentaire de cette évaluation qui traitera des déchets ménagers et assimilés et dont il a apprécié l'attention toute particulière qu'elle attache aux préoccupations économiques, estimant sur ce point que deux questions principales se posent : d'une part la maîtrise des coûts du service public et de l'évolution de son financement, d'autre part l'intégration du coût de l'élimination des déchets dans le comportement des agents économiques.

Le coût du service public d'élimination des déchets a fortement progressé sous l'influence à la fois de la croissance du gisement et, surtout, des investissements induits par la loi de 1992. Il est donc important d'apprécier pour quelle part

cette évolution et ces montants reflètent une amélioration de la protection de l'environnement ou une amélioration du service rendu.

Face à cette situation, un effort croissant a été demandé à la population, qui l'a accepté jusqu'ici, pour développer le geste de tri des ordures ménagères. Si sa meilleure sensibilité à la protection de l'environnement explique en partie ce geste, elle a aussi pour conséquence un rejet croissant des installations de traitement suite notamment aux polémiques récentes soulevées par certaines pollutions (cas des dioxines émises par les incinérateurs hors normes). Ce phénomène baptisé NIMBY (Not In My Back Yard – « pas chez moi ») se traduit actuellement par des blocages de plus en plus nombreux pour le choix des sites de traitement au niveau des collectivités qui en sont responsables.

Celles-ci se heurtent par ailleurs à des difficultés face à la diversité des sources de financement et à l'opacité du prix du service : subventions spécifiques versées par l'ADEME, soutien à la tonne triée versé par l'industrie de l'emballage, vente de matériaux et d'énergie, ressources générales du budget des collectivités, ressources spécifiques avec la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, ressources particulières avec la redevance spéciale (déchets d'origine commerciale et artisanale).

Dans un contexte plus général, le développement de l'intercommunalité a conduit à réviser non seulement les modes de financement possibles mais aussi à remettre en cause l'organisation traditionnelle de ce service public.

L'évaluation intervient au moment où des textes importants pour la politique européenne des déchets comme pour la politique française viennent d'être adoptés ou sont en discussion :

- projet de révision de la loi de 1992 après l'échéance de 2002 ;
- nouvelle directive européenne relative à l'incinération ;
- directive européenne sur les déchets des véhicules hors d'usage (VHU) ;
- directive européenne sur les déchets des équipements électriques et électroniques (DEEE) ;
- décret sur les pneumatiques usagés ;
- projet de décret sur les courriers non adressés (COUNA) ;

- révision à l'horizon 2006 de la directive de 1994 sur les déchets d'emballage ménagers.

A - 2.2. Evolution du contexte pendant l'évaluation

Le nouveau gouvernement issu des élections législatives de mai 2002 a apporté une nouvelle dimension au ministère chargé de l'Environnement traduit dans son intitulé « ministère de l'Ecologie et du Développement durable ». La nouvelle ministre, Mme Bachelot-Narquin, a confirmé que la politique des déchets faisait partie des priorités de son ministère.

Elle a affirmé sa volonté de mettre en place tout d'abord les moyens de marquer l'échéance 2002, partiellement atteinte. Dès la fin juin 2002 elle adressait deux circulaires aux préfets de département : l'une demandant qu'une différence soit faite entre les acteurs de la gestion des déchets qui ont fait des efforts et ceux qui sont restés dans une position attentiste et les faire réfléchir d'ici fin septembre 2002 sur la façon dont la loi est respectée dans leur département et sur les actions à mettre en place à court terme pour atteindre complètement ses objectifs, l'autre concernant la fermeture ou la mise en conformité rapide des usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) non conformes. La fermeture des incinérateurs hors normes en fonctionnement à son arrivée devra être achevée à la fin de l'année 2002. Il est rappelé en même temps que toutes les usines en fonctionnement devront se mettre en conformité avec la nouvelle directive avant fin 2005.

La ministre a précisé ses autres priorités à l'occasion des Assises nationales des déchets à Agen le 11 septembre 2002 :

A court terme :

- abaisser le nombre des décharges illégales ;
- éviter le blocage en matière de capacité de traitement en développant une large concertation locale au travers des plans départementaux contre le syndrome NIMBY ;
- réorienter les aides de l'ADEME sur des domaines encore trop peu explorés, comme la résorption des décharges brutes ou la collecte des déchets toxiques ;
- faire aboutir les décrets concernant les filières pneus usagés, COUNA ;

- renouveler l'agrément d'Eco-Emballages et d'Adelphe.

A moyen terme :

- marquer la politique des déchets de l'empreinte du développement durable ;
- réduire à la source des déchets ;
- favoriser l'éco-conception ;
- mobiliser le citoyen jusqu'à lui faire modifier ses habitudes de consommation ;
- prendre plus en compte l'effet de serre ;
- accélérer la captation du biogaz et sa valorisation ;
- progresser vers une plus grande transparence vis-à-vis du citoyen, en particulier sur la maîtrise des coûts ;
- Moderniser les outils de financement que sont la TEOM et la REOM mais en laissant le choix aux collectivités locales.

Chapitre A - 3.

Les options prises

Il est rapidement apparu nécessaire à l'instance d'évaluation de préciser les limites de son champ d'investigations et d'identifier, après l'examen du cahier des charges, les sujets hors de ce champ et ceux qu'elle comptait plus particulièrement approfondir.

Elle a confirmé l'exclusion des boues des stations d'épuration du champ de cette évaluation, considérant que celles-ci nécessiteraient une analyse spécifique.

Elle a par ailleurs estimé qu'il ne lui appartenait pas d'évaluer en tant que tels les organismes agissant dans le domaine des déchets ménagers et assimilés, ce point ne figurant pas dans le cahier des charges. Concernant l'ADEME, qui constitue un élément essentiel de la politique des déchets, en particulier de la politique de service public des déchets ménagers et assimilés, elle a estimé que l'évaluation de son rôle et de ses actions depuis 1992 mériterait, à elle seule, une mission spécifique. Cette évaluation a été partiellement effectuée à l'occasion de deux inspections récentes.

Une partie importante du travail de l'instance a consisté à pallier l'absence de bilan de la politique menée durant la décennie écoulée (voir partie B). Ce travail aurait été impossible sans l'aide et la collaboration de l'ADEME. Sans être formellement membre, celle-ci a été associée, dès le départ, aux travaux de l'instance. Dans ces conditions, l'instance a considéré qu'elle n'avait pas à évaluer l'ADEME.

A l'inverse l'instance a jugé utile d'étendre ses investigations sur d'autres points, en particulier :

– faire le bilan sur les techniques innovantes, en examinant les points positifs et les problèmes rencontrés ;

- renforcer le volet territorial avec des illustrations concrètes sur le terrain, compte tenu de l'initiative du nouveau gouvernement sur la décentralisation ;
- développer le volet des impacts sanitaires et environnementaux, compte tenu notamment de la sensibilité accrue de l'opinion publique française sur ces thèmes mais aussi des engagements de la France dans le Protocole de Kyoto.

L'instance a choisi d'inscrire ces travaux dans la perspective du développement durable que le Président de la République a affichée comme une priorité forte du gouvernement. L'originalité de cette démarche se traduit par le fait que le rapport ne se limite pas à l'évaluation des composantes technico-économiques, environnementales et sociales du service public des déchets ménagers mais aborde aussi les équilibres à rechercher entre les trois piliers du développement durable : équilibre viable entre économie et impacts environnementaux, équilibre vivable entre les impacts sur la santé et l'environnement et les attentes ou les craintes sociales des populations voisines, équilibre juste et équitable entre le prix du service et les prestations effectivement fournies. Cette démarche est détaillée dans l'introduction de la partie C du rapport. Elle met en avant certaines missions nationales qu'il conviendrait tout particulièrement d'assurer si les propositions et recommandations de l'instance d'évaluation étaient adoptées.

Chapitre A - 4.

Méthode de travail

L'instance d'évaluation, dont la liste des membres figure en ***annexe 1,*** a été installée le 19 novembre 2001 par Yves Cochet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement et Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan.

Entre le 10 décembre 2001 et le 2 juin 2003, l'instance a tenu 26 *réunions plénières*, à raison d'une toutes les trois semaines en moyenne, en dehors du mois d'août. Le c*omité de pilotage*, composé du président de l'instance, des trois rapporteurs et du représentant du Plan, s'est réuni entre chaque réunion de l'instance pour fixer l'ordre du jour des réunions plénières et préparer les documents de travail correspondants. Le rapporteur général en a préparé pour chaque réunion plénière une présentation vidéo permettant d'enregistrer en séance les observations des membres de l'instance.

Dans un premier temps, l'instance s'est attachée à constituer une *bibliographie* des rapports et études existants, à rassembler la *documentation* accessible, à identifier les *données disponibles* et à s'approprier le mandat qui lui avait été donné.

Cette *appropriation du mandat* s'est étalée dans le temps. Elle a commencé dès les deux premiers mois par le choix des options décrites plus haut concernant les sujets qu'il paraissait important à l'instance de traiter également dans le champ de l'évaluation défini initialement dans le cahier des charges.

L'instance s'est souciée, dès le mois de janvier 2002, de *partager les connaissance*s de base utiles à la compréhension des actions constituant la politique à évaluer et de leurs effets. Ce partage a pris la forme d'exposés présentés par des membres de l'instance mais aussi par l'ADEME sur ses travaux. Ils ont été suivis de discussions sur des sujets comme le service public d'élimination des déchets des ménages, le point des travaux de l'ADEME intéressant l'instance, le financement du service des déchets,

l'intercommunalité, l'analyse des cycles de vie (ACV), les conditions économiques concurrentielles.

Il eût été logique d'attendre la fin de la réflexion sur le cahier des charges et du partage des connaissances pour définir les études à réaliser. Du fait que celles-ci devaient passer par une procédure d'appel d'offres répondant au nouveau code des marchés publics et imposant un délai d'instruction d'environ six mois avant leur lancement, l'instance a dû en même temps donner la priorité pendant les deux premiers mois à identifier les études qu'il lui paraissait nécessaire de confier à l'extérieur pour la conduite de ses travaux en s'assurant qu'elles pourraient être lancées avant l'été. Il était en effet important que les résultats de ces études arrivent à temps pour que l'instance puisse en discuter et en tenir compte dans ses conclusions et ses propositions. Un avis de préinformation d'un appel d'offres ouvert a été envoyé par le Plan dès le 15 décembre 2001, laissant 52 jours pour préparer le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) à partir du programme d'études discuté et proposé par l'instance pendant cette période. Le CCTP a été approuvé par les membres de l'instance le 18 février 2002 et transmis au service administratif et financier du Plan pour préparer le dossier d'appel d'offres. Celui-ci a été envoyé fin février, laissant aux prestataires intéressés jusqu'au 8 avril pour répondre. L'ouverture des plis a eu lieu dès le lendemain. Le choix des prestataires a été arrêté par la Commission d'appel d'offres le 24 avril, après consultation de l'avis des membres de l'instance, ce qui a permis, malgré la lourdeur de la procédure de lancer les études fin juin tout début juillet 2002. Ces études, confiées à des bureaux d'études ou des laboratoires sont présentées dans le chapitre suivant.

Des *groupes de travail de suivi*, composés de membres du comité de pilotage appuyés de membres de l'instance, ont été constitués pour suivre le déroulement des études. Pour chaque étude, l'instance d'évaluation a, en réunion plénière, débattu du cahier des charges, entendu et discuté un rapport d'étape puis reçu et discuté le projet de rapport final.

L'instance d'évaluation a procédé à des *auditions*, en formation plénière ou en formation restreinte, de représentants, de ministères, de collectivités, de la Commission de l'Union européenne, d'établissements publics et d'associations ainsi que de professionnels et de scientifiques français et étrangers impliqués, à un titre ou à un autre, dans des actions en rapport avec la politique évaluée. Au total environ 70 personnes ont été entendues. Leurs noms figurent en ***annexe 3***.

De nombreux membres de l'instance ont participé à deux *visites* effectuées :

- le 8 novembre 2002 sur la décharge de Laval et auprès du Conseil général de la Mayenne,
- et le 22 janvier 2003 à Varennes-Jarcy pour la nouvelle unité de méthanisation et à Vitry pour l'usine d'incinération et de tri du SYCTOM.

Enfin, l'instance d'évaluation a tenu *deux séminaires* d'une journée. Le premier était une journée de réflexion des membres de l'instance. Elle s'est tenue le 11 février 2003. Le second, à Paris le 17 février 2003, animé par Bruno Hérault, a été consacré à une réflexion prospective portant sur la discussion d'images de scenarii d'évolution possibles de la politique des déchets ménagers et assimilés.

Le rapporteur général a soumis un projet de *plan du rapport d'évaluation* avant l'été 2002. Son sommaire détaillé a été adopté par l'instance dès le mois d'octobre 2002.

La rédaction proprement dite du rapport s'est étalée sur une période de six mois. Le projet de rapport a fait l'objet de séances ouvertes de *relecture* et de débats en réunions plénières de plusieurs versions successives pendant les premiers mois de 2003. Il a été clos le 2 juin 2003.

Chapitre A - 5.

Les études réalisées

Les objectifs des études à confier à des bureaux d'études ou des laboratoires ont pu être arrêtés assez tôt à partir des constatations déjà évoquées dans le cahier des charges de l'évaluation confirmées lors des premiers travaux et des options prises par l'instance concernant l'élargissement de son champ d'investigation.

L'instance d'évaluation, après examen des informations disponibles issues d'une recherche bibliographique et des données existantes, a jugé nécessaire de les compléter à partir d'une analyse plus approfondie des domaines suivants : (voir tableau A - 5.) :

- Pour aider son groupe de travail « état des lieux », à établir son diagnostic en faisant appel à des prestataires extérieurs afin de développer l'aspect territorial par une analyse des statistiques locales et des entretiens dans des départements choisis par elle, à partir d'une typologie des départements. Les études 1 du CEMAGREF et 5 de Planistat ont répondu à cette attente. Ces analyses ont été complétées par une synthèse des révisions les plus récentes des plans départementaux menée en parallèle par l'ADEME, et par un questionnaire à chaque préfet envoyé par le président de l'instance.

- L'aspect impacts sur la santé et l'environnement a été approfondi par Insavalor Polden et synthétisé par le groupe de travail « santé environnement ». Cette étude a été menée en complémentarité de l'étude sur l'état des connaissances ACV sur les filières de recyclage menée par l'ADEME et Bio Intelligence Service, dont les conclusions ont été présentées à l'instance.

- L'instance s'est particulièrement préoccupée des conditions économiques amont et des possibilités de prévention-réduction à la source. Elle s'est appuyée sur l'étude de l'économie industrielle des emballages réalisée par le cabinet Barbier Frinault et Associés.

- Les conditions de recherche-développement (R & D) et les techniques innovantes ont fait l'objet de paragraphes spéciaux (voir C - 1.5. et C - 4.2.6.) rédigés avec l'aide des études et avis de l'ADEME et du CEMAGREF.

- L'ADEME a terminé pendant la durée de l'évaluation une étude avec le cabinet ADIT sur les conditions internationales des politiques es déchets. Cette étude a été présentée à l'instance et a fait l'objet d'une synthèse au chapitre B - 6.

- Enfin les aspects économiques ont été considérés comme déterminants pour l'avenir du secteur déchets. Les données existantes ont été regroupées par Planistat et l'ADEME a mené parallèlement des études de réactualisation des données anciennes avec tout récemment une étude du cabinet Service Public 2000.

Tableau A - 5. : Répartition et utilisation des études menées dans le cadre de l'instance

	Attributaire	Sujet	Date de remise du rapport provisoire
1	CEMAGREF	Recherche sur les déterminants de la gestion locale des DMA	28 février 2003
2	Barbier Frinault et Associés	Economie industrielle de l'amont du service public	20 décembre 2002
3	Insavalor Polden	Impacts sur l'environnement et la santé	16 janvier 2003
4	Planistat	Analyse du coût et de l'emploi des filières	20 décembre 2002
5	Planistat	Organisation territoriale et financement des investissements	13 janvier 2003

Les études réalisées ne visaient pas à répondre spécifiquement à telle ou telle question du cahier des charges de l'évaluation. Il s'agissait, au contraire, de recueillir des données et des éclairages utiles pour l'ensemble du travail de l'instance. Comme l'indique le tableau A - 5. ci-dessus, les produits de toutes les études ont été largement utilisés dans les différents chapitres du rapport. L'instance s'est préoccupée de recueillir à tous moments les informations les plus précises et les plus récentes. Malheureusement, beaucoup de résultats sont venus très tard au moment de la rédaction du rapport, ce qui peut expliquer que ce dernier soit incomplet dans certains domaines.

Le domaine des déchets fait appel à de nombreuses disciplines : technique, thermodynamique, chimique, agronomique, biologique, médicale, environnementale, sociologique, économique, juridique, communication etc. C'est ce qui fait l'intérêt et la difficulté de l'appréhension du domaine des déchets. Certes, l'instance regroupait des spécialistes dans ces divers domaines. Elle a fait appel pour une meilleure compréhension à des spécialistes de l'extérieur dans ses auditions. Elle a constitué en son sein 5 groupes de travail pour approfondir les investigations et les réflexions de l'instance sur certains points particuliers et suivre les études :

- un groupe de sept membres, sur « l'état des lieux », ayant pour objet de faire la synthèse des études et données existantes et suivre les études du CEMAGREF et de Planistat ainsi que celle de l'ADEME sur les plans ;

- un groupe juridique pour approfondir certains aspects de la réglementation et de l'organisation du service public ;

- un groupe sociologique, qui a procédé à un état des lieux des connaissances sociologiques actuelles sur la question, complété par diverses auditions de chercheurs et de professionnels des déchets (notamment ripeurs et ambassadeurs du tri) ;

- un groupe santé environnement, qui a piloté l'étude Insavalor-Polden ;

- un groupe économie, pour piloter l'étude Planistat.

Les rédacteurs du rapport se sont efforcés, au risque d'allonger la rédaction, de rendre la compréhension abordable pour un non-spécialiste ou pour un spécialiste d'une autre discipline. Malgré cela la lecture peut en être difficile et les renvois peuvent troubler. Un glossaire très complet est donné en ***annexe 4,*** qui devrait faciliter la lecture du rapport, compte tenu de sa longueur inévitable imposée par la longue démarche de développement durable choisie par l'instance.

PARTIE B

LE CADRE ET LE CONSTAT DE L'APPLICATION DE LA LOI DECHET DE 1992 à 2002

Très tôt il est apparu indispensable à l'instance, avant de procéder à toute évaluation, d'établir un constat de la situation existante après dix années d'application de la loi déchet du 13 juillet 1992. De nombreuses études et données statistiques existent (comme en témoigne l'importance de la bibliographie – voir annexe 5) mais peu de synthèses permettent d'avoir une vue d'ensemble sur l'évolution de la politique du service public des déchets. L'instance a lancé des études complémentaires destinées à rassembler ces données et à les synthétiser. Elle a constitué un groupe de travail « état des lieux » pour comprendre et interpréter ces études.

En résumé

B.1. La loi de 1992 a repris le fondement essentiel de la politique publique des déchets, énoncé par la loi de 1975, qui fait porter la responsabilité des déchets sur leur détenteur. Les autres principes de cette politique sont : la responsabilité élargie du producteur (REP), la précaution, l'action préventive et corrective, le pollueur-payeur, la participation, la proximité et, en matière de gestion du service public local, la séparation stricte des statuts, administratif ou industriel et commercial, selon la nature des instruments de financement du service aux ménages (fiscalité ou redevance). Le développement durable, apparu en droit français en 1995, peut être tenu comme un objectif de la politique des déchets.

La loi de 1992 a eu principalement deux motivations historiques : la transposition en droit national des dispositions de la directive 91/156/CEE du 18 mars 1991, la réorientation de la politique nationale et le renforcement des dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement. Saisi en juin 1992, le Parlement dresse un constat d'échec de la loi de 1975. Si le taux de desserte est jugé satisfaisant, avec 98 % de la population couverte en 1990 par une collecte d'ordures ménagères, les dispositions prises en 1975 s'avèrent insuffisantes face à la progression de la production des déchets, aux importations mal contrôlées, aux filières d'élimination saturées ou inadaptées. L'enjeu principal de la loi est ainsi d'améliorer sensiblement la protection sanitaire et environnementale par un meilleur contrôle, et une meilleure information, des opérations de gestion des déchets.

B.2. Le développement, depuis 1992, de la réglementation relative aux DMA a été *considérable* avec, en particulier, de nombreux textes qui ont très sensiblement renforcé le contrôle des installations et des opérations de traitement. Un manque relatif de développement, voire certaines lacunes, peuvent être relevés s'agissant de la prévention-réduction à la source, du transport des déchets, de la notion de déchet ultime, des conditions économiques de la valorisation organique et énergétique, des installations de tri et de l'application de la redevance spéciale. Si l'ensemble constitue un acquis très important de la décennie et, certainement, un socle solide pour les développements à venir, sa construction s'est accompagnée de nombreuses

variations, notamment sur la question de l'incinération. Ces variations ont pris la forme de circulaires dont le trop grand usage fragilise autant la politique des déchets qu'il traduit, rétrospectivement, toute la difficulté de la mener, aux niveaux communautaire et national, de façon clairvoyante, constante et adaptée aux réalités locales.

B.3. Sur la période 1993-2000, la collecte des DMA a progressé de 1,85 % par an en moyenne, soit bien plus rapidement que la croissance démographique (+ 0,37 %). Elle s'établit à 32,5 Mt en 2000 et représente plus de 95 % de l'émission totale des DMA. Les flux mal ou peu connus seraient passés de plus de 1,5 Mt en 1993 à moins de 900 000 t en 2000. Cela traduit à la fois la régression des comportements non conformes et le meilleur captage des flux. L'émission totale des DMA est estimée à 33,4 Mt en 2000, soit un ratio de 552 kg/hab./an. La collecte principale demeure une collecte en mélange avec une part qui a baissé de 75 % en 1993 à 69 % en 2000. Une partie importante du dynamisme des flux est à rechercher hors de la poubelle traditionnelle. Les flux d'encombrants et les flux collectés en déchèteries ont progressé de 2,80 % par an en moyenne et représentent 67 % du total des collectes sélectives et spécifiques assurées par le service public en 2000.

Entre 1993 et 2000, la mise en décharge est restée le premier exutoire des DMA avec une part qui n'a que modestement diminué de 48,3 % à 44,6 %. Viennent ensuite l'incinération, avec une part qui a diminué un peu plus fortement, de 36,5 % à 32,4 %, puis le recyclage dont la part a sensiblement augmenté, de 7,3 % à 12,6 % et, enfin, les traitements biologiques dont la part a également progressé, de 7,9 % à 10,6 %. Le développement du recyclage et des traitements biologiques a permis de détourner de l'incinération ou de la décharge une part croissante des flux des DMA. Cependant, ce phénomène a été limité en pratique par *la croissance continue des quantités à traiter*.

Cette évolution des quantités ne s'est pas faite au détriment de la qualité des opérations, au contraire. Il y a eu à la fois réduction de la production de nombreux impacts et augmentation, grâce aux progrès de la valorisation, des impacts évités. Pour les impacts environnementaux, les analyses de cycle de vie permettent de quantifier les progrès accomplis qui sont particulièrement sensibles en matière de pollution de l'air. Entre 1992 et 2000, la contribution de la gestion des DMA aux émissions nationales totales est passée de 4 % à 2 % pour les gaz à effet de serre, de 67 % à 30 % pour les dioxines, de 85 % à 21 % pour le cadmium, de 66 % à 18 % pour le mercure. Les seuls indicateurs qui ont augmenté significativement concernent la quantité de déchets mis en décharge.

B.4. Le principe de la responsabilité élargie du producteur (REP) s'est traduit durant la décennie par le développement de trois filières dédiées : huiles usagées, déchets d'emballages ménagers, piles et accumulateurs usagés. La filière des huiles usagées existait bien avant 1992, ce qui explique un rendement de collecte proche de 85 % atteint en 2000 avec un dispositif où les producteurs financent la totalité des coûts de gestion des produits usés ainsi qu'une partie des coûts externes. La filière des déchets d'emballages ménagers s'est développée à compter de 1992 selon deux directions ; l'une dans laquelle le producteur met en place son propre dispositif de reprise ; l'autre dans laquelle il participe, via une société agréée, au financement des opérations effectuées par le service public. La première direction demeure aujourd'hui très marginale mais le dispositif du sac de caisse consigné du groupement E. Leclerc a montré qu'elle pouvait être à l'origine d'une réduction à la source notable et que la consigne pouvait être intégrée aux stratégies commerciales des distributeurs. La seconde direction a été massivement empruntée par les producteurs d'emballages ménagers au travers de leur adhésion aux deux sociétés agréées, Adelphe et Eco-Emballages, et à l'Association Cyclamed. Au terme d'une évolution complexe et d'un soutien financier des collectivités locales qui est demeuré très limité jusqu'en 1998, Eco-Emballages a atteint en 2002 l'objectif assigné d'un taux de valorisation des déchets d'emballages ménagers de 75 % mais pas Adelphe [1]. Avec un taux de valorisation de moins de 7 % en 2001, Cyclamed n'offre pas la meilleure image de la REP.

En moyenne nationale, le coût global de la gestion des DMA s'établissait en 2000 entre 140 €/t et 200 €/t hors TVA avec une répartition moitié-moitié entre collecte et traitement. Dans la pratique, les coûts peuvent varier très sensiblement en fonction des conditions locales et de l'optimisation du service. La prise en compte, d'une part, des recettes industrielles et commerciales liées à la valorisation et, d'autre part, des subventions ainsi que des soutiens versés par les sociétés agréées, ramène le coût global des DMA entre 100 €/t et 140 €/t. En tout état de cause, les coûts de gestion ont fortement augmenté entre 1992 et 2000, avec une progression *annuelle* moyenne de 4,74 % *en monnaie constante*. Cela correspond à une augmentation de 50 % en monnaie constante entre 1992 et 2001. Cette envolée semble être essentiellement due à l'augmentation du niveau de protection sanitaire et environnementale des opérations. Les *rares* et *fragiles* données disponibles sur l'évaluation des coûts des externalités sont cohérentes avec cette explication en montrant que le coût des pollutions résiduelles se situe à des niveaux modestes lorsque les opérations respectent la

---

(1) Les résultats obtenus par ces deux sociétés sont discutés non pas dans le présent chapitre B - 4. mais au paragraphe du chapitre C - 6.2.4.

réglementation en vigueur. Ces mêmes données suggèrent également que la valorisation des DMA, en permettant d'éviter des émissions polluantes, est à l'origine de bénéfices environnementaux qui apparaissent importants s'agissant du recyclage. Le secteur aurait créé environ 10 000 emplois équivalents temps plein entre 1993 et 2000.

Le financement du service public des DMA repose, au niveau national, à plus de 80 % sur des recettes d'origine fiscale (ressources du budget général des collectivités, TEOM). Les recettes liées aux prix des services rendus, aux soutiens des sociétés agréées et aux ventes de produits et d'énergie contribuaient en 2000 pour moins de 20 % du total des recettes. La prédominance des recettes d'origine fiscale assure une mutualisation entre les différents contributeurs, ce qui correspond à d'importants transferts de charges, en particulier des producteurs et consommateurs de biens vers les contribuables et des usagers non ménagers vers les contribuables.

B.5. Le bilan territorial montre que :

- Les plans sont des éléments moteurs, l'occasion d'une prise de conscience, des objectifs en vue d'une programmation. Le nombre de secteurs de traitement significatifs est limité. La coopération interdépartementale est vivace. Potentiellement il y aurait environ 220 secteurs de traitement en France.

- Le ratio moyen de production par habitant en 1998 est de l'ordre de 452 kg/hab. et devrait être de 511 kg/hab. en 2010 **selon les estimations des auteurs des plans**. L'évolution annuelle d'ici 2005 serait d'environ 0,95 % par an, puis, jusqu'en 2010, d'environ 0,75 % par an toujours selon les mêmes sources.

- Dans 40 départements à faible ou moyenne population, le traitement est de la compétence d'un syndicat mixte départemental dans lequel le Conseil général s'est souvent engagé. C'est une solution partenariale en net développement.

- La loi du 12 juillet 1999 est finalement bien acceptée, même si elle ne soulève pas l'enthousiasme. Les opinions franchement hostiles sont rares. Elle doit être améliorée : les EPCI se situent davantage dans une logique de filière que dans une logique de compétence.

- Pratiquement tous les départements se sont fortement engagés dans la collecte sélective. Le principal grief fait à la collecte sélective est l'augmentation forte des coûts.

- Les projets de collecte sélective de la FFOM existent dans de nombreux départements mais la motivation des responsables est très faible. Le développement de la filière du traitement biologique est compromis malgré des succès signalés, principalement à cause du manque de débouché.

- Les taux objectifs sont définis de manière artificielle sans justification réelle. La définition du déchet ultime est du type « déchet non valorisable sous forme matière, organique et/ou énergétique ».

- 56 départements sont en pénurie de moyens de traitement. On constate qu'il faut entre 8 et 10 ans pour mener à bien et réaliser une unité d'incinération ou de stockage. Plus de 75 départements sont d'ores et déjà en pénurie potentielle de capacités de traitements.

- A de très rares exceptions près, la montée en puissance des oppositions aussi bien à l'incinération qu'au stockage se manifeste partout. Les conséquences à moyen terme du NIMBY sont l'augmentation très importante des flux de déchets vers 15 décharges en majorité privées dont la capacité est limitée.

- Les transports routiers augmentent, avec un coût moyen de 10 €/t. Les départements importateurs sont tentés de préserver leur CET pour leurs propres besoins.

- Les élus départementaux sont réticents à s'engager dans la politique des déchets.

La communication et la concertation, déjà bien développée, reste insuffisante pour faire accepter les équipements de traitement indispensables.

B.6. La France se situe dans la moyenne des pays européens pour la gestion intégrée des déchets. De nombreux enseignements sont à retirer d'un examen (qui devrait être approfondi) de cette gestion dans les pays ayant le même niveau économique. Malheureusement on constate aussi de nombreux échecs qui dénotent la difficulté d'une bonne gestion des déchets ménagers**.**

Chapitre B - 1.

Fondements de la loi de 1992

Avant d'aborder le bilan de la politique des déchets résultant de la loi de 1992, il paraît utile de rappeler ses fondements.

B - 1.1. Les principes de la politique des déchets

B - 1.1.1. Les principes-guides

Le principe de précaution

Le principe de précaution a été énoncé en droit français en 1995 [1] de la façon suivante : « l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ».

Si ce principe n'a pas trouvé de traduction dans le domaine des déchets, on peut lui rattacher tous les efforts qui ont visé à réduire les impacts environnementaux et sanitaires des opérations de collecte et de traitement des déchets. L'évolution de la réglementation (voir B - 2.) mais aussi la réduction effective de ces impacts (voir B - 3.7.) montrent la réalité de ces efforts depuis 1992.

---

(1) Article 1er-I de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 (« JO » du 3 février 1995, rectificatif du 21 février 1995), codifié à l'article L. 110-1-II-1° du code de l'environnement.

Le principe d'action préventive et correction

Ce principe, également énoncé en 1995, [1] s'attache à l'action « préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ».

La loi de 1992 a mis en avant la nécessité d'une prévention-réduction des déchets à la source. Toutefois, cette orientation n'a pas été conçue comme une priorité, ni dans le texte de loi, contrairement à la directive de 1991 qu'il transpose (voir B - 1.2.1.), ni dans le développement ultérieur de la réglementation.

Par contre, le principe d'action correctrice a été constamment présent durant la décennie tant au niveau de l'évolution de la réglementation que de la réduction des impacts.

Les meilleures techniques disponibles, à un coût acceptable, ont-elles été utilisées ? Ce concept sert assez peu de référence au niveau national et fait l'objet actuellement d'une réflexion importante au niveau communautaire.

Le principe pollueur-payeur

Ce principe, également énoncé pour la première fois en droit français en 1995, [2] prévoit que « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ». On pourra regretter que ce principe, décliné pour les déchets par les directives de 1975 et de 1991, n'ait pas été repris dans les lois de 1975 et de 1992 qui transposent ces directives. Cela aurait eu le mérite de faire apparaître clairement que ce principe constitue une traduction économique d'un principe plus fondamental, le principe de responsabilité (voir B - 1.1.2. et B - 1.1.3.) : « Conformément au principe du pollueur-payeur, le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par :

– le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise...

---

(1) Article 1er-I de la même loi codifié à l'article L. 110-1-II-2° du code de l'environnement.

(2) Article 1er-I de la même loi codifié à l'article L. 110-1-II-3° du code de l'environnement.

– les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets. » [1]

Le principe de participation

Ce principe, également énoncé en 1995, [2] stipule que « chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses ». Il est certainement significatif de la situation française de voir que ce principe se trouve uniquement traduit en termes d'accès à l'information. Si la loi de 1992 a quelque peu prolongé ce droit dans le cadre de la création des commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), l'absence d'une véritable organisation de la concertation avec les populations est à relever.

Le principe du développement durable

Egalement apparu en droit français en 1995, [3] le développement durable a été énoncé non pas tant comme un principe que comme un objectif qui « vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Cet objectif justifie, notamment, tous les efforts entrepris depuis la loi de 1975 pour valoriser les ressources matérielles et énergétiques contenues dans les déchets.

Le principe de proximité

Parmi tous les principes qui guident l'action publique dans le domaine des déchets, le principe de proximité est le seul à avoir été défini par la loi de 1992 avec l'accent mis sur l'organisation du transport des déchets et sa limitation en distance et en volume. Ce principe peut être rapproché du principe européen d'autosuffisance visant à l'établissement d'un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination des déchets qui doit permettre « à la Communauté dans son ensemble d'assurer elle-même l'élimination de ses déchets et aux États

---

(1) Nouvel article 15 de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 tel que modifié par la directive 91/156/CEE du 18 mars 1991 (« JOCE » du 26 mars 1991). La formulation originelle, l'article 11 de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 (« JOCE » du 25 juillet 1975), s'en distingue, sur le fond, par le fait que le coût de l'élimination des déchets considéré est un coût net : « déduction faite de leur valorisation éventuelle ».

(2) Article 1er-I de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 (« JO » du 3 février 1995, rectificatif du 21 février 1995), codifié à l'article L. 110-1-II du code de l'environnement.

(3) Article 1er-I codifié à l'article L. 110-1-II du code de l'environnement.

membres de tendre individuellement vers ce but » [1]. C'est ce principe qui, en particulier, justifie l'obligation faite aux États membres d'adopter des plans de gestion des déchets. Si cette obligation a été suivie par la France, [2] force est de constater que la réglementation a peu traduit dans les faits le principe de proximité (voir B - 2.2.). Localement, le manque de capacités et l'existence d'une offre commerciale nationale ont souvent joué dans le sens de l'accroissement des transports, en volume et en distance, pour les déchets résiduels. La gestion industrielle du dispositif agréé pour la valorisation des déchets d'emballages, en favorisant une péréquation nationale du transport, a également joué dans ce sens. Le principe de proximité n'apparaît donc pas avoir fait le poids face aux principes de la libre administration des collectivités territoriales et, surtout, aux principes de concurrence et de libre circulation des marchandises.

B - 1.1.2. Un fondement essentiel : le principe de responsabilité

Ce principe a été énoncé par la loi du 15 juillet 1975 et a été depuis conservé tel quel. Il repose sur deux énoncés qui n'ont pas la même portée juridique. Le premier est générique au sens où il définit la responsabilité en matière de déchets comme une obligation s'imposant à toute personne :

« Toute personne qui produit ou détient des déchets, dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et d'une façon générale à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions de la présente loi, dans des conditions propres à éviter lesdits effets ». [3]

---

(1) Nouvel article 5 de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 tel que modifié par la directive 91/156/CEE du 18 mars 1991 (« JOCE » du 26 mars 1991).

(2) Si l'on excepte toutefois que, à la date du 3 août 1999, la France n'avait pas établi des plans de gestion des déchets pour l'ensemble de son territoire, n'avait pas élaboré pour certaines régions ou certains départements de tels plans pour les déchets contenant des polychlorobiphényles, pour les déchets de soins ainsi que pour les déchets ménagers spéciaux et qu'elle n'avait pas inclus un chapitre spécifique relatif aux déchets d'emballages dans tous les plans adoptés. Voir l'arrêt du 2 mai 2002, Commission des Communautés européennes contre République française, affaire C-292/99, Cour de justice des Communautés européennes, Recueil de jurisprudence, 2002, p. I-04097.

(3) Article 2 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 (« JO ») du 16 juillet 1975), codifié à l'article L. 541-2 du code de l'environnement.

Ce premier énoncé [1] fait donc reposer la responsabilité sur le *détenteur* des déchets. Il est fondamental à la mesure de son caractère « universel » et parce qu'il couvre toutes les atteintes – à la nature, à l'environnement, à la santé – susceptibles d'être provoquées par les déchets. Il éclaire ainsi l'ensemble des actions de la politique des déchets. C'est également l'un des fondements de la politique du service public des DMA puisqu'il stipule que le détenteur de déchets est tenu d'en assurer l'élimination ou d'en faire assurer l'élimination. Il est cohérent, après avoir assuré pendant plus de 150 ans la responsabilité réelle de la gestion des déchets des ménages (voir B - 1.1.3.), que les communes se soient vues confirmer cette compétence [2] par la loi qui fixait le principe fondamental de responsabilité.

Le second énoncé introduit le principe d'une responsabilité facultative, reposant sur certaines personnes, à savoir les *producteurs*, *importateurs* et *distributeurs* de *produits* générateurs de déchets :

« La fabrication, la détention en vue de la vente, la mise en vente, la vente et la mise à la disposition de l'utilisateur, sous quelque forme que ce soit, de produits générateurs de déchets peuvent être réglementées en vue de faciliter l'élimination desdits déchets ou, en cas de nécessité, interdites. Il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent. Il peut être fait obligation à ces mêmes producteurs, importateurs et distributeurs de prêter leur concours, moyennant une juste rémunération, à l'élimination des déchets provenant de produits identiques ou similaires mis en vente ou distribués antérieurement au 18 juillet 1975. Il peut être prescrit aux détenteurs des déchets desdits produits de les remettre aux établissements ou services désignés par l'administration, dans les conditions qu'elle définit ». [3]

Suivant les termes employés par l'OCDE, [4] cette responsabilité peut être qualifiée de « responsabilité élargie du producteur » (REP), le terme « producteur » pouvant désigner indistinctement les fabricants, les importateurs et les distributeurs de produits. Telle que conçue par le législateur en 1975, et

---

(1) Il se retrouve presque tel quel à l'article 4 (originel) de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 (« JOCE » du 25 juillet 1975).

(2) Voir l'article 12 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 (« JO » du 16 juillet 1975).

(3) Article 6 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 (« JO » du 16 juillet 1975), codifié à l'article L. 541-10 du code de l'environnement.

(4) Voir OCDE : « Responsabilité élargie des producteurs. Manuel à l'intention des pouvoirs publics », Paris, Les Éditions de l'OCDE, 2001.

conservée depuis, cette seconde acception du principe de responsabilité suppose un acte juridique spécifique, supplémentaire, pour être mise en œuvre. Ainsi, tous les dispositifs développés durant la décennie au titre de la REP ont nécessité l'adoption d'une réglementation ad hoc (voir B - 4.1.).

B - 1.1.3. Rappel des principes d'organisation et de financement du service public

A partir de la Révolution française, le service public des déchets s'organise sur une base communale. Son statut, à l'instar de celui des autres services publics, met environ un siècle à se forger complètement au travers de trois principes : le principe d'égalité qui interdit de traiter différemment des situations égales, le principe de continuité qui suppose la mise en place de moyens assurant un fonctionnement constant et régulier du service, le principe d'adaptation constante (ou principe de mutabilité) qui implique l'adéquation permanente du service aux besoins et qui autorise la collectivité à imposer des changements aussi bien aux usagers qu'à l'éventuel délégataire.

Le principe d'égalité aurait pu se traduire par un mode de financement similaire à la capitation. On comprend qu'il ait été difficile aux premiers constituants de se référer à une imposition dont l'iniquité avait été abondamment illustrée sous l'Ancien régime. De surcroît, ils concevaient l'égalité comme un droit fondamental de la personne, certes, mais aussi comme parfaitement compatible avec la diversité « naturelle » des capacités, talents, vertus et possessions des individus. D'où l'idée de répartir les charges communes en fonction des facultés économiques de chacun : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » [1].

Cela explique pourquoi la doctrine juridique française associe si étroitement le statut de service public à caractère administratif (SPA) à un financement par l'impôt. Ainsi, à l'origine du service communal des déchets, le budget général des collectivités, alimenté principalement par les impôts locaux, constituait le moyen de financement de droit commun, *ce qui demeure le cas aujourd'hui*. Toutefois, la nécessité de dégager de nouvelles ressources conduit le législateur, en 1926, [2] à autoriser les communes à lever une taxe spécifique [1] : la taxe

---

(1) Article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789.

(2) Article 1er de la loi publiée le 14 août 1926 au « Journal Officiel » (partie officielle, p. 9250-51). La TEOM est codifiée aux articles 1520 à 1526 du code général des impôts.

d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Assise sur le foncier bâti, cette imposition devient rapidement la ressource principale du service des déchets même si son instauration demeure, aujourd'hui encore, *facultative*.

Dans les années 1960, le poids croissant des préoccupations environnementales met en avant le principe pollueur-payeur et une nouvelle façon d'organiser le service en tant que service public à caractère industriel et commercial (SPIC). Cette nouvelle organisation vise à faire peser sur chaque usager une charge représentative du coût dont il est à l'origine, au moyen d'une redevance proportionnelle au service rendu.

Il est important de noter que le statut de SPIC est introduit en premier, et de façon complète, pour les services d'eau et d'assainissement. Pour les déchets, le législateur admet la compatibilité du statut de SPA et d'un financement par la redevance *lorsque celle-ci ne s'applique pas* aux usagers ménagers. Ainsi, pour pallier le fait que les terrains de camping ou aménagés pour le stationnement des caravanes ne peuvent être soumis à la TEOM, car ils ne correspondent à aucune propriété bâtie, [2] la loi de finances pour 1974 introduit la possibilité d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères en provenance de ces terrains [3] (REOMTC). Dans le même esprit, la loi du 15 juillet 1975 instaure la *possibilité* pour les collectivités de prélever une redevance spéciale [4] (RS) sur les usagers non ménagers, c'est-à-dire sur les commerçants, artisans, services publics et privés dont les déchets sont assimilables aux déchets ménagers [5]. Toutefois, l'innovation du SPIC est pleinement introduite avec la loi de finances pour 1975 et la possibilité, pour le service des déchets ménagers, de se financer au moyen de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) [6].

L'instauration de la REOM modifie la nature juridique du service, qui passe donc du statut de SPA à celui de SPIC. Ces deux statuts étant conçus comme

---

(1) Même si la collectivité peut, en pratique, prélever un produit de TEOM supérieur aux coûts du service des déchets ménagers, cette taxe n'en demeure pas moins spécifique à ce service dans la mesure où : 1° seules les collectivités assurant au moins la collecte peuvent l'instaurer (article 1520 du code général des impôts), 2° la TEOM est destinée à pourvoir aux dépenses de ce service (même article), 3° sont exonérés de la TEOM les locaux situés dans la partie du territoire de la collectivité où le service ne fonctionne pas (article 1521-II du code général des impôts).

(2) Les habitations privées situées sur ces terrains, telles que les loges des gardiens, sont soumises à l'impôt foncier et, donc, à la TEOM.

(3) Codifiée à l'article L. 2333-77 du code général des collectivités territoriales.

(4) Codifiée à l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales.

(5) La loi du 13 juillet 1992 a transformé cette dernière possibilité en obligation à compter du 1er janvier1993.

(6) Codifiée à l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales.

mutuellement incompatibles, la REOM se substitue obligatoirement à tous les moyens de financement utilisables par les services gérés comme des SPA : ressources du budget général, TEOM, RS, REOMTC. Pour bien la distinguer de ces dernières redevances, applicables uniquement par les services gérés comme des SPA, la REOM est encore parfois appelée « redevance générale ».

Enfin, comme on vient de le voir (B - 1.1.2.), à partir de 1975, la responsabilité en matière de déchets ménagers – et donc le financement des opérations – peut reposer sur les producteurs, importateurs et distributeurs de *produits* générateurs de ces déchets, c'est-à-dire sur la REP. Du point de vue financier, la REP vise à faire peser sur le producteur d'un produit tout ou partie du coût de la gestion des déchets lié à la consommation de ce produit au travers d'une consigne, d'une redevance ou d'une taxe préalable, d'une taxe sur les matières. Elle aboutit à intégrer vers l'amont du service public, c'est-à-dire vers l'économie, des coûts pris en charge historiquement par le service public. En France, cet instrument a tout d'abord été appliqué aux huiles usagées à la fin des années 1970 puis, au début des années 1990, aux déchets d'emballages et, enfin, à la fin des années 1990, aux piles et accumulateurs usagés.

B - 1.2. Les motivations de la loi de 1992

L'évaluation de la loi de 1992 relative à *l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement* ne saurait être faite sans rappel des motivations qui en sont à l'origine. Comme son intitulé le suggère, cette loi a un objet double :

- réorienter la politique publique des déchets définie par la loi de 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux ;
- compléter les dispositions de la loi de 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)[1] dans le cadre, notamment, de leur application aux installations d'élimination des déchets.

Les motivations de la loi de 1992 sont abordées ici principalement sous l'angle des déchets (et moins sous celui des ICPE). A ce titre, on peut les ranger en deux catégories : les motivations européennes liées à la réglementation communautaire et les motivations nationales.

---

(1) Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 (« JO » du 20 juillet 1976).

B - 1.2.1. Motivations européennes

La loi de 1992 transpose en droit français la directive communautaire de 1991 relative aux déchets [1]. Cette filiation traduit une continuité certaine puisque, à l'instar de la directive considérée qui modifie elle-même une directive antérieure de 1975, [2] la loi de 1992 modifie la loi du 15 juillet 1975 [3].

La comparaison des textes montre que bon nombre de dispositions de la loi sont étrangères à la logique de transposition. Ainsi, la définition du déchet ultime, l'arrêt de l'autorisation au 1er juillet 2002 de la mise en décharge des déchets non ultimes, le droit à l'information, [4] les dispositions relatives aux stockages souterrains, les conditions d'exécution du service ainsi que la plupart des dispositions financières résultent de motivations purement nationales. L'influence de la directive est sensible sur deux aspects déterminants de la politique des déchets nationale : la *définition des objectifs* et la *planification* [5].

S'agissant des objectifs, il convient de noter une différence d'approche, liée à la *hiérarchisation*, entre la directive de 1991 et la loi de 1992. Pour la directive, les mesures de prévention ou de réduction des déchets et de leur nocivité doivent être promues « en premier lieu », c'est-à-dire avec un degré de priorité supérieur à celles qui visent la valorisation. Si la loi de 1992 reprend les mêmes objectifs, [6] elle évite de leur affecter un degré de priorité autre que celui, tout formel, de leur énumération [7].

---

(1) Directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets (« JOCE » du 26 mars 1991).

(2) « JOCE » du 25 juillet 1975.

(3) La loi de 1975 transpose la directive de 1975. Les deux textes ont été adoptés le même jour, un exemple de transposition suffisamment rare pour mériter d'être souligné.

(4) Le droit à l'information dans le domaine de l'environnement fait l'objet de la directive 90/313/CEE du 7 juin 1990 (« JOCE » du 23 juin 1990) mais il n'y en a pas trace dans la directive de 1991 relative aux déchets. L'origine du droit français à l'information dans le domaine des déchets remonte à la loi n° 88-1261 du 30 décembre 1988 (« JO » du 4 janvier 1989).

(5) Cette influence apparaît également jouer en matière de prévention des effets nocifs et d'autorisation et de contrôle des installations. Cependant, sur ces deux aspects, la législation française était déjà largement construite dès les années 1975-1976. La loi de 1992 intervient à ce double titre plus en tant qu'élément de renfort qu'en tant qu'élément créatif.

(6) Elle y ajoute cependant le droit à l'information (l'organisation du transport des déchets, souci commun aux deux textes, fait logiquement l'objet d'une approche différente).

(7) Un amendement proposé par le député Roger Gouhier en vue d'inscrire la formulation communautaire, presque littéralement, dans le texte français est d'ailleurs rejeté en commission. Voir Michel Destot : « Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi (n° 2677) relatif à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement », Assemblée nationale, n° 2745, 1992, p. 139. Le même député reviendra à la charge à l'occasion de la

B - 1.2.2. Motivations nationales

Les motivations nationales de la loi de 1992 sont examinées ici au travers d'une synthèse rapide des travaux préparatoires à l'adoption de cette loi : projet de loi et travaux parlementaires.

Contexte

La gestion des déchets paraît poser un problème de plus en plus important à la société française à l'orée des années 1990. L'augmentation des tonnages est régulière et atteint un niveau inégalé, jugé préoccupant. D'une production d'ordures ménagères de 200 kg/hab./an en 1960, on serait passé à 358 kg/hab./an en 1992, soit un taux de croissance annuel moyen de 1,84 %.

La nocivité des déchets s'accroît également avec l'augmentation du tonnage des déchets industriels spéciaux et toxiques, des déchets médicaux et hospitaliers et l'accroissement de la part relative des déchets d'emballages dans les ordures ménagères (1/3). La France est à l'époque le premier importateur européen de déchets alors que son paysage est mité par un nombre important de décharges brutes (5 000 à 6 000) et de dépôts sauvages (25 000 à 30 000).

Parallèlement, la société développe une conscience de plus en plus affirmée des enjeux écologiques et sanitaires, ce qui se traduit notamment par la montée en puissance du phénomène de rejet des nouvelles installations (syndrome NIMBY). Cela explique une certaine dramatisation de la situation par les élus et les pouvoirs publics : « la France est malade de ses déchets », « impérieuse nécessité d'une nouvelle loi », « la France poubelle de l'Europe », etc.

La politique des déchets a eu d'incontestables retombées positives depuis l'adoption de la loi du 15 juillet 1975 mais de graves lacunes subsistent dans le dispositif existant alors que certains problèmes deviennent cruciaux. Dans l'évaluation qu'il présente en tant que rapporteur du projet de loi devant l'Assemblée nationale, Michel Destot recense plus d'éléments négatifs que positifs (voir tableau B - 1.2.2.-a). Il souligne en particulier le manque d'installations « propres » par rapport aux besoins, notamment de décharges de classe I. La plus récente date de 1984 et il n'y en a qu'une au sud de la Loire. La

---

première lecture du projet de loi en insistant sur la nécessité d'une rédaction plus offensive des objectifs qui mettrait en exergue, comme dans la directive de 1991, la rôle de la production et des technologies propres. Voir : compte rendu intégral de la 1re séance du 2 juin 1992, « JO » 3 juin 1992 (Débats parlementaires, Assemblée nationale), p. 1784.

conclusion d'ensemble équivaut à un constat d'échec de la loi de 1975 : « La politique engagée depuis plus de quinze ans dans ce domaine bute aujourd'hui sur ses propres limites, incapable qu'elle est de répondre aux aspirations actuelles de nos concitoyens » [1]. Le rapporteur du projet de loi devant le Sénat, Bernard Hugo, n'est pas plus optimiste. Il estime que l'état des lieux est préoccupant : production de déchets en augmentation, importations mal contrôlées, filières d'élimination saturées ou inadaptées [2].

Le projet de loi correspond à un « cri d'alarme ». Cependant, les élus et les pouvoirs publics n'avaient pas attendu 1992 pour découvrir un problème dont l'acuité avait suscité de nombreux rapports et études dans les années précédentes (voir tableau B - 1.2.2.-b).

Le Conseil des ministres du 22 janvier 1992 avait fixé, sur proposition de Brice Lalonde, ministre de l'Environnement, les principes d'une nouvelle politique des déchets reposant sur les objectifs suivants : suppression en 10 ans des décharges traditionnelles, création de 160 installations intercommunales de traitement des déchets et de stockage des seuls résidus, mise en place d'une récupération systématique des déchets d'emballages, résorption en cinq ans des « points noirs » en matière de déchets industriels. Cinq décisions de principe avaient été arrêtées : création du Fonds de modernisation de la gestion des déchets (FMGD) alimenté par une taxe à la mise en décharge, institution d'un système de récupération des déchets d'emballages, interdiction de l'importation des déchets ménagers en vue de leur mise en décharge, renforcement des règles relatives au stockage des déchets industriels spéciaux (DIS), préparation d'un programme pluriannuel de recherche sur les déchets à l'ADEME.

---

(1) Intervention de Michel Destot, compte rendu intégral de la 1ère séance du 2 juin 1992, « JO » du 3 juin 1992 (Débats parlementaires, Assemblée nationale), p. 1771.

(2) Bernard Hugo : « Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement », Sénat, n° 417, 1992, p. 11-26.

Tableau B - 1.2.2.-a : Evaluation en 1992 de la politique des déchets

	Eléments jugés positifs	Eléments jugés négatifs
Production		Augmentation constante (1 % par an en région parisienne) OM : 20,5 Mt (1990) dont 1/3 d'emballages Volume des déchets industriels mal connu
Collecte	OM collectées à 99 %	
Traitement	OM traitées à 94 % dans des installations autorisées Recyclage des papiers-cartons à 47 % 2 Mt de déchets industriels toxiques et dangereux traités dans des installations autorisées	Faible développement de la valorisation : 37 % pour l'incinération avec récupération d'énergie contre 41 % de mise en décharge 5 000 à 6 000 décharges brutes 25 000 à 30 000 dépôts sauvages Pénurie de sites de traitement et de stockage, notamment de décharges de classe I (11 dont 1 au sud de la Loire) Quantités importantes de déchets industriels entreposés en usine dans des conditions peu satisfaisantes Absence de stockage souterrain pour les déchets toxiques (exportés) Recensement insuffisant des « points noirs » (anciens dépôts, friches industrielles polluées)
Aspects sociaux		Rejet, méfiance des populations rendant très difficile l'implantation de nouvelles installations

Source : Michel Destot : « Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi (n° 2677) relatif à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement », Assemblée nationale, n° 2745, 1992, p. 6-7

Tableau B - 1.2.2.-b : Rapports, études et colloques préalables

Rapport Barnier sur la politique de l'environnement	Avril 1990
Rapport Brune sur les écolabels	Avril 1990
Colloque de Lassay sur la politique des déchets	Mars 1991
Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur les déchets industriels	Juin 1991
Rapports Riboud et Beffa sur les emballages	Juin et octobre 1991
Colloque de La Baule sur les déchets industriels	Septembre 1991
Rapport de la mission d'information de la Commission de la production et des échanges sur la gestion des déchets industriels	Octobre 1991
Colloque de Charbonnières sur la responsabilité des régions	Novembre 1991
Rapport Fourtou sur les déchets industriels	Décembre 1991
Rapport Bourrelier sur la recherche dans le domaine des déchets	Mars 1992

Source : Michel Destot : « Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi (n° 2677) relatif à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement », Assemblée nationale, n° 2745, 1992, p. 5, note 1

S'agissant de la récupération des déchets d'emballages, des négociations avec les industriels avaient été initiées en 1991 et un cadre réglementaire adopté dès avril 1992 [1]. Pour les mouvements transfrontaliers de déchets, il avait été indiqué, à l'occasion de la discussion du projet de loi, qu'un décret visant à limiter l'importation de déchets était en cours d'adoption, cette question ayant notamment été abordée lors du Conseil des ministres européens de l'environnement du 26 mai 1992. Ce décret est adopté le 18 août 1992 [2]. Enfin, une mission était confiée à Jean-Pierre Desgeorges sur le recyclage et la valorisation des appareils électriques et électroniques [3].

Les débats parlementaires font référence à des cas de pollution importante (« points noirs orphelins ») en France (Montchanin, Roumazières) comme à l'étranger (Love Canal aux États-Unis, mer Blanche en Russie, Seveso en Italie). Ils insistent également beaucoup sur toute l'actualité relative aux importations de déchets, notamment en provenance d'Allemagne. La conférence de Rio a lieu du 3 au 14/6/1992 mais ne trouve pas d'écho dans les travaux du Parlement [4]. Les élections législatives sont à venir (1993).

Enjeux

L'enjeu le plus communément partagé est celui d'une meilleure protection contre les effets nocifs sur la santé et l'environnement. La valorisation des matériaux issus des déchets, à la frontière des préoccupations environnementales et économiques, est également un enjeu sensible. Les défenseurs du projet de loi mettent en avant la mise en place d'une véritable filière industrielle. A ce titre, l'importance prévisible des marchés de l'environnement (estimés à 25-30 % [5] de l'ensemble des marchés du prochain millénaire) dont les déchets représenteraient environ 30 %, les positions industrielles et techniques de la France, appuyées sur de grands groupes, sont soulignées. Le secteur est jugé prometteur en termes de créations d'emplois et de commerce extérieur. Pour certains parlementaires, l'enjeu économique est celui de l'apprentissage d'un système productif plus économe et plus propre. Les mouvements transfrontaliers des déchets posent un enjeu spécifique lié au

---

(1) Décret n° 92-377 du 1er avril 1992 (« JO » du 3 avril 1992).

(2) Décret n° 92-798 du 18 août 1992 (« JO » du 19 août 1992).

(3) Jean-Pierre Desgeorges : « Rapport de mission sur la valorisation des produits électriques et électroniques », Paris, décembre 1992.

(4) Ceux-ci s'ouvrent à l'Assemblée en commission le 27 mai et, en séance plénière, le 2 juin.

(5) Michel Destot, op. cit., p. 8. Plus loin (p. 19) l'estimation est réduite à 20-25 %.

statut social des déchets, en opposition aux règles communautaires de libre circulation des marchandises.

Ces enjeux apparaissent moins poser de problèmes techniques (les parlementaires soulignent que les solutions existent) qu'un problème politique (affichage clair des objectifs, responsabilisation des acteurs), financier (résorption des « points noirs », soutien à l'effort d'équipement des collectivités, développement de la recherche), médiatique et culturel (développement de l'information et de la transparence, suppression sans délai des « points noirs »). A ce dernier titre, l'enjeu social apparaît clairement mais sa dimension en termes d'éducation ou d'éthique, pour être évoquée, demeure sans traduction législative.

Evolution du projet de loi

Les débats au Parlement débouchent sur un renforcement des objectifs et des mesures sur 3 aspects :

- Droit à l'information. Ce droit devient l'une des orientations de la loi. Les parlementaires introduisent un dispositif particulier : documents obligatoires, création des commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) et des groupements d'intérêt public (GIP) « Déchets industriels spéciaux », suivi de la loi sous la forme d'un rapport annuel remis au Parlement.

- Planification. Les parlementaires étendent l'obligation des plans à tous les déchets (le projet initial ne portait que sur les plans relatifs aux DMA). Ils renforcent le rôle informatif des plans ainsi que le rôle des collectivités territoriales [1].

- Dispositif financier. Les parlementaires durcissent certaines des dispositions initiales : amendes en cas de manquement à l'obligation de constitution des garanties financières, majoration et montant maximal de la taxe sur le stockage, caractère obligatoire de la création d'un GIP en cas de stockage souterrain de déchets ultimes en couches géologiques profondes. De surcroît, ils introduisent deux dispositifs financiers nouveaux. L'un porte sur le financement des investissements par des sociétés agréées de

(1) Sans obtenir pourtant, comme certains parlementaires l'auraient désiré, qu'elles se voient confier la responsabilité de l'élaboration même des plans.

financement des économies d'énergie et l'autre crée un mécanisme de solidarité financière, basé sur la taxe professionnelle, en faveur des communes d'implantation, ainsi que des communes limitrophes d'installations de stockage de déchets industriels spéciaux ou de déchets ultimes.

Cette dernière innovation ne sera pas suivie d'effet en l'absence de décret d'application [1]. Pareillement, le dispositif prévoyant un rapport annuel du Gouvernement au Parlement (suivi de la loi) est resté lettre morte sauf en 1993 [2].

Introduit à l'Assemblée le 2 juin 1992 après déclaration d'urgence, le projet de loi est définitivement adopté, à l'unanimité, en seconde lecture, le 30 juin 1992.

---

(1) L'article 3 constitue le principal point de discorde entre le Gouvernement et le Parlement. L'idée d'un fonds de solidarité basé sur la péréquation de la taxe professionnelle au niveau communal est introduite par un amendement de Michel Barnier adopté lors de la première lecture du projet à l'Assemblée nationale contre l'avis du Gouvernement qui aurait préféré l'examiner ultérieurement, au Sénat, afin d'avoir le temps de proposer un dispositif testé et mesuré par les services du budget. En première lecture au Sénat, le Gouvernement se rallie à l'idée d'une péréquation mais estime nécessaire, pour en assurer l'efficacité, de la baser au niveau départemental. L'amendement déposé par le Gouvernement à cet effet est repoussé par les sénateurs qui adoptent un amendement complétant celui des députés. La Commission mixte paritaire introduit des modifications supplémentaires, notamment en limitant le dispositif aux sites de stockage de déchets industriels spéciaux ou de déchets ultimes, mais elle conserve l'essentiel du dispositif adopté antérieurement. Néanmoins, la volonté du Gouvernement finit par l'emporter sur celle du Parlement au travers de la non-adoption du décret d'application prévu (la mesure votée se serait révélée trop complexe à mettre en œuvre).

(2) « Rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement. Année 1993 », ministère de l'Environnement (Sous-direction des produits et des déchets).

Chapitre B - 2.

Evolution de la réglementation depuis 1992

Le cadre défini en 1992 s'est considérablement étoffé et a fortement évolué en dix ans. Plusieurs forces motrices sont à l'origine de cette évolution :

- la logique propre à la réglementation communautaire qui débouche, au niveau national, sur des textes de transposition complétant les textes existants,
- la logique d'application et, dans certains cas, de modification du cadre de 1992,
- l'adaptation de la réglementation au progrès des connaissances et des techniques et la correction des pratiques non conformes constatées.

En ne comptant que les directives, lois et décrets, c'est par une bonne cinquantaine de textes différents que cette évolution se traduit. Leur exégèse ne relève pas de la présente évaluation qui se contentera de relever les principales évolutions relatives aux *seuls DMA*.

B - 2.1. Prévention-réduction à la source

Une grande partie des actions qui ont été menées ont pris la forme de démarches ou d'engagements volontaires : allègement des produits et de leurs emballages, éco-conception des produits, éco-labellisation des produits, études diagnostiques, management environnemental, certification environnementale, achats « verts », compostage individuel, etc. Cela explique que la réglementation est peu intervenue. Trois exceptions notables sont à relever :

- l'intégration, au sein des plans départementaux ou interdépartementaux, de mesures de prévention de l'augmentation de la production des déchets et de promotion de leur réutilisation [1] ;
- la prise en compte d'exigences environnementales dans la conception et la fabrication des emballages, objet d'un décret de 1998 pris en application d'une directive de 1994 [2] ;
- le développement, en application de l'article 6 de la loi du 15 juillet 1975, d'une réglementation spécifique à certains déchets (huiles usagées, déchets d'emballages ménagers, piles et accumulateurs) permettant, à l'occasion de la création de filières dédiées, de détourner des flux du service public.

Le décret de 1998 dispose que les emballages doivent être conçus et fabriqués de manière à limiter le volume et la masse des emballages au minimum nécessaire pour assurer les fonctions essentielles des emballages (sécurité, hygiène, acceptabilité) tout en permettant leur réutilisation ou leur valorisation et en réduisant les impacts environnementaux des opérations d'élimination de leurs déchets ainsi que des résidus liés à ces opérations. Cette réglementation laisse une liberté certaine aux conditionneurs comme le souligne la mention explicite de la fonction d'acceptabilité des emballages [3]. Cependant, des concentrations maximales sont fixées pour le contenu en plomb, en cadmium, en mercure et en chrome hexavalent. Le respect des normes harmonisées au niveau communautaire ou, à défaut, des normes nationales, vaut conformité de principe à cette réglementation.

La réglementation relative aux filières dédiées n'a pas pour objet explicite la prévention-réduction à la source. Cependant, elle implique la responsabilité du producteur de *biens*, elle vise la fabrication et la distribution des produits et relève, par conséquent, du principe d'action mentionné *explicitement* par la loi de 1992 au titre de la prévention-réduction à la source [4]. Le détail du développement de cette réglementation est abordé plus loin (voir B - 4.1.).

---

(1) Cette intégration n'avait pas été mentionnée en 1993 et devra donc être rappelée en 1996. Voir : décret n° 93-139 du 3 février 1993 (« JO » du 4 février 1993), décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 (« JO » du 24 novembre 1996, rectificatif du 11 janvier 1997).

(2) Directive 94/62/CE du 20 décembre 1994 (« JOCE » du 31 décembre 1994) et décret n° 98-638 du 20 juillet 1998 (« JO » du 25 juillet 1998).

(3) Il s'agit-là d'une spécificité du décret, la directive se référant aux fonctions de sécurité et d'hygiène, de transport, de préservation de la qualité, de l'authenticité et des caractéristiques techniques ainsi qu'à la protection des droits de propriété.

(4) La loi de 1992 s'est, en effet, fixé pour objet (article 1er-I-1°) : « De prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits ».

B - 2.2. Transport des déchets

Une des motivations historiques de la loi de 1992 a été la volonté de lutter contre l'importation de déchets. Dans la foulée de cette loi, un décret [1] est adopté afin d'accroître le contrôle des transports transfrontaliers et pour mettre fin à l'importation de DMA en vue de leur mise en décharge.

Les transports intérieurs de DMA ne font pas l'objet d'une réglementation très étendue. Les collectivités, ou les entreprises, qui en exercent l'activité sont soumises à une déclaration [2]. La réglementation relative aux plans ne prévoit aucune disposition limitant les échanges de déchets entre installations de traitement relevant de plans différents. La seule disposition contraignante traduisant le principe de proximité est économique avec le surtaux de 50 % affectant la taxe sur les quantités de déchets entrant en décharge de classe II lorsque leur provenance est extérieure à la zone du plan. Instaurée par la loi de 1992, et reprise depuis 1999 dans la TGAP, cette disposition n'est plus applicable à compter du 1er janvier 2003 [3].

B - 2.3. Valorisation

B - 2.3.1. Valorisation des matériaux

Les dispositions relatives à la valorisation des matériaux ont été développées, pour l'essentiel, au travers de la réglementation régissant les filières dédiées. Le détail du développement de cette réglementation est exposé plus loin (voir B - 4.1.). En outre, on relève que :

– la réglementation relative aux plans a repris, à partir de 1996, les objectifs quantitatifs énoncés dans la directive de 1994 relative aux déchets d'emballages [4] ;

---

(1) Décret n° 92-798 du 18 août 1992 (« JO » du 19 août 1992). Ce décret a été remplacé dans les faits par le règlement (CEE) n° 259/93 du 1er février 1993 (« JOCE » 6 février 1993).

(2) Décret n° 98-679 du 30 juillet 1998.

(3) Article 27 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 (« JO » du 31 décembre 2002).

(4) Directive 94/62/CE du 20 décembre 1994 (« JOCE » du 31 décembre 1994) et décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 (« JO » du 24 novembre 1996, rectificatif du 11 janvier 1997). En outre, la circulaire du 28 avril 1998 (non publiée au « JO ») relative à la mise en œuvre et l'évolution des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement) indique que « ...l'objectif national retenu est, qu'à terme, la moitié de la production de

- le décret de transposition de la directive relative aux véhicules hors d'usage devrait être adopté courant 2003 [1] ;
- un décret a été adopté très récemment afin de donner un cadre réglementaire à l'organisation d'une filière dédiée à l'élimination des pneumatiques usagés [2] ;
- une directive a été adoptée très récemment afin de favoriser la prévention, la réutilisation, le recyclage et les autres formes de valorisation des déchets d'équipements électriques et électroniques [3] ;
- la réglementation relative aux mâchefers avait disposé, dès 1991, les conditions générales de leur valorisation [4]. Cette réglementation a été précisée dès 1994 [5] puis renforcée, notamment s'agissant de la qualité des mâchefers produits, à la suite de la transposition d'une directive relative à l'incinération [6].

B - 2.3.2. Valorisation de la matière organique

Alors que la décennie a été marquée par une difficulté croissante de débouchés pour les composts, la réglementation s'est peu développée dans ce domaine. Elle repose sur une loi de 1979 [7] selon laquelle toute matière fertilisante ou support de culture mis sur le marché doit avoir fait l'objet d'une homologation ou d'une autorisation provisoire de vente ou d'importation, même pour une distribution à titre gratuit. Des exceptions à ce principe sont prévues notamment lorsque les produits répondent à une norme d'application obligatoire [8]. La

---

déchets, dont l'élimination est de la responsabilité des collectivités, soit collectée pour récupérer des matériaux (verre, acier, papier-carton, plastique...) en vue de leur réutilisation, de leur recyclage, pour un traitement biologique (compostage, méthanisation) ou pour l'épandage agricole ».

(1) Directive 200/53/CE du 18 septembre 2000 (« JOCE » du 21 octobre 2000). Les Etats membres étaient tenus de transposer les dispositions de ce texte au plus tard le 21 avril 2002.

(2) Décret n° 2002-1563 du 24 décembre 2002 (« JO » du 29 décembre 2002).

(3) Directive 2002/96/CE du 27 janvier 2003 (« JOCE » du 13 février 2003). Les Etats membres sont tenus de transposer les dispositions de ce texte avant le 13 août 2004.

(4) Arrêté du 25 janvier 1991 (« JO » du 8 mars 1991).

(5) Circulaire DPPR/SEI/BPSIED n° 94-IV-1 du 9 mai 1994 relative à l'élimination des mâchefers d'incinération des résidus urbains (non publiée au « JO »), ministère de l'Environnement.

(6) Directive 2000/76/CE du 4 décembre 2000 (« JOCE » du 28 décembre 2000) et arrêté du 20 septembre 2002 (« JO » du 1er décembre 2002).

(7) Loi n° 79-595 du 13 juillet 1979, codifiée aux articles L. 255-1 à 255-11 du code rural.

(8) Voir la norme NF U44-051. Cette norme ne stipule aucune exigence sur l'innocuité sanitaire et environnementale du compost produit (présence de contaminants chimiques ou physiques, agents microbiologiques, métaux lourds, etc.). Elle date de 1981 et est en cours de révision.

démarche suivie s'est ainsi située essentiellement dans le cadre de la normalisation mais elle s'est également traduite par plusieurs circulaires [1].

B - 2.3.3. Valorisation énergétique

La réglementation relative aux filières dédiées a pu, indirectement, favoriser la valorisation énergétique de certains déchets comme les huiles usagées et les déchets d'emballages ménagers (voir B - 4.1.). En 1997, un arrêté impose la récupération du biogaz des décharges de classe II [2]. Depuis 2000, [3] les distributeurs d'électricité sont tenus de reprendre l'électricité en provenance des installations traitant des DMA. Des tarifs préférentiels ont été fixés en 2001 et en 2002 afin de soutenir l'électricité produite à partir du biogaz de décharge et, dans une mesure moindre, celle en provenance de la méthanisation et des UIOM [4]. Aucune disposition réglementaire ne favorise la chaleur (vapeur) produite par les UIOM. En outre, aucune disposition n'existe pour contraindre les distributeurs de gaz à reprendre, après épuration, le biogaz de décharge ou de méthanisation, de sorte que cette valorisation est très peu pratiquée en France contrairement à d'autres pays européens. Ce contexte est susceptible d'évoluer du fait d'une directive qui se traduit, pour la France, par un objectif indicatif de 21 % de production d'électricité d'origine renouvelable d'ici 2010 [5].

B - 2.4. Information

Le dispositif prévu en 1992 avec, notamment, la création des commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), a été précisé dans ses modalités dès 1993 [6]. En 1993-1994, la réglementation relative aux études d'impact est

---

(1) Notamment la circulaire du 28 avril 1998 et la circulaire du 28 juin 2001 (non publiée au « JO ») relative à la gestion des déchets organiques (ministère de l'Agriculture et de la pêche, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement). Cette dernière constitue un rappel très complet des principes, des difficultés et des solutions en matière de gestion des déchets organiques des collectivités locales.

(2) Arrêté du 9 septembre 1997 (« JO » du 2 octobre 1997).

(3) Article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 (« JO » du 11 février 2000).

(4) Arrêtés du 2 et du 3 octobre 2001 (« JO » du 21 novembre 2001) et du 16 avril 2002 (« JO » du 5 mai 2002).

(5) Directive 2001/77/CE du 27 septembre 2001 (« JO » du 27 octobre 2001). Il est à noter que la directive compte comme sources d'énergie renouvelables dans le domaine des DMA, d'une part, le gaz des décharges et le biogaz et, d'autre part, la fraction biodégradable des déchets municipaux.

(6) Décret n° 93-1410 du 29 décembre 1993 (« JO » du 31 décembre 1993). Ce décret dispose également que le préfet tient à jour un document librement consultable comprenant la référence des principaux textes concernant les déchets, les plans existants dans le département, un recensement de la nature et des déchets

largement modifiée afin d'accroître leur efficacité, leur transparence et leur champ d'application [1]. Deux autres évolutions intervenues durant la décennie sont à relever. L'une est positive avec l'obligation faite au maire, ou au président de l'EPCI compétent, de publier un rapport annuel sur le prix et la qualité du service, [2] à compter de l'exercice 1999. L'autre est négative avec le rehaussement du seuil de population à partir duquel la création d'une commission consultative des services publics locaux est obligatoire [3]. Enfin, la convention internationale relative à l'accès à l'information, à la justice et à la participation du public aux décisions dans le domaine de l'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, est adoptée en fin de période [4].

B - 2.5. Déchets ultimes

L'arrêt de l'autorisation du stockage des déchets non ultimes à compter du 1er juillet 2002 a été diversement interprété durant la décennie mais n'a fait l'objet d'aucune disposition réglementaire si l'on excepte, toutefois,

---

produits dans le département, une description des modalités d'élimination ainsi qu'une liste des ICPE d'élimination des déchets du département, un état actualisé de la résorption des décharges non conformes et des dépôts sauvages, etc.

(1) Cette modification a d'abord été introduite en 1993 dans le cadre général de la protection de la nature avant d'être adaptée en 1994 aux installations classées pour la protection de l'environnement. Voir : décret n° 93-245 du 25 février 1993 (« JO » du 26 février 1993) et décret n° 94-484 du 9 juin 1994 (« JO » du 12 juin 1994). Si ce dernier texte prévoit notamment l'analyse des impacts sur l'hygiène, la salubrité et la sécurité publiques, il faut attendre l'article 19 de la loi du 30 décembre 1996 (« JO » du 1er janvier 1997) et le décret n° 2000-258 du 20 mars 2000 (« JO » du 22 mars 2000) pour une prise en compte explicite des impacts sanitaires. Le renforcement de cette prise en compte a fait l'objet de deux circulaires : circulaire du 19 juin 2000 relative aux demandes d'autorisation présentées au titre de la législation sur les installations classées – étude de l'impact sur la santé publique (non publiée au « JO »), ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, ; circulaire DGS n° 2001-185 du 11 avril 2001 relative à l'analyse des effets sur la santé dans les études d'impacts (non publiée au « JO »), ministère de l'Emploi et de la Solidarité (Direction générale de la santé).

(2) Décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 (« JO » du 14 mai 2000, rectificatif du 17 juin 2000).

(3) L'obligation avait été introduite par l'article 26 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 (« JO » du 8 février 1992) et portait sur tous les services des communes de plus de 3 500 hab. et des EPCI comprenant au moins une commune d'au moins 3 500 hab. Les articles 5-I et 5-V de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 (« JO » du 28 février 2002) la font dorénavant porter sur les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 hab., les EPCI de plus de 50 000 hab. et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 hab.

(4) Loi n° 2002-285 du 28 février 2002 (« JO » du 1er mars 2002). La convention est publiée, avec des réserves et une interprétation (non-application en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna ; divulgation des informations pertinentes dans le respect du secret industriel et commercial), par le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 (« JO » du 21 septembre 2002).

l'interdiction, à compter de la même date, de la mise en décharge des pneumatiques usagés [1].

B - 2.6. Planification

La réglementation relative aux plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des DMA a été définie dès 1993 avec un décret qui a, notamment, fixé les horizons de temps des inventaires prospectifs (5 et 10 ans) [2]. En 1995, la possibilité du transfert de la compétence des plans des préfets aux conseils généraux est introduite [3]. En 1996, un second décret vient rappeler explicitement la nécessité d'intégrer aux plans des mesures de prévention et transcrit en droit national les objectifs quantitatifs de la directive de 1994 relative aux déchets d'emballages [4].

B - 2.7. Protection sanitaire et environnemental des installations

Les différentes installations de traitement des DMA relèvent de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et sont soumises à autorisation préalable sauf les déchèteries et les installations de compostage qui peuvent, en deçà d'un certain seuil, relever du régime de la déclaration.

B - 2.7.1. Centre de transfert

Les centres de transit relèvent de la réglementation générale s'appliquant aux ICPE, selon une circulaire ayant fixé des prescriptions spécifiques en 1975 [5].

---

(1) Voir l'annexe II de l'arrêté du 9 septembre 1997 (« JO » du 2 octobre 1997). L'autre interdiction prévue par cette annexe en matière de DMA porte sur les déchets dangereux des ménages collectés séparément.

(2) Décret n° 93-139 du 3 février 1993 (« JO » du 4 février 1993).

(3) Article 60-III de la loi n ° 95-101 du 2 février 1995 (« JO » du 3 février 1995).

(4) Décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 (« JO » du 24 novembre 1996, rectificatif du 11 janvier 1997) et directive 94/62/CE du 20 décembre 1994 (« JOCE » du 31 décembre 1994).

(5) Circulaire DPPN/SEI du 26 septembre 1975 relative aux stations de transit de résidus urbains (non publiée au « JO »), ministère de la Qualité de la vie.

B - 2.7.2. Déchèteries

Les déchèteries dont la superficie est supérieure à 2 500 m^2 font l'objet d'une autorisation spécifique par voie d'arrêté pris en 1997 [1]. Les prescriptions annexées à l'arrêté fixent les règles d'implantation, d'aménagement, d'exploitation et de fin d'exploitation. Elles prévoient l'évacuation périodique des déchets et limitent les quantités maximales de déchets ménagers spéciaux susceptibles d'être stockées. Les risques font l'objet de prescriptions ainsi que la gestion des eaux. Les niveaux de bruit ne doivent pas dépasser des valeurs limites.

B - 2.7.3. Tri

A l'exception d'une circulaire [2], il n'y a pas de textes spécifiques pour les centres de tri, qui relèvent donc de la réglementation générale sur les ICPE. Cette circulaire fixe notamment les prescriptions techniques pouvant être imposées aux demandeurs de l'autorisation pour les installations nouvelles et pour l'extension des installations existantes. Outre les règles de construction et d'aménagement, de prévention contre les nuisances et pollutions et des règles d'exploitation, ces rejets d'eaux résiduaires, de gaz, ainsi que les bruits, font l'objet de valeurs limites.

B - 2.7.4. Compostage

Durant la décennie, les installations de compostage ont été soumises à la réglementation générale s'appliquant aux ICPE, avec une simple déclaration pour celles dont la capacité de production est inférieure à 10 t/j. Ce n'est qu'à partir du début de 2002 qu'un arrêté vient définir des prescriptions spécifiques [3]. Les annexes [4] de cet arrêté définissent les prescriptions en matière

---

(1) Arrêté du 2 avril 1997 (« JO » du 23 avril 1997). Des prescriptions techniques avaient été prises dès 1989 : circulaire du 11 mai 1989 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement – Déchetteries. Prescriptions générales – (non publiée au « JO »), secrétariat d'Etat à l'Environnement et à la Prévention des risques technologiques et naturels majeurs.

(2) Circulaire DPPR n° 95-007 du 5 janvier 1995 relative aux centres de tri de déchets ménagers pré-triés et de déchets industriels et commerciaux assimilés aux déchets ménagers, (non publiée au « JO »), ministère de l'Environnement.

(3) Arrêté du 7 janvier 2002 (« JO » du 16 février 2002).

(4) Les annexes de l'arrêté du 7 janvier 2002 sont publiées au « Bulletin officiel du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement », n° 02/03, 2002.

d'implantation, d'aménagement, d'exploitation et de fin d'exploitation des installations ainsi qu'en matière de prévention des risques, notamment du risque incendie. Cette réglementation ne concerne pas les composts qui font l'objet d'une autorisation de mise sur le marché (voir B - 2.3.2.). Les matières à épandre, qui comprennent notamment les composts non homologués, non autorisés ou non conformes à une norme obligatoire, doivent avoir un intérêt pour les sols ou les cultures et leur application ne doit pas porter atteinte, de manière directe ou indirecte, à la santé de l'homme et des animaux, à la qualité et à l'état phytosanitaire des cultures ainsi qu'à la qualité des sols et des milieux aquatiques. Une étude préalable d'épandage doit préciser l'innocuité, dans les conditions d'emploi, et l'intérêt agronomique des matières à épandre, l'aptitude du sol à les recevoir, le périmètre d'épandage et les modalités de sa réalisation. Les matières ne peuvent être épandues si les concentrations en agents pathogènes, en éléments chimiques indésirables ou en traces métalliques sont supérieures à des valeurs limites.

B - 2.7.5. Incinération

Les prescriptions applicables aux unités d'incinération des ordures ménagères (UIOM) avaient été définies bien avant 1992 et pour la dernière fois dans un arrêté de 1991 qui transposait deux directives de 1989 [1]. Cet arrêté impose une vitesse minimale d'éjection des gaz et des valeurs limites aux émissions en fonction de la capacité nominale d'incinération. Ces valeurs portent sur les poussières totales, l'oxyde de carbone, l'acide chlorhydrique, les composés organiques, les métaux lourds (cadmium et mercure ensemble, sommation du plomb, du chrome, du cuivre, du manganèse, du nickel et de l'arsenic), l'acide fluorhydrique et l'anhydride sulfureux. Des concentrations limites étaient fixées pour le rejet des eaux résiduaires dans le milieu naturel. Des mesures étaient également prescrites pour limiter le bruit et pour les résidus solides (gestion des mâchefers et des REFIOM en fonction de leur composition). La mise en conformité des UIOM existantes était fixée au 1er décembre 1996 pour les UIOM d'une capacité nominale supérieure ou égale à 6 t/h et au 1er décembre 2000 pour les autres UIOM. A l'instar des directives de 1989, l'arrêté de 1991 n'évoque pas les émissions de dioxines et furanes pour lesquelles des règles simples de prévention étaient imposées avec notamment la température minimale des gaz de combustion (850 °C pendant au moins deux secondes).

---

(1) Directive 89/369/CEE du 8 juin 1989 (« JOCE » du 14 juin 1989), directive 89/429/CEE du 21 juin 1989 (« JOCE » du 15 juillet 1989), arrêté du 25 janvier 1991 (« JO » du 8 mars 1991).

Une première circulaire de 1996 [1] estimait que cette mise en conformité n'était pas respectée par 44 % des installations représentant 29 % de la capacité totale d'incinération. Une deuxième circulaire de 1997 [2] révisait cette estimation à 63 % des installations représentant 52,5 % de la capacité totale d'incinération. Presque au même moment, une troisième circulaire abordait, pour la première fois de façon quantitative dans le contexte des UIOM, la question des dioxines et des furanes [3]. Les préfets étaient invités à ne délivrer d'autorisation aux *nouvelles* UIOM que si elles respectaient le seuil de 0,1 ng/Nm^3 applicable à partir du 1er janvier 1997 par les nouveaux incinérateurs de déchets dangereux, conformément à une directive de 1994 [4]. Pour les UIOM existantes, une note jointe à une quatrième circulaire [5] constatait que l'émission de dioxines se situait, en conditions normales de fonctionnement, entre 1 et 10 ng/m^3 en cas de respect des prescriptions de l'arrêté de 1991 et entre 10 et 100 ng/m^3 en cas contraire. Cette indication renforçait la nécessité de la mise en conformité des UIOM existantes aux prescriptions de 1991, ce qui a été rappelé par deux circulaires supplémentaires de 1998 et 2002 [6] et par la pression constante des pouvoirs publics. Début 2003, l'ensemble du parc actif respecte les prescriptions de l'arrêté de 1991. En 2000, une nouvelle directive [7] vient renforcer la prévention des impacts de l'incinération sur l'environnement et la santé. Elle dispose que l'incinération des déchets dangereux et celle des déchets non dangereux doivent faire l'objet des mêmes valeurs limites d'émission. Pour les UIOM, cela revient à abaisser les valeurs limites fixées en 1991, à fixer le seuil de 0,1 ng/Nm^3 pour les dioxines et les furanes et à introduire des valeurs limites pour les oxydes d'azote. Les UIOM existantes sont tenues de respecter

---

(1) Circulaire du 21 octobre 1996 relative à la mise en conformité des usines d'incinération d'ordures ménagères avec les dispositions de l'arrêté ministériel du 25 janvier 1991 (non publiée au « JO »), ministère de l'Environnement.

(2) Circulaire DPPR/SDPD n° 97-0760 du 30 mai 1997 relative au suivi du parc des installations existantes d'incinération d'ordures ménagères d'une capacité supérieure ou égale à 6 tonnes par heure (non publiée au « JO »), ministère de l'Environnement.

(3) Circulaire du 24 février 1997 relative aux plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (non publiée au « JO »), ministère de l'Environnement.

(4) Arrêté du 10 octobre 1996 (« JO » du 16 octobre 1996) et directive 94/67/CEE du 16 décembre 1994 (« JOCE » du 31 décembre 1994).

(5) Circulaire du 30 mai 1997 relative aux dioxines et furanes, (non publiée au « JO »), ministère de l'Environnement.

(6) Circulaire du 26 août 1998 relative aux usines d'incinération d'ordures ménagères d'une capacité supérieure à six tonnes par heure (non publiée au « JO »), ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement ; circulaire du 27 juin 2002 relative aux usines d'incinération d'ordures ménagères non conformes (non publiée au « JO »), ministère de l'Ecologie et du Développement durable.

(7) Directive 2000/76/CE du 4 décembre 2000 (« JOCE » du 28 décembre 2000).

ces nouvelles dispositions au plus tard le 28 décembre 2005. Elles ont été transposées en droit national par arrêté pris en 2002 [1].

B - 2.7.6. Mise en décharge

Les prescriptions applicables aux centres d'enfouissement technique (CET) de classe II avaient été définies bien avant 1992 et pour la dernière fois en 1987 [2]. Elles sont revues et très largement complétées en 1997 [3] afin de renforcer le contrôle de l'admission des déchets, les mesures d'aménagement du site, la prévention des pollutions (barrières de sécurité passive et active, contrôle et traitement des eaux et des lixiviats, captage du biogaz) et des nuisances (intégration paysagère, prévention des odeurs, des envols et de la prolifération des rats, insectes et oiseaux). Ces dispositions sont aménagées en 2001 et en 2002 afin de transposer une directive de 1999 [4], en particulier s'agissant de l'admission des déchets, de l'obligation d'inspecter les installations nouvelles avant la mise en service du premier casier, de la mise en conformité des installations existantes et du contrôle des rejets. Par ailleurs, la décision communautaire établissant des critères et des procédures d'admission des déchets dans les décharges entrera en vigueur en 2004 et 2005 [5]. En outre, une directive fixe des objectifs de réduction de la mise en décharge des déchets municipaux biodégradables [6].

Le dispositif des garanties financières instaurées par la loi de 1992 [7] a été intégré en 1993 à la réglementation relative aux ICPE [8] et précisé par la suite [9].

---

(1) Arrêté du 20 septembre 2002 (« JO » du 1er décembre 2002).

(2) Instruction technique jointe à la circulaire du 11 mars 1987 (« JO » du 11 avril 1987).

(3) Arrêté du 9 septembre 1997 (« JO » du 2 octobre 1997).

(4) Directive 1999/31/CE du 26 avril 1999 (« JOCE » du 16 juillet 1999 et rectificatif du 5 novembre 1999), arrêtés du 31 décembre 2001 (« JO » du 2 mars 2002) et du 3 avril 2002 (« JO » du 3 avril 2002).

(5) Décision 2003/33/CE du Conseil du 19 décembre 2002 (« JOCE » du 16 janvier 2003).

(6) Directive 1999/31/CE du 26 avril 1999 (« JOCE » du 16 juillet 1999 et rectificatif du 5 novembre 1999). Exprimés en pourcentage du poids des déchets municipaux biodégradables produits en 1995, les objectifs sont de limiter la mise en décharge de ces déchets à 75 % d'ici le 16 juillet 2006, à 50 % d'ici le 16 juillet 2009 et à 35 % d'ici le 16 juillet 2016. La valeur obtenue en 2000 par la France est de 48 %.

(7) Article 1er-X de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 (« JO » du 14 juillet 1992).

(8) Loi n° 93-3 du 4 janvier 1993 (« JO » du 5 janvier 1993).

(9) Voir les décrets n° 94-484 du 9 juin 1994 (« JO » du 12 juin 1994), n° 96-18 du 5 janvier 1996 (« JO » du 11 janvier 1996) et n° 2000-258 du 20 mars 2000 (« JO » du 22 mars 2000). Les installations existantes à la date de publication du décret n° 94-484 du 9 juin 1994 (« JO » du 12 juin 1994) avaient un délai de cinq ans pour se mettre en conformité au dispositif (article 1er-X de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992) et les installations nouvelles un délai de dix-huit mois (article 41-III du décret n° 94-484 du 9 juin 1994).

Ces garanties doivent permettre d'assurer le financement des opérations susceptibles d'intervenir après la fermeture des installations. Pour les DMA, ce dispositif concerne les seules installations de stockage. Les garanties doivent couvrir les opérations de post-exploitation (surveillance du site, interventions éventuelles en cas d'accident et de pollution, remise en état du site). Les garanties sont constituées par le demandeur de l'autorisation de création ou de renouvellement de l'installation, auprès d'un établissement de crédit ou d'une assurance. Leur montant est révisable et fixé par l'arrêté d'autorisation sur la base des indications relatives au coût des opérations fournies par l'exploitant.

Depuis 1992 plusieurs instructions ont été données aux préfets en vue de fermer les décharges non autorisées et de résorber les dépôts sauvages [1].

B - 2.8. Organisation territoriale et financement

B - 2.8.1. L'ADEME

Il existe, depuis 1975, [2] une agence nationale chargée de contribuer à la sauvegarde de l'environnement dans le domaine des déchets. C'est l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED) fusionnée en 1990 [3] avec l'Agence pour la qualité de l'air et l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie pour former l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Les missions de l'ADEME ont été définies en 1991 et modifiées en 1993 [4]. S'agissant des déchets, l'ADEME a pour fonctions, dans le cadre de la politique

---

(1) Circulaire du 1er décembre 1992 relative à la loi du 13 juillet 1992 concernant la fermeture de dépôts non autorisés de déchets ménagers et assimilés (non publiée au « JO »), ministère de l'Environnement; circulaire n° 97-94 du 10 novembre 1997 relative à la résorption des décharges brutes, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (« Bulletin officiel du ministère de l'Equipement » du 10 décembre 1997) ; circulaire du 28 avril 1998 (non publiée au « JO ») relative à la mise en œuvre et l'évolution des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement ; circulaire DPPR/SDPD n° 98-0538 du 4 mai 1998 relative au recensement des décharges (non publiée au « JO »), ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement ; circulaire du 27 juin 2002 relative à l'échéance du 1er juillet 2002 sur les déchets (non publiée au « JO »), ministère de l'Ecologie et du Développement durable. En particulier, la circulaire précitée du 10 novembre 1997 demandait aux préfets d'introduire dans les plans un volet spécifique « recensement et résorption des décharges brutes ».

(2) Article 22 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 (« JO » du 16 juillet 1975).

(3) Loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 (« JO » du 22 décembre 1990).

(4) Article 2 du décret n° 91-732 du 26 juillet 1991 (« JO » du 28 juillet 1991) et article 8 du décret n° 93-745 du 29 mars 1993 (« JO » du 30 mars 1993).

définie par le Gouvernement, de susciter, d'animer, de coordonner, de faciliter et, le cas échéant, de réaliser toutes opérations ayant pour objet :

- la limitation de la production de déchets ;
- leur élimination, leur récupération et leur valorisation ;
- le réaménagement et la surveillance des installations de stockage de déchets ultimes autorisées après la date d'entrée en vigueur de la loi du 13 juillet 1992 lorsque ces opérations sont rendues nécessaires du fait d'une défaillance ou d'une insuffisance de garantie de l'exploitant.

Dans ce cadre, l'ADEME est habilitée à entreprendre, notamment, les actions suivantes :

- l'orientation et l'animation de la recherche technologique ;
- l'orientation et l'animation d'actions de formation initiale et continue ;
- le développement, la démonstration et la diffusion de techniques applicables ;
- l'exécution de tous travaux, la construction ou l'exploitation d'ouvrages se rapportant à son objet ;
- le recueil de données ;
- l'information et le conseil aux personnes publiques et privées ;
- la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre d'accords de coopération internationale et la gestion de crédits de coopération internationale.

L'ADEME peut, en outre, effectuer toutes études et recherches et exécuter tous travaux se rapportant à son objet ou contribuer à de telles actions. Elle peut attribuer des subventions et consentir des avances remboursables aux personnes publiques et privées ainsi que prendre des participations financières se rapportant à son objet.

B - 2.8.2. Les collectivités

Les dispositions relatives à l'organisation territoriale du service public local des DMA ont peu évolué depuis la loi du 15 juillet 1975 [1] qui confiait aux communes ou aux EPCI, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, la compétence d'élimination [2]. Il faut attendre 1999 [3] pour enregistrer une évolution sensible avec :

- la redéfinition de la compétence qui comporte désormais deux parties : d'une part une mission de collecte et, d'autre part, une mission de traitement comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent ;
- le rôle accru du département qui peut se voir confier, à la demande des communes et des EPCI qui le souhaitent, la responsabilité de la compétence du traitement.

Ces dispositions sont détaillées plus loin (voir B - 5.3. et C - 1.2.3.).

Rappelons également que parmi toutes les structures de coopération intercommunale existantes aujourd'hui, ou disparues (districts, communautés de villes), la communauté urbaine est la *seule* pour laquelle la compétence des déchets ménagers est obligatoire.

L'évolution des dispositions relatives au financement de la responsabilité élargie du producteur est détaillée plus loin (voir B - 4.1.) ainsi que celle relative à la taxe sur le stockage en décharge et aux aides financées par le produit de cette taxe (voir B - 4.2.4.). En outre, il convient de retenir que :

- la redevance spéciale, rendue obligatoire par la loi de 1992 lorsque la REOM n'est pas instaurée afin d'assurer la couverture financière des opérations relatives aux déchets assimilables aux déchets ménagers, n'a fait l'objet depuis d'aucune disposition d'application réglementaire. Il en va de même des fonds départementaux de solidarité pour l'environnement créés

---

(1) Les dispositions de cette loi relatives aux collectivités locales ont fait l'objet du décret n° 77-151 du 7 février 1977 (« JO » du 20 février 1977) afin de fixer les conditions d'exécution du service. Elles sont codifiées aux articles R. 2224-23 à R. 2224-29 du code général des collectivités territoriales.

(2) La loi de 1992 substitue les termes « établissements publics régionaux » figurant à l'article 12 de la loi du 15 juillet 1975 par celui de « régions » afin de tenir compte du nouveau statut politique de la région issu de l'article 59 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 (« JO » du 3 mars 1982).

(3) Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 (« JO » du13 juillet 1999).

par la loi de 1992 au profit des communes d'implantation, et des communes limitrophes, des stockages de déchets industriels spéciaux ou de déchets ultimes (voir B - 1.2.2. et C - 5.2.2.) ;

– la loi de 1999 [1] sur la coopération intercommunale a modifié les règles de perception de la TEOM et de la REOM. L'instauration de la TEOM, ou de la REOM, suppose désormais d'assurer au moins la compétence de collecte. Lorsqu'une commune assure la collecte mais a transféré le traitement à un EPCI à fiscalité propre, elle peut, en accord avec cet EPCI, lui transférer une partie du produit de la TEOM ou de la REOM. Un régime dérogatoire a été introduit en 2000 et en 2001 pour les EPCI à fiscalité propre assurant la totalité de la compétence et ayant adhéré, pour la totalité de la compétence, à un syndicat mixte [2]. Enfin, la possibilité qu'avaient les EPCI de laisser aux communes membres la liberté d'instaurer et de percevoir la TEOM, ou la REOM, est supprimée par la loi considérée. Cette mesure oblige à unifier le mode de financement sur l'ensemble du territoire d'un même EPCI. Toutefois, les collectivités ont obtenu, dès 1999, un délai de mise en conformité fixé tout d'abord au 15 octobre 2001, puis au 15 octobre 2002 et, finalement, au 15 octobre 2005 [3].

---

(1) Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 (« JO » du13 juillet 1999).

(2) Dans ce cas, l'EPCI peut soit instaurer et percevoir pour son propre compte la TEOM ou la REOM dès lors que le syndicat mixte ne l'a pas instauré avant lui, soit percevoir la TEOM ou la REOM au lieu et place du syndicat mixte si celui-ci ne l'a pas instaurée sur l'ensemble du territoire syndical. Au cas où la délibération d'instauration de la TEOM ou de la REOM prise par le syndicat mixte était postérieure à celle de l'EPCI à fiscalité propre, elle ne s'appliquerait pas sur la partie du territoire correspondant à celui de l'EPCI à fiscalité propre sauf si ce dernier rapportait sa propre délibération. Voir les articles 33-III et 33-IV de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 (« JO » du 14 juillet 2000) et l'article 109 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 (« JO » du 29 décembre 2001).

(3) Article 16 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 (« JO » du 29 décembre 1999), article 33 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 (« JO » du 14 juillet 2000), article 87 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 (« JO » du 31 décembre 2002).

Chapitre B - 3.

Evolution des quantités et des impacts

B - 3.1. Evolution de l'émission des DMA

En 2000, la France a émis environ 33,4 Mt de DMA. Une certaine incertitude affecte encore la connaissance des gisements de DMA. Cette incertitude a deux composantes principales : le caractère non exhaustif du recensement des flux collectés par le service public et le manque de connaissance de certains comportements d'émission.

Les flux *collectés* par le service public sont méconnus de façon directe et sont *déduits* des données disponibles sur les flux *traités*. L'ADEME ne dispose de données fiables qu'au travers des inventaires portant sur les installations de traitement (ITOM). Ces enquêtes ne sont pas exhaustives puisque les décharges réceptionnant moins de 3 000 t/an ne sont pas considérées. Un inventaire de ce type a été fait en 1993 mais pas en 1992. Le dernier inventaire disponible porte sur l'année 2000. Les informations relatives aux installations de traitement se complètent par des données sur les flux dits de « valorisation directe », notamment une grande partie du verre récupéré, qui ne transitent pas par des installations de traitement relevant du service public.

Les estimations que l'on peut faire s'agissant des apports dans les petites décharges autorisées, de l'auto-élimination (compostage individuel, brûlage domestique) et des pratiques non conformes (décharges non autorisées, dépôts sauvages) aboutissent à un montant assez faible, de l'ordre de 2,7 % du tonnage connu en 2000 (5,2 % du tonnage connu en 1993). Dans l'ensemble, il est raisonnable de penser que les flux de DMA connus couvrent actuellement plus de 95 % de l'émission totale. Pour apprécier comment le gisement total a évolué, en montant absolu (B - 3.1.1.) et en ratio par habitant (B - 3.1.2.), nous chercherons tout d'abord à estimer les tonnages inconnus en prenant les flux collectés par le service public comme données. L'évolution des flux collectés (B - 3.2. et B - 3.3.) et traités (B - 3.4.) sera ensuite examinée en détail.

B - 3.1.1. Evolution de l'émission totale

L'ADEME estime que l'auto-élimination représentait 0,3 Mt en 1998 sur une production totale d'*ordures ménagères* de 26,5 Mt [1], soit un taux de 1,13 %. Il est difficile de savoir comment ce taux a évolué dans le temps. D'un côté, l'incinération domestique a certainement été réduite depuis 1992 à la suite de la disparition des appareils d'incinération des immeubles d'habitation. D'un autre côté, le compostage individuel semble s'être développé. *A minima*, et faute d'indications plus précises, nous appliquerons uniformément à l'ensemble de la période considérée le taux précédent (voir tableau B - 3.1.1., ligne C) et ceci sur les seuls flux composant les *ordures ménagères* au sens de l'ADEME (collecte en mélange des DMA, collecte sélective des fractions sèche et fermentescible, collecte spécifique des encombrants).

Les décharges autorisées de moins de 3 000 t/an ne sont pas enquêtées. Les quantités déposées dans des décharges non autorisées ou en dépôts sauvages sont d'autant plus mal connues que l'on ignore le nombre précis de telles situations. Une étude réalisée pour l'ADEME en 1998-1999 estimait à 5 300 le nombre de décharges non autorisées. Une mise à jour des données a porté ce chiffre à 6 700 et une estimation de la situation pour 1999-2000 conclut à 9 600 (entre 9 000 et 10 000) décharges non autorisées [2]. Ces chiffres n'ont pas beaucoup de signification (voir B - 5.4.7.). Dans la pratique, la plupart des flux semble porter sur des encombrants, des déchets verts et des gravats. Il existe une source permettant d'estimer les quantités considérées puisque les exploitants de décharges de classe II sont soumis à la taxe sur le stockage, quelle que soit la taille de la décharge ou son caractère autorisé ou non. Grâce à la base de données GESTA tenue par l'ADEME de 1994 à 1999 sur les tonnages taxés, on dispose d'indications précieuses [3]. Cette source est la seule qui permette de tenir compte des quantités mises dans des décharges autorisées de moins de 3 000 t/an. Nous utilisons la même source pour estimer les quantités mises dans des décharges non autorisées, ce qui soulève deux difficultés. D'une part, le champ des déchets taxables est plus large que le concept de DMA faisant l'objet de la présente évaluation puisqu'il recouvre les déchets banals des activités économiques mis en décharge de classe II *mais non*

---

(1) « Déchets municipaux : les chiffres clés », ADEME, n° 3568, avril 2000, p. 4.

(2) Planistat : « Les décharges non autorisées. Mise à jour et estimation du parc au 23 octobre 2001 », ADEME, 2001 (document non publié).

(3) La gestion de la taxe ayant été reprise par l'administration des douanes dans le cadre de l'instauration de la TGAP, cette source de données n'est plus disponible à compter de l'année 2000.

collectés par le service public [1]. D'autre part, certaines décharges non autorisées échappent à la taxation. Il en va de même des dépôts sauvages qui, par définition, ne sont associés à aucun exploitant. Nous calculons la proportion entre le tonnage taxé des décharges de classe II *non autorisées* et le tonnage taxé des décharges de classe II *autorisées* pour estimer le tonnage des DMA allant en décharges non autorisées et en dépôts sauvages. Compte tenu des limites indiquées, une telle estimation est fort imparfaite. Elle a le mérite d'exister en l'absence de toute autre indication. Comme la proportion considérée n'est calculable que sur la période 1994-1999, les valeurs obtenues pour les années 1994 et 1999 sont appliquées, respectivement, aux années 1993 et 2000 (voir tableau B - 3.1.1., ligne G).

Tableau B – 3.1.1. : Estimation de l'émission totale des DMA

	Quantités (en kt)								Taux de variation annuel moyen
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
A. Total collecte DMA	28 584	29 335	30 064	30 746	31 052	31 515	31 819	32 499	+ 1,85 %
C. (B x 1,13 %) Estimation de l'auto-élimination	295	297	298	299	296	299	293	295	
D. Taxation des décharges autorisées		21 641	21 296	21 014	22 369	23 287	24 788		+ 2,75 %
E. dont décharges de moins de 3 kt/an		291	246	231	217	197	192		- 7,98 %
Par déduction	291							192	
F. Taxation des décharges non autorisées		1 559	1 349	1 143	1 016	933	727		- 14,15 %
G. (F/D)									
Proportion Calculée		7,20 %	6,33 %	5,44 %	4,54 %	4,01 %	2,93 %		
Par déduction	7,20 %							2,93 %	
H. DMA mis en décharges autorisées	13 512	13 461	13 387	14 055	14 058	14 226	13 911	13 738	+ 0,23 %
I. (G x H) Estimation des DMA mis en décharges non autorisées	973	969	847	765	638	570	408	403	
J. (A + C +E + I) Estimation de l'émission totale des DMA	30 143	30 892	31 455	32 041	32 203	32 581	32 712	33 389	+ 1,47 %

Sources :
– lignes A, B, G : tableau de bord national de la gestion des déchets ménagers, ADEME
– lignes D, E :base de données GESTA, ADEME

(1) Sur les 24,889 Mt de déchets mis en CET II selon l'inventaire ITOM 2000, les DMA représentaient 13,738 Mt (voir tableau B – 3.4.1.), soit 55,2 %.

Sur ces bases, il apparaît que le gisement des DMA émis s'établit en 2000 à environ 33,4 Mt et a augmenté à un rythme moins rapide depuis 1993 (+ 1,47 % par an en moyenne) que le flux collecté par le service public (+ 1,85 %). Les flux inconnus apparaissent peu importants et seraient passés de plus de 1,5 Mt en début de période à 890 000 t en fin de période.

B - 3.1.2. Evolution de l'émission par tête d'habitant

Les données précédentes peuvent être ramenées à une émission unitaire en tenant compte de la population. Sur la base de la population France entière (métropole + DOM) calculée par l'INSEE, différents ratios d'émission peuvent être déduits (voir tableau B - 3.1.2.)

Tableau B – 3.1.2. : Evolution des ratios d'émission des DMA

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Taux de variation annuel moyen
Population au 1er janvier France entière selon l'INSEE	58 885 929	59 104 320	59 315 139	59 522 297	59 726 386	59 934 884	60 158 533	60 434 492	+ 0,37 %
Collecte des DMA en kg/hab.	485	496	507	517	520	526	529	538	+ 1,47 %
Ordures ménagères en kg/hab..	443	445	444	445	438	442	431	433	- 0,34 %
Emission totale des DMA en kg/hab.	512	523	530	538	539	544	544	552	+ 1,10 %

Ces ratios confirment la faible progression des ordures ménagères. Comme la croissance moyenne annuelle de leur flux est inférieure à celle de la croissance démographique, le ratio par tête d'habitant a tendance à diminuer légèrement sur l'ensemble de la période. Du point de vue des *seules ordures ménagères*, il y a donc eu, entre 1993 et 2000, *réduction* de l'émission unitaire. Ce phénomène, dont il serait utile d'approfondir les causes, [1] demeure impuissant,

(1) Une étude effectuée sur la base du calcul de coefficients d'émission entre 1979 et 1999 pour une série de produits consommés a souligné la complexité des causes, contradictoires entre elles, à retenir : stagnation de la consommation alimentaire en poids, augmentation de la quantité de déchets générés par cette consommation (généralisation et multiplication des emballages), chute de la consommation non alimentaire en poids, stagnation de la quantité de déchets générés par cette consommation. Voir CREDOC : « Le poids des déchets dans la consommation des ménages. 1979-1999 », ADEME, n° 4084, août 2001. Une autre étude effectuée sur les données statistiques disponibles sur la période 1978-2000 a montré que l'élasticité

pour l'instant, à empêcher la croissance *soutenue*, bien supérieure à 1 % par an (trois fois plus environ que l'évolution démographique annuelle moyenne), des ratios d'émission totale et de collecte des DMA.

B - 3.2. Evolution des flux de collecte des DMA

Le détail des quantités de DMA collectées par le service public permet de mieux comprendre les évolutions constatées précédemment (voir tableau B - 3.2.-a). La faible progression des déchets collectés s'explique, d'une part, par une progression relativement faible des quantités de DMA en mélange – qui demeurent la source principale du flux total collecté – et, d'autre part, par une forte décroissance de la collecte spécifique des encombrants. Ce dernier phénomène est largement dû aux flux collectés par les déchèteries alors qu'une proportion non négligeable de ces flux est constituée d'encombrants [1]. Il faudrait également tenir compte que la généralisation des déchèteries a entraîné le captage de flux et de stocks (stockage domestique) qui n'étaient pas captés précédemment et, donc, qui étaient très mal connus. L'ensemble des quantités en provenance des encombrants et des déchèteries a connu une progression apparente sensible puisqu'il passe de 5 640 kt en 1993 à 6 840 kt en 2000, soit 2,80 % d'augmentation par an en moyenne. A lui seul, cet ensemble explique 67 % du flux total collecté de façon sélective ou spécifique en 2000. Ainsi, même si les collectes des fractions sèches et fermentescibles et des déchets verts se sont développées ces dernières années, elles concernent des quantités trop peu importantes (10 % de la collecte totale en 2000) pour expliquer l'évolution générale. Par conséquent, il apparaît clairement qu'une partie importante du dynamisme du flux des DMA est à rechercher *hors de la poubelle résiduelle* et repose sur les déchets collectés de façon spécifique (déchèteries,

---

« émission de DMA par tête d'habitant » de la consommation des ménages (en francs constants) devient inférieure ou égale à l'unité à partir de 1995-1996 (pour une valeur de 2 à 5 précédemment). Ce découplage apparent de la croissance des DMA d'avec la consommation est partiellement lié à un artefact statistique dans la mesure où il intervient à un moment où les données sur les déchets, principalement issues des inventaires ITOM, deviennent plus fiables. On ne peut écarter toutefois l'hypothèse d'un changement réel. L'analyse économétrique tend à montrer que la consommation alimentaire et, plus généralement, la consommation de biens non durables, expliquent très bien, à elles seules, l'émission de DMA jusqu'en 1993. Cela n'est plus vrai dans la période qui suit. Sur l'ensemble de la période 1978-2000, le meilleur modèle obtenu combine consommation des biens non durables, consommation des biens semi-durables et consommation décalée de 4 ans des biens durables. Voir Planistat : « Evaluation des facteurs macro-économiques explicatifs du flux de déchets », ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, février 2002.

(1) Dans son tableau de bord national de la gestion des déchets ménagers, l'ADEME estime cette proportion à 25,7 %.

encombrants) [1]. Le calcul des ratios par tête d'habitant confirme ce constat avec un ratio de collecte en mélange progressant moins vite que la croissance démographique et un ratio des flux en provenance des déchèteries et des encombrants en progression annuelle moyenne de 2,39 % sur la période (voir tableau B – 3.2.-b).

Tableau B – 3.2.-a : Evolution des collectes des DMA

	Quantités collectées (en Kt)								Taux de variation annuel
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Collecte en mélange	21 374	21 790	22 208	22 580	22 445	22 299	22 078	22 329	+ 0,63 %
Part du total	*74,8 %*	*74,3 %*	*73,9 %*	*73,4 %*	*72,3 %*	*70,8 %*	*69,4 %*	*68,7 %*	
Collectes sélectives et spécifiques	7 210	7 545	7 856	8 166	8 607	9 216	9 741	10 170	+ 5,04 %
Part du total	*25,2 %*	*25,7 %*	*26,1 %*	*26,6 %*	*27,7 %*	*29,2 %*	*30,6 %*	*31,3 %*	
dont : fraction sèche	1 198	1 320	1 408	1 484	1 670	2 034	2 317	2 490	+ 11,02 %
dont : déchèteries	2 121	2 650	3 257	3 780	4 289	4 397	5 160	5 520	+ 14,64 %
dont : encombrants	3 519	3 170	2 748	2 414	2 055	2 138	1 546	1 320	- 13,07 %
dont : déchets verts	360	390	423	459	539	587	650	750	+ 11,05 %
dont : FFOM	12	15	20	29	54	60	68	90	+ 33,35 %
Collecte totale	**28 584**	**29 335**	**30 064**	**30 746**	**31 052**	**31 515**	**31 819**	**32 499**	**+ 1,85 %**

Source : tableau de bord national de la gestion des déchets ménagers, ADEME

Tableau B – 3.2.-b : Evolution des ratios de collecte des DMA

	Ratio en kg/hab.								Taux de variation annuel moyen
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Collecte en mélange	363	369	374	379	376	372	367	369	+ 0,25 %
Collectes sélectives et spécifiques	122	128	132	137	144	154	162	168	+ 4,65 %
dont : déchèteries et encombrants	96	98	101	104	106	109	111	113	+ 2,41 %
dont : fraction sèche, FFOM, déchets verts	27	29	31	33	38	45	50	55	+ 10,93 %
Collecte totale	485	496	507	517	520	526	529	538	+ 1,47 %

B - 3.3. Prolongation de la tendance 1993-2000

Il est intéressant (voir chapitre C - 7.) de chercher à savoir quel pourrait être le flux collecté total de DMA à l'horizon 2012 ou 2015 si la tendance observée sur la période 1993-2000 était prolongée à l'identique (voir tableau B - 3.3.). Le

(1) Cette évolution apparaît cohérente avec les modifications de la structure de consommation soulignées par les deux études évoquées à la note de la page précédente.

calcul montre qu'il y aurait un accroissement du flux de DMA collecté de 8 Mt avec un ratio par habitant progressant de plus de 100 kg/hab. d'ici 2012.

Tableau B – 3.3. : Evolution hypothétique des collectes des DMA

		Situation observée en 2000	Hypothèse de variation annuelle moyenne	Situation hypothétique en 2012	Situation hypothétique en 2015
A. Collecte totale	en kt	32 499	+ 1,85 %	40 495	42 784
B. Population		60 434 492	+ 0,37 %	63 173 068	63 876 886
C. Ratio (A/B)	en kg/hab.	538		641	670

B - 3.4. Évolution des traitement des DMA

B - 3.4.1. Tableau d'ensemble

L'évolution des flux de traitement des DMA sur la période 1993-2000 montre une certaine stabilité des deux principaux modes de traitement : la mise en décharge et l'incinération (voir tableau B - 3.4.1.).

La mise en décharge demeure le premier exutoire des DMA avec une part relative qui n'a que modestement diminué entre 1993 (48,3 %) et 2000 (44,6 %). Rappelons que les inventaires ITOM n'enregistrent pas les quantités mises en décharges autorisées de moins de 3 000 t/an, en décharges non autorisées et en dépôts sauvages. Par ailleurs, afin de respecter l'équilibre entre flux collectés et flux traités et d'éviter les doubles comptages, il n'est pas tenu compte, dans la décomposition des quantités traitées, ni des refus de tri et de compostage, ni des résidus d'incinération (REFIOM et mâchefers) mis en décharge (voir tableau B - 3.4.3.) [1].

L'incinération demeure le deuxième exutoire des DMA avec une part relative qui a diminué un peu plus fortement entre 1993 (36,5 %) et 2000 (32,4 %) que celle de la mise en décharge.

(1) En additionnant les quantités mises en décharge (CET I, CET II, CET III) des tableaux B -3.4.1. et B - 3.4.3., on obtient 15 958 kt en 1993 (soit 55,8 % du total collecté) et 15 153 kt en 2000 (soit 46,6 % du total collecté). Calculé ainsi, le taux de mise en décharge apparaît avoir baissé entre 1993 et 2000 de façon beaucoup plus importante, du fait du fort développement de la valorisation des mâchefers, tout en se situant en 2000 à un niveau très proche du taux du tableau B - 3.4.1.

Le recyclage des matériaux provenant des déchets d'emballages, des journaux-magazines et des déchèteries constitue, avec ses deux filières que sont la valorisation directe et le tri, le troisième exutoire des DMA avec une part relative qui a sensiblement augmenté entre 1993 (7,3 %) et 2000 (12,6 %).

Les traitements biologiques constituent le quatrième et dernier exutoire des DMA avec une part relative qui a augmenté entre 1993 (7,9 %) et 2000 (10,6 %) moins fortement que celle du recyclage.

Dans l'ensemble, on constate que le développement du recyclage et, dans une moindre mesure, des traitements biologiques, a permis de détourner une partie des flux traités en incinération et mis en décharge. Ce phénomène n'a pas toujours pleinement joué en faveur de la valorisation puisque l'incinération a vu sa part relative diminuer plus fortement que celle de la mise en décharge même si, au sein du tonnage incinéré, la part relative de la valorisation a fortement progressé entre 1993 (70 %) et 2000 (84,7 %). En tout état de cause, la croissance *soutenue* (+ 1,85 % par an) de la quantité totale à traiter a conduit à limiter sensiblement la portée du développement de la valorisation. Ainsi, une hypothèse simple permet de voir que si le tonnage total à traiter *n'avait pas progressé* entre 1993 et 2000, les installations existantes en 2000 en matière de recyclage, de traitement biologique et d'incinération auraient permis de limiter le recours aux décharges à 10 584 kt en 2000, soit un taux de mise en décharge *hypothétique* de 37 %. Ainsi, il apparaît clairement que *le développement de la valorisation n'a pas permis d'atteindre l'objectif d'une réduction importante du recours à la mise en décharge à cause de la poursuite de la progression du flux total à traiter*.

Tableau B - 3.4.1. : Evolution des flux de traitement des DMA

	Quantités traitées en kt								Taux de variation annuel moyen
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Recyclage	2 094	2 315	2 517	2 695	2 974	3 375	3 793	4 036	+ 9,83 %
Part du total	*7,3 %*	*7,9 %*	*8,4 %*	*8,8 %*	*9,6 %*	*10,7 %*	*11,9 %*	*12,4 %*	
dont : valorisation directe	1 854	2 012	2 133	2 234	2 303	2 542	2 778	2 468	+ 4,17 %
Part du sous-total	*88,5 %*	*86,9 %*	*84,7 %*	*82,9 %*	*77,4 %*	*75,3 %*	*73,2 %*	*61,1 %*	
dont : tri sur collectes sélectives et spécifiques	240	303	384	461	671	833	1 015	1 568	+ 30,75 %
Part du sous-total	*11,5 %*	*13,1 %*	*15,3 %*	*17,1 %*	*22,6 %*	*24,7 %*	*26,8 %*	*38,9 %*	
Compostage et méthanisation	2 260	2 482	2 731	2 967	2 956	2 955	2 966	3 425	+ 6,12 %
Part du total	*7,9 %*	*8,5 %*	*9,1 %*	*9,6 %*	*9,5 %*	*9,4 %*	*9,3 %*	*10,6 %*	
dont : compostage sur collecte en mélange	1 536	1 640	1 759	1 872	1 680	1 608	1 435	1 720	+ 1,63 %
dont : compostage sur collectes sélectives ou spécifiques	670	777	900	1 019	1 195	1 264	1 443	1 615	+ 13,39 %
dont : méthanisation	54	65	72	76	81	83	88	90	+ 7,57 %
Incinération	10 427	10 711	10 981	10 509	10 473	10 355	10 439	10 540	+ 0,15 %
Part du total	*36,5 %*	*36,5 %*	*36,5 %*	*34,2 %*	*33,7 %*	*32,9 %*	*32,8 %*	*32,4 %*	
dont : a) sans récupération d'énergie	3 125	3 033	2 978	2 767	2 586	2 154	1 654	1 611	- 9,03 %
Part du sous-total	*30,0 %*	*28,3 %*	*27,1 %*	*26,3 %*	*24,7 %*	*20,8 %*	*15,8 %*	*15,3 %*	
dont : b) avec récupération d'énergie	7 302	7 678	8 003	7 742	7 887	8 201	8 785	8 929	+ 2,91 %
Part du sous-total	*70 %*	*71,7 %*	*72,9 %*	*73,7 %*	*75,3 %*	*79,2 %*	*84,2 %*	*84,7 %*	
Mise en décharge	13 804	13 826	13 835	14 575	14 648	14 831	14 621	14 497	+ 0,70 %
Part du total	*48,3 %*	*47,1 %*	*46,0 %*	*47,4 %*	*47,2 %*	*47,0 %*	*46,0 %*	*44,6 %*	
dont : CET II sur collectes sélectives ou spécifiques	3 487	3 436	3 363	3 320	3 255	3 361	3 222	3 196	- 1,24 %
Total traitement	28 585	29 334	30 064	30 746	31 051	31 516	31 819	32 498	+ 1,85 %

Source : tableau de bord national de la gestion des déchets ménager, ADEME

B - 3.4.2. Mise en décharge

Le rythme annuel moyen de progression presque identique de la collecte en mélange (+ 0,63 %) et de la partie de cette collecte mise en décharges de classe II (+ 0,72 %) indique assez clairement que l'exécutoire privilégié de ce type de collecte demeure la mise en décharge. En 2000, tout comme en 1993, la mise en décharge de classe II représentait 47 % du flux collecté en mélange. S'agissant des autres flux mis en décharge, on relève une diminution des refus de tri et des traitements biologiques. C'est peut-être la conséquence de l'amélioration de l'efficacité des dispositifs concernés. La très forte progression

des flux mis en décharge de classe III, mais sur des tonnages qui demeurent faibles, est à rapprocher du dynamisme relevé précédemment s'agissant des flux en provenance des déchèteries.

B - 3.4.3. Incinération

L'incinération, avec une progression de 0,15 % en moyenne par an, est la filière qui s'est le moins développée durant la période 1993-2000. Cette évolution doit s'expliquer par les profonds changements apportés au parc avec, d'une part, la fermeture progressive ou la mise à niveau des UIOM non conformes aux normes de 1991 et, d'autre part, la réduction de moitié de la part relative des UIOM ne récupérant pas l'énergie. En 2000, l'incinération de la fraction collectée en mélange avec récupération d'énergie représentait 82 % de la quantité totale incinérée. Les autres fractions incinérées, en provenance des refus de traitement sur collectes sélectives ou spécifiques, ont diminué de 668 kt à 563 kt entre 1993 et 2000. S'agissant des résidus de l'incinération (voir tableau B - 3.4.3.), on constate, par contre, que la production de mâchefers a légèrement diminué au terme d'une évolution en dents de scie sur la période 1993-2000. Le taux apparent de mâchefers est passé de 232 kg/t incinérée en 1993 à 223 kg/t incinérée en 2000, ce qui peut s'expliquer par la modification de la composition des déchets incinérés en raison du progrès des collectes sélectives ou spécifiques, en particulier s'agissant du verre. En tout état de cause, les mâchefers ont très fortement réduit leur contribution à la mise en décharge grâce au développement de leur valorisation en travaux publics (sous-couches routières) et, dans une moindre mesure, grâce au développement du déferraillage.

Tableau B - 3.4.3. : Evolution des résidus de l'incinération des DMA

	Quantités traitées en kt								Taux de variation annuel moyen
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
REFIOM mis en CET I	247	254	260	249	248	245	247	250	+ 0,17 %
Mâchefers produits	2 420	2 479	2 365	2 554	2 692	2 267	2 508	2 350	- 0,42 %
dont : mis en CET II (y compris refus de maturation)	2 154	2 192	1 922	1 738	1 646	1 199	1 042	656	- 15,62 %
Part du total	*89,0 %*	*88,4 %*	*81,3 %*	*68,0 %*	*61,1 %*	*52,9 %*	*41,5 %*	*27,9 %*	
dont : valorisation en TP	126	135	279	640	858	868	1 254	1 467	+ 42,0 %
Part du total	*5,2 %*	*5,5 %*	*11,8 %*	*25,0 %*	*31,9 %*	*38,3 %*	*50,0 %*	*62,4 %*	
dont : métaux de déferraillage	140	152	164	176	188	200	212	227	+ 7,15 %
Part du total	*5,8 %*	*6,1 %*	*6,9 %*	*7,0 %*	*7,0 %*	*8,8 %*	*8,5 %*	*9,7 %*	

Source : tableau de bord national de la gestion des déchets ménager, ADEME

B - 3.4.4. Recyclage

Le développement très sensible du recyclage entre 1993 et 2000 traduit un effort du service public qui est, en fait, plus important en termes de tonnage collecté que de tonnage traité. La valorisation directe, [1] c'est-à-dire le recyclage sans passage par un centre de tri ou une déchèterie relevant du service public, constitue toujours la filière dominante, même si sa part relative a fortement diminué entre 1993 (88,5 %) et 2000 (61,1 %).

B - 3.4.5. Traitements biologiques

Le développement des traitements biologiques a été important entre 1993 et 2000 avec une résistance du compostage sur collecte en mélange d'autant plus notable que ce mode de traitement est exclu du bénéfice des aides de l'ADEME. S'il a progressé à un taux annuel moyen beaucoup plus faible que le compostage sur collectes sélectives et spécifiques, il est toujours, avec 51,6 % du total en 2000 (contre 69,6 % en 1993), le principal mode de compostage. Le développement de la méthanisation demeure modeste car il ne concerne qu'une seule installation (voir tableau B - 3.5.). Il pourrait rapidement prendre de

(1) En 2000, le flux considéré était constitué à 67,3 % de verre et à 21,3 % de journaux-magazines.

l'ampleur, une dizaine de projets importants étant à l'étude en 2003 (voir C - 1.5.4.).

B - 3.5. Evolution du nombre d'installations de traitement des DMA

L'évolution du nombre d'installations (voir tableau B - 3.5.) est cohérente avec celle des flux. On peut faire les observations supplémentaires suivantes :

Tableau B - 3.5. : Evolution du nombre d'installation de traitement des DMA

	Nombre d'installation en service								Taux de variation annuel moyen
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Déchèteries	707	920	1 180	1 438	1 640	1 835	2 170	2 530	+ 19,98 %
Transfert	249	260	275	280	287	295	290	336	+ 4,37 %
Tri des déchets d'emballages ménagers	10	15	20	32	62	104	112	189	+ 52,18 %
Compostage	103	117	144	167	208	261	271	295	+ 16,22 %
dont : compostage sur collecte en mélange	72	73	78	74	74	74	74	77	+ 0,96 %
Part du total	*69,9 %*	*62,4 %*	*54,2 %*	*44,3 %*	*35,6 %*	*28,3 %*	*27,3 %*	*26,1 %*	
dont : compostage de la FFOM	1	2	2	3	8	12	15	22	+ 55,52 %
Part du total	*1,0 %*	*1,7 %*	*1,6 %*	*1,8 %*	*3,8 %*	*4,6 %*	*5,5 %*	*7,5 %*	
dont : compostage des déchets verts	30	42	64	90	126	175	182	196	+ 30,75 %
Part du total	*29,1 %*	*35,9 %*	*44,4 %*	*53,9 %*	*60,6 %*	*67,1 %*	*67,2 %*	*66,4 %*	
Incinération	304	291	278	270	260	252	214	207	- 5,34 %
dont : sans récupération d'énergie	218	203	188	176	156	148	113	105*	- 9,91 %
Part du total	*71,7 %*	*69,8 %*	*67,6 %*	*65,2 %*	*60,0 %*	*58,7 %*	*52,8 %*	*50,7 %**	
dont : avec récupération d'énergie	86	88	90	94	104	104	101	102	+ 2,47 %
Part du total	*28,3 %*	*30,2 %*	*32,4 %*	*34,8 %*	*40,0 %*	*41,3 %*	*47,2 %*	*49,3 %*	
Traitement des mâchefers	1	3	4	7	13	20	24	28	+ 60,97 %
Décharges contrôlées (CET II)	499	442	470	481	448	439	365	352	- 4,86 %

** Ces chiffres ont énormément baissé en 2002 avec la fermeture des petits incinérateurs qui ne sont plus conformes*
Source : tableau de bord national de la gestion des déchets ménagers, ADEME

– le nombre de déchèteries a progressé à un rythme annuel moyen sensiblement supérieur (+ 19,98 %) à celui des flux réceptionnés (+ 14,64 %), ce qui traduit peut-être l'engouement pour un type d'installations dont l'implantation ne répond pas toujours à la seule

rationalité technico-économique. En 2000, on compte *en moyenne* 0,63 déchèterie par canton [1] et une déchèterie pour environ 23 900 hab. ;

- l'évolution du parc des UIOM s'est accompagnée d'une croissance de l'échelle de l'incinération avec récupération d'énergie puisque avec 49,3 % des installations en 2000 (contre 28,3 % en 1993) ce mode d'incinération représente 84,7 % du flux total incinéré en 2000 (70,0 % en 1993). Outre la recherche d'économies d'échelle, cette évolution traduit également la pression exercée par les pouvoirs publics afin de fermer les petites unités (moins de 6 t/h) ;
- ce phénomène de croissance de la taille moyenne des installations est encore plus accentué pour les décharges de classe II puisque pour une très légère progression du flux entrant entre 1993 (13 512 kt) et 2000 (13 738 kt) on assiste à une réduction importante du nombre d'installations.

B - 3.6. Remarque sur la composition des DMA

En 1993, l'ADEME a réalisé une étude de la composition nationale moyenne des DMA collectés de façon traditionnelle (ordures brutes) sur la base de l'analyse métrologique de 98 échantillons représentatifs des secteurs urbains, semi-urbains et ruraux. Selon cette étude (voir tableau B - 3.6.), les déchets putrescibles, les papiers-cartons, le verre et les plastiques représentaient à eux seuls entre 74,5 % (masse sèche) et 78,2 % (masse humide) du poids des DMA. Sur cette poubelle moyenne, les composants *techniquement* recyclables représentaient 48,2 % de la masse humide (58,4 % de la masse sèche) et ceux *techniquement* compostables 54,1 % de la masse humide (42,6 % de la masse sèche), ces différentes proportions n'étant pas additionnables entre elles puisque certaines matières, le papier et le carton notamment, sont recyclables et compostables. Le pouvoir calorifique inférieur (PCI) moyen d'un kilogramme d'ordures brutes s'élevait à 7 592 kJ en masse humide et à 12 992 kJ en masse sèche. Il résultait également des mesures effectuées que les emballages représentaient 38,6 % de la composition moyenne en masse humide et 46,9 % en masse sèche.

(1) L'INSEE recense 4 032 cantons au 1er janvier 2001 dans la France entière (métropole + DOM).

Tableau B – 3.6. : Composition moyenne des DMA collectés en mélange en 1993

	En % de la masse totale humide	En % de la masse totale sèche
Putrescibles	28,6	15,8
Papiers	16,1	17,7
Verre	13,1	19,1
Plastiques	11,1	12,7
Cartons	9,3	9,2
Incombustibles non classés	6,8	8,9
Métaux	4,1	5,6
Combustibles non classés	3,3	3,9
Textiles sanitaires	3,1	1,9
Textiles	2,6	3,0
Complexes	1,4	1,6
Déchets ménagers spéciaux	0,5	0,7

Source : « La composition des ordures ménagères en France *», ADEME, collection Données et références, n° 2894, janvier 1999, p 13*

La méthodologie développée par l'ADEME (MODECOM) a été utilisée par de nombreuses collectivités locales. Toutefois, au niveau national, l'étude considérée n'a pas été renouvelée de sorte qu'il n'est pas possible, à ce niveau, de savoir comment la composition des DMA a évolué depuis 1993.

B - 3.7. Evolution des impacts

Les pouvoirs publics, les élus et les professionnels se sont beaucoup investis ces dix dernières années pour améliorer le niveau de protection environnementale des installations d'incinération et de stockage des DMA. Cette amélioration qualitative a certainement permis de diminuer également les impacts sur la santé des populations. Pour les impacts sanitaires, il est difficile d'évaluer l'évolution d'un point de vue *quantitatif global*. Les données issues des études disponibles (voir C21) laissent à penser que la gestion des DMA, *lorsqu'elle est effectuée selon les normes en vigueur*, fait courir des risques sanitaires relativement faibles aux travailleurs et aux populations. Cependant, le principe de précaution doit continuer à prévaloir sur toute autre considération tant la connaissance des phénomènes et leur mesure demeurent perfectibles.

Pour les impacts environnementaux, on dispose, avec les analyses de cycle de vie (ACV), d'outils qui ont été constamment améliorés ces dernières années et dont les indicateurs sont désormais robustes, pour la plupart. Ils fournissent des données quantitatives que l'on peut considérer, *en ordre de grandeur*, comme

fiables. Dans le cadre de la présente évaluation, une étude utilisant l'un de ces outils [1] a déterminé, par le calcul, l'évolution quantitative de 21 indicateurs environnementaux [2] sur la base de deux scénarios de collecte et de traitement des DMA, l'un pour 1992 et l'autre pour 2000. Parmi ces indicateurs, douze apparaissent *significatifs* (voir C - 2.2.).

Tableau B - 3.7. : Evolution des impacts environnementaux significatifs

		Scénario 1992 Impact annuel		**Scénario 2000** Impact annuel		**Evolution 1992-2000**
		évité	généré	évité	généré	
Matières premières						
Minerai d'aluminium (bauxite)	en t	- 50 800		- 146 400		-95 600
Minerai de fer	en t	- 271 300		- 467 700		- 196 400
Energie						
Energies renouvelables	en GJ	- 2 836 900		- 19 358 000		- 16 521 100
Pollution de l'air						
Acidification	en t éq. H^+		980	- 180		- 1 160
Emission de métaux	en t		195	- 145		- 340
Emission de cadmium	en kg		9 200		2 300	- 6 900
Emission de mercure	en kg		9 300		2 600	- 6 700
Emission de dioxines	en g ITEQ		945		448	- 497
Emission de poussières	en t		8 900	- 5 000		- 13 900
Effet de serre						
Contribution sur 100 ans	en t éq. CO_2		21 136 800		8 930 100	- 12 206 700
Déchets						
Déchets mis en CET I	en t		379 300		735 800	356 500
Déchets mis en CET II	en t		16 501 900		16 525 800	23 900

Source : Insavalor : « Evaluation des impacts sur l'environnement et la santé », Commissariat général du Plan, janvier 2003

Le tableau B - 3.7. résume, en unités physiques, les indicateurs et leur évolution pour les 12 impacts calculés dont la valeur est *significative*. Il apparaît que l'évolution de la gestion des DMA a permis de transformer plusieurs indicateurs de la pollution de l'air d'une valeur d'impact *généré* en 1992 à une valeur d'impact *évité*. C'est le cas pour l'acidification, l'émission de métaux et de poussières. Cette amélioration est attribuable au développement du recyclage

(1) Voir Insavalor : « Evaluation des impacts sur l'environnement et la santé », Commissariat général du Plan, janvier 2003.

(2) Consommation d'eau, de bois, d'énergies renouvelables, d'énergies non renouvelables, de minerai d'aluminium (bauxite), de minerai de fer, de sable, de pétrole ; pollutions de l'air par contribution au réchauffement climatique (effet de serre), par acidification, par émissions de composés organiques volatils non méthaniques (COVNM), de métaux, de cadmium, de mercure, de dioxines, de poussières ; pollutions de l'eau par eutrophisation et par émission de métaux ; production de déchets de classe I et de classe II, production de compost.

qui évite des émissions apparaissant lors de la fabrication de matériaux à partir de matières vierges, en particulier les poussières de production du calcin [1]. En outre, une série d'indicateurs qui, en 1992, correspondaient à des impacts évités ont été sensiblement accrus. La gestion des DMA est ainsi devenue encore plus génératrice d'économies de consommation de minerai d'aluminium et de fer ainsi que d'énergies renouvelables [2]. Ces économies sont dues au développement du recyclage et de la récupération d'énergie en incinération. Un gain important a également été réalisé sur les émissions de gaz à effet de serre, à hauteur de 12 Mt d'équivalent CO_2, ce qui correspond à une diminution de 4 % à 2 % de la contribution du secteur au réchauffement climatique entre 1992 et 2000. Cette évolution s'explique principalement par l'amélioration de la maîtrise du biogaz produit par les décharges de classe II mais aussi par le développement du recyclage des métaux et du verre et par l'augmentation de la valorisation de l'énergie produite en UIOM. Les impacts dangereux pour la santé humaine semblent avoir été fortement réduits à la suite de l'élévation des normes relatives au fonctionnement des UIOM. Ainsi, les émissions de cadmium et de mercure auraient diminué de plus de 70 % alors que la quantité de dioxines aurait été réduite de moitié. Cela correspond à une diminution de la contribution du secteur à l'émission totale de 85 % à 21 % pour le cadmium, de 66 % à 18 % pour le mercure et de 67 % à 30 % pour les dioxines entre 1992 et 2000. Enfin, il apparaît que les seuls indicateurs dont les impacts ont augmenté significativement [3] portent sur la mise en décharge.

---

(1) Cet effet d'évitement semble dans le scénario 2000 qu'il compense l'augmentation de poussières liée à la production de la chaux utilisée en incinération.

(2) L'indicateur de la consommation en énergies non renouvelables est non significatif tant dans le scénario 1992 que dans celui de 2000. L'impact évité (plus de 11 millions de GJ économisées en 1992) augmente cependant (plus de 59 millions de GJ économisées en 2000).

(3) Parmi les neufs indicateurs dont les impacts sont non significatifs, seul l'impact généré par le compostage a augmenté. Dans le cas d'espèce, les termes d'impact généré sont d'ailleurs impropres dans la mesure où cet indicateur fait l'objet d'une valorisation. De surcroît, l'outil de calcul employé ne tient pas compte du fait que l'utilisation du compost en agriculture permettrait une structuration des sols et favoriserait la lutte contre leur érosion et leur lessivage au travers de la formation de complexes argilo-humiques. Ces différents facteurs pourraient diminuer la pollution des eaux par les nitrates et l'absorption des polluants métalliques par les plantes.

Chapitre B - 4.

Evolution de l'économie du service public

L'évolution de l'économie du service public résulte de trois évolutions distinctes : celle des filières spécifiques ou dédiées, celle des coûts et des emplois, et celle du financement.

B - 4.1. Evolution des filières dédiées

Depuis 1992, l'évolution de l'économie du service public a été marquée par deux phénomènes majeurs :

- le développement de filières dédiées qui a abouti à une responsabilité croissante des acteurs économiques (producteurs et consommateurs de biens) sur des déchets et/ou des financements traditionnellement pris en charge par le service public ;
- la croissance importante des coûts de gestion du service public et, partant, la montée en puissance des questions relatives à leur maîtrise et à leur financement.

L'évolution des filières dédiées repose sur le principe de la REP. Dans ce cadre, trois dispositifs, qui seront étudiés ici, se sont développés durant la décennie dans le domaine des DMA : les huiles usagées, les déchets d'emballages ménagers, les piles et accumulateurs usagés.

Deux tentatives récentes, l'une par voie de décret, l'autre par voie d'amendement en loi de finances, ont avorté s'agissant de l'organisation d'une filière dédiée à l'élimination des déchets produits par les courriers non adressés (COUNA) et les journaux gratuits. Un décret récent [1] élargit le champ de la REP à l'élimination des pneumatiques usagés. Une directive [2] récente prévoit

---

(1) Décret n ° 2002-1563 du 24 décembre 2002 (« JO » du 29 décembre 2002).

(2) Directive 2002/96/CE (« JOCE » du 13 février 2003).

que les Etats membres ont jusqu'au 13 août 2004 pour l'étendre aux déchets des équipements électriques et électroniques.

B - 4.1.1. Huiles usagées

Suivant une directive européenne, [1] la France a adopté en 1979 une réglementation relative à l'élimination des huiles industrielles et des huiles moteurs usagées [2]. Dans ces dernières, on compte notamment les huiles de vidange que les ménages apportent aux déchèteries ou que les garagistes récupèrent après vidange des véhicules particuliers. A titre indicatif, sur les 367 000 t composant le flux estimé d'huiles usagées en 1999, les huiles moteurs usagées représentaient 256 200 t (70 %) dont 120 000 t d'huiles de vidange des véhicules particuliers (automobiles et motos).

La réglementation dispose que les personnes qui détiennent des huiles usagées en raison de leur activité professionnelle (donc hors service public) sont tenues soit d'assurer elles-mêmes leur élimination dans des installations agréées, soit de les remettre à un collecteur agréé. L'agrément est accordé aux collecteurs sur la base d'un cahier des charges qui prévoit, notamment, l'obligation d'assurer dans une zone géographique déterminée l'enlèvement des lots d'huiles usagées [3] et de les remettre à des éliminateurs. Les installations d'élimination doivent être agréées soit pour le recyclage matière (régénération des huiles usagées), soit pour la valorisation énergétique (utilisation des huiles usagées comme combustible en cimenteries, en centre de traitement des déchets, en chaufourneries). Les éliminateurs sont tenus de reprendre les huiles usagées dans la limite de leurs capacités de traitement.

---

(1) Directive 75/439/CEE du 16 juin 1975 (« JOCE » du 25 juillet 1975) modifiée par la directive 87/101/CEE du 22 décembre 1986. Ces textes demandent aux Etats membres de prendre des mesures afin, notamment, d'interdire tout rejet d'huile usagée dans le milieu naturel et de favoriser le traitement des huiles usagées par régénération.

(2) Décret n° 79-981 du 21 novembre 1979 (« JO » du 23 novembre 1979) modifié par les décrets n° 85-387 du 29 mars 1985 (« JO » du 31 mars 1985), n° 89-192 du 24 mars 1989 (« JO » du 31 mars 1989), n° 89-648 du 31 août 1989 (« JO » du 14 septembre 1989), n° 93-140 du 3 février 1993 (« JO » du 4 février 1993), n° 97-503 du 21 mai 1997 (« JO » du 22 mai 1997). Voir également les deux arrêtés du 28 janvier 1999 (« JO » du 24 février) définissant les conditions actuelles de ramassage et d'élimination des huiles usagées.

(3) L'article 7 de l'annexe de l'arrêté (abrogé) du 21 novembre 1989 (« JO » du 5 décembre 1989) précisait que l'obligation portait sur l'enlèvement dans un délai de quinze jours de tout lot supérieur à 200 litres. Afin de réduire les coûts de collecte, ce seuil a été porté à 600 litres par l'article 7 de l'annexe de l'arrêté du 28 janvier 1999 (« JO » du 24 février 1999).

seul un financement spécifique était en mesure d'assurer de façon pérenne le développement de la filière. C'est ainsi qu'a été instaurée en 1986 une taxe parafiscale sur les huiles de base fabriquées ou importées [1].

Le produit de la taxe parafiscale est distribué par un comité de gestion créé au sein de l'ANRED puis de l'ADEME. Les aides alimentent, pour l'essentiel, l'indemnisation des collecteurs agréés, proportionnellement au tonnage collecté (voir tableau B - 4.1.1.).

L'indemnisation à la tonne collectée est versée en contrepartie d'une obligation de reprise *gratuite* des huiles usagées. Elle est calculée afin de couvrir le déficit et la marge d'exploitation des collecteurs.

A compter du 1er janvier 1999, la taxe parafiscale a été intégrée à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) introduite par l'article 45 de la loi de finances pour 1999 [2]. L'instauration de la TGAP apporte deux modifications importantes. D'une part, l'assiette de la TGAP ne concerne plus que des lubrifiants susceptibles de générer des huiles usagées, ce qui n'était pas nécessairement le cas de la taxe parafiscale. D'autre part, l'indemnisation versée aux collecteurs agréés ne dépend plus du produit fiscal et est désormais alimentée par une dotation de l'Etat versée au budget de l'ADEME [3].

---

(1) Décret n° 85-549 du 14 mars 1986 (« JO » du 18 mars 1986). La taxe est applicable à compter du 1er avril 1986, jusqu'au 31 décembre 1987, et remboursable pour les quantités exportées ou livrées à l'avitaillement des navires et des aéronefs. Le décret n° 87-1115 du 24 décembre 1987 (« JO » du 31 décembre 1987) a prorogé la taxe jusqu'au 31 août 1989, le décret n° 89-649 du 31 août 1989 (« JO » du 14 septembre 1989) jusqu'au 31 décembre 1992, le décret n° 92-1389 du 30 décembre 1992 jusqu'au 28 février 1994, le décret n° 94-200 du 25 février 1994 jusqu'au 31 août 1994, le décret n° 94-753 du 31 août 1994 (« JO » du 1er septembre 1994) d'une durée supplémentaire de cinq ans avant que le décret n° 99-446 du 26 mai 1999 (« JO » du 2 juin 1999) n'en limite rétroactivement la durée au 31 décembre 1998.

(2) Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 (« JO » du 31 décembre 1998). La TGAP est codifiée aux articles 266 sexies à 266 duodecies du code des douanes.

(3) Par délibération du 31 mars 2000, le conseil d'administration de l'ADEME a installée une Commission nationale des aides huiles usagées.

Tableau B - 4.1.1. : Evolution de la filière des huiles usagées

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Aides du Comité de gestion en M€	9,79	16,39	14,32	18,63	17,99	16,63	15,78				109,53
Dotation budgétaire en M€								21,27	21,57	18,52	61,36
Total des aides											170,89
Taux de la fiscalité en €/t	13,72	22,87	22,87	22,87	22,87	22,87	22,87	30,49	38,11	38,11	38,11
Produit (*) en M€/t											
Taxe parafiscale	10,98	15,72	17,27	18,53	17,8	18,02	14,64				112,96
TGAP								19,67	25,31	27,1	72,08
Total fiscalité											185,04
Collecte en t	175 217	190 903	204 559	223 356	236 691	240 940	246 305	247 700	241 300	243 055	
Rendement estimé de la collecte	57 %	67 %	72 %	79 %	83 %	85 %	85 %	82 %	84,60 %		
Elimination en t	165 258	205 707	212 758	230 579	240 337	244 812	250 420				
Dont :régénération	101 330	98 489	94 496	108 853	103 584	78 993	93 650				
	61 %	48 %	44 %	47 %	43 %	32 %	37 %	33 %	36 %	38 %	
dont valorisation énergétique	63 928	107 218	118 262	121 726	136 753	165 819	156 770				
	39 %	52 %	56 %	53 %	57 %	68 %	63 %	67 %	64 %	62 %	
Coût à la tonne d'huiles éliminées en € courants	89,03	64,49	69,21	71,04	70,74	70,13	68,6	68,75	70,13	70,81	
Inflation		1,80 %	1,40 %	1,70 %	1,90 %	1,10 %	0,60 %	0,50 %	1,60 %	1,60 %	
Coût à la tonne d'huiles éliminées en € constants	89,03	63,35	67,05	67,67	66,13	64,84	63,05	62,87	63,13	62,74	

Sources : ADEME :
– Comité de gestion de la taxe parafiscale sur les huiles de bases, rapports d'activité 1992 à 1998
– Filière huiles usagées, rapport d'activité 1999
– Commission nationale des aides huiles usagées, rapports d'activité 2000 et 2001

Sur la période 1992-1998 (voir tableau B - 4.1.1.) la taxe parafiscale a généré un produit d'environ 113 M€ qui a alimenté, déduction faite des frais de gestion, un peu plus de 109 M€ d'aides attribuées par le comité de gestion (voir tableau B - 4.1.1.), soit un taux de retour pour le secteur proche de 97 %. Sur la période 1999-2001, la TGAP a dégagé un produit de 72 M€ (voir tableau B - 4.1.1.) alors que l'ADEME recevait une dotation budgétaire au titre des huiles usagées de l'ordre de 61 M€ (voir tableau B - 4.1.1.), soit un taux de retour pour le secteur de 85 %. Si l'introduction de la TGAP n'a pas diminué le soutien annuel versé au secteur, bien au contraire, elle s'est accompagnée d'une augmentation de sa contribution. Cela est cohérent avec la motivation environnementale de la TGAP qui, au-delà du coût de gestion, vise la couverture du coût des *externalités*. Ainsi, l'introduction de la TGAP s'est accompagnée d'une hausse sensible de la charge pesant sur les producteurs d'huiles (+ 33,3 % entre 1998 et 1999, + 66,6 % entre 2000 et 1998).

D'un point de vue quantitatif (voir tableau B - 4.1.1.), le contexte est marqué par une hausse presque continue des quantités collectées qui sont passées de 175 217 t en 1992 à 243 055 t en 2001, soit une augmentation de 3,70 % par an en moyenne. Cette évolution est liée à l'activité économique et elle *dissimule* complètement une tendance sensible à la réduction de la consommation unitaire de lubrifiants. Les progrès enregistrés en matière de qualité des huiles moteurs et de motorisation ont permis d'accroître l'espacement des vidanges et de réduire les apports entre deux vidanges. Sans en être la cause unique, ou première, la fiscalité a joué un rôle d'incitation ou d'accompagnement de cette tendance. Le poids relatif de la fiscalité n'a cessé de croître compte tenu de la forte progression du taux – plus de 10 % par an en moyenne sur la période 1992-2002 – et de la baisse du prix de vente moyen pondéré des huiles de base et des co-produits [1]. Parallèlement à ce mouvement de réduction à la source des quantités, la nocivité des huiles usagées a été réduite avec la limitation du plomb.

La régénération, qui était en 1992 le mode de valorisation dominant, a régulièrement perdu en importance relative au profit de la valorisation énergétique. Une analyse du cycle de vie (ACV) réalisée en 1997-1998 [2] a montré que la filière des huiles usagées a, globalement, un impact favorable en termes environnementaux mais que le procédé de régénération adopté en France, qui repose sur une seule unité industrielle, était loin d'être performant de ce point de vue. La régénération souffre d'un handicap en termes de coût d'investissement puisque la valorisation énergétique s'effectue, elle, dans des installations *non spécifiques* (cimenteries, centre de traitement des déchets, chaufourneries). La baisse de la part relative de la régénération vaut à la France l'engagement en 2001 d'une procédure pour non-respect de la réglementation communautaire [3].

---

(1) Ce prix a fluctué de 1991 à 1996 entre 200 €/t et plus de 250 €/t et de 1997 à 2001 entre 150 €/t et moins de 200 €/t (voir : « Commission nationale des aides huiles usagées », rapport d'activité 2001, ADEME, p. 8). En prenant 225 €/t comme valeur représentative de la première sous-période et 175 €/t pour la seconde sous-période et pour les taux fiscaux 22,87 €/t et 38,11 €/t respectivement, il apparaît que le poids de la fiscalité environnementale est passé de 10 % à 21 % du prix des huiles de base et co-produits.

(2) Voir : Eco-bilan « Recyclage et valorisation énergétique des huiles usagées. Atouts et faiblesses », ADEME, n° 3571, 2000.

(3) L'article 3 de la directive 87/101/CEE du 22 décembre 1986 (« JOCE » du 12 février 1987) stipule que « lorsque les contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel le permettent, les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour donner la priorité au traitement des huiles usagées par régénération ». Il est à signaler que pour le même motif de n'avoir pas donné la priorité à la régénération, l'Allemagne a été condamnée en 1999 ; voir : arrêt du 9 septembre 1999, Commission des Communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne, affaire C-102/97, Cour de justice des Communautés européennes, Recueil de jurisprudence, 1999, p. I-05051.

La croissance soutenue du flux annuel n'a pas entravé la progression du rendement de la collecte qui atteint un taux estimé à 85 % actuellement (voir tableau B - 4.1.1.). Ce rendement semble plafonner alors même que la demande des éliminateurs est supérieure à l'offre [1]. La régulation du dispositif demeure donc perfectible dans la mesure où une orientation des collecteurs vers les éliminateurs les plus offrants devrait permettre d'accroître encore le taux de collecte [2]. L'évolution considérée s'est également accompagnée d'une baisse du coût moyen réel de la collecte, marge d'exploitation comprise (voir tableau B - 4.1.1.).

Le dispositif a été non seulement performant d'un point de vue technique et, globalement, d'un point de vue environnemental, mais il a également su dégager des gains de productivité.

Depuis quelques années, on observe une concentration de la collecte avec notamment une entreprise qui contrôle, avec l'ensemble de ses participations capitalistiques, 40 % du tonnage collecté.

La filière des huiles usagées offre l'exemple d'un dispositif de REP où les producteurs ou importateurs des biens financent la *totalité* des coûts de gestion des déchets générés par ces biens, *ainsi qu'une partie au moins des coûts externes*, et où la viabilité du maillon faible de la filière (la collecte) repose sur une régulation administrative *fine* (jusqu'à la marge d'exploitation). Ce dispositif a apporté les preuves de son efficacité même si le rendement de la collecte conserve une marge de progression notable. *L'implication forte du régulateur apparaît être ainsi la contrepartie de l'efficacité de la filière des huiles usagées*.

B - 4.1.2. Déchets d'emballages ménagers

La réglementation sur les déchets d'emballages ménagers (DEM) a pour origine un décret d'avril 1992 [3]. Il fait porter la responsabilité de l'élimination de ces

---

(1) Le taux d'utilisation des capacités d'élimination installées et agréées s'établissait à 91% en 1999 et 2000 et à 83 % en 2001. La Commission nationale des aides huiles usagées a indiqué dans son rapport d'activité 2001 qu'elle avait engagé une réflexion sur l'intégration des éliminateurs dans le dispositif d'indemnisation.

(2) Dans le dispositif actuel où l'indemnité versée au collecteur tient compte de la réalité du tonnage livré et du prix de reprise obtenu auprès de chaque éliminateur, le collecteur n'est pas incité à répondre aux besoins excédentaires des éliminateurs.

(3) Décret n° 92-377 du 1er avril 1992 (« JO » du 3 avril 1992), modifié par le décret n° 99-1169 du 21 décembre 1999 (« JO » du 30 décembre 1999).

déchets sur les producteurs (importateurs, conditionneurs) des produits commercialisés dans des emballages, consommés ou utilisés par les ménages. Chaque producteur est tenu de « contribuer ou de pourvoir à l'élimination de l'ensemble de ses déchets ». Les producteurs peuvent organiser eux-mêmes l'élimination des déchets issus des emballages qu'ils commercialisent, au travers d'un dispositif de consignation ou d'un dispositif de dépôt sur des emplacements spécifiques, après *approbation* par les pouvoirs publics des modalités de contrôle de l'élimination. Ils peuvent également contracter avec un organisme ou une entreprise, *agréé* par les pouvoirs publics, se chargeant de collecter une contribution *financière* auprès des producteurs, de la distribuer aux collectivités locales en leur assurant « le remboursement du surcoût susceptible de résulter » du tri des DEM et d'assurer la reprise des matériaux « à valeur nulle ou positive » par les filières de recyclage.

Concrètement, cinq systèmes d'importance très différente correspondant à quatre dispositifs ont été mis en place (voir tableau B - 4.1.2.-a). Celui de la verrerie-cristallerie d'Arques n'est pas étudié ici, l'arrêté initial d'approbation n'ayant pas été renouvelé.

Tableau B - 4.1.2.-a : Dispositifs de REP pour l'élimination des déchets d'emballages ménagers

Type de dispositif	Emballages concernés	Gestionnaire	Approbation ou agrément	
			initial	renouvellement et modifications
Dépôt auprès des magasins et collecte d'emballages par équivalence	Emballages des produits commercialisés	Verrerie-cristallerie d'Arques J.G. Durand et Cie	Arrêté d'approbation du 21/4/94 (« JO » du 24 /6/94)	Arrêté non renouvelé
Dépôt auprès des magasins	Sacs de caisse	Groupement Edouard Leclerc (SC GALEC)	Arrêté d'approbation du 7/5/97 (« JO » du 22/5/97)	Arrêtés d'approbation du 17 janvier 2000 et du 11/2/03 (« JO » du 11/2/00 et du 2/4/03)
Dépôt auprès des pharmacies + collectes assurées par les associations et les collectivités locales	Emballages des médicaments	Association Cyclamed	Arrêté d'approbation du 20/9/93 (« JO » du 5/10/93)	Arrêtés d'approbation du 13/8/97, du 13/9/01 et du 30/9/02 (« JO » du 2 /10/97, du 12/10/01 et du 9/11/02)
Contribution au financement de l'élimination assurée par le service public	Emballages des produits consommés ou utilisés par les ménages	Eco-Emballages SA	Arrêté d'agrément du 12/11/92 (« JO » du 29/11/92)	Arrêtés d'agrément du 30/8/96, du 11/6/99, du 7/11/00, du 31/12/01 et du 31/12/02 (« JO » du 14 /9/96, du 22/6/99, du 14/132/00, du 30 /1/02 et du 1/2/03)
	Emballages (verre) des vins et spiritueux (agrément initial) puis emballages des produits consommés ou utilisés par les ménages	Adelphe SA	Arrêté d'agrément du 5/2/93 (« JO » du 20 /2/93)	Arrêtés d'agrément du 15/10/96, du 28/2 et du 7/11/00, du 31/12/01 et du 31/12/02 (« JO » du 5/11/96, du 18/3/00 et du 14/12/00, du 30/1/02 et du 1/2/03)

Le dispositif du groupement E. Leclerc

Depuis février 1996, les magasins du groupement E. Leclerc ont remplacé la distribution gratuite de sacs de caisse dits « sacs à bretelles » par la consignation de sacs durables dits « sacs cabas ». Ces derniers sont plus solides que les premiers afin de favoriser une réutilisation répétée. Deux modèles de sacs cabas sont disponibles : un petit de 15 litres (17 g) consigné pour 0,07 € et un grand de 30 litres (48 g) consigné pour 0,15 €. Le grand modèle représente 90 % des sacs consignés. Chaque sac cabas peut être échangé gratuitement contre un sac neuf ou remboursé, à la demande du détenteur, à tout moment. La possibilité de remplacer indéfiniment et gratuitement le sac cabas fait que la valeur de la consigne n'est acquittée qu'une seule fois.

Le dispositif est accompagné par une politique de communication afin d'inciter les détenteurs à rapporter leurs sacs usagés et à ne pas les abandonner dans le milieu naturel. Cette communication prend la forme de messages imprimés sur le sac lui-même mais également par des panneaux d'affichage, prospectus,

catalogues, etc. Le dispositif est ainsi utilisé par le groupement comme un vecteur d'image, susceptible d'avoir des retombées commerciales *à terme*, au sein d'une démarche volontaire d'ensemble en faveur de l'environnement [1]. Cet effet apparaît déterminant dans la mesure où il aurait permis de compenser la perte de clientèle, attestée par des cahiers de doléance, liée à la mise en place de la consignation.

Jusqu'en 1996, le groupement estimait distribuer un milliard de sacs à bretelles par an correspondant à 6 500 t de plastique. Depuis l'introduction de la consignation, 50 millions de sacs environ sont distribués chaque année avec une récupération annuelle de moins de 15 % de sacs usagés (voir tableau B - 4.1.2.-b).

Tableau B - 4.1.2.-b : Diffusion et reprise des sacs cabas consignés

		1998	2000	2001
Diffusion	en nombre de sacs	47 459 545	51 584 379	50 268 226
Reprise	en nombre de sacs	5 676 975	7 320 940	7 375 343
	Taux de reprise	11,96 %	14,19 %	14,67 %

Source : Groupement Edouard Leclerc (SC GALEC)

Une fois repris, les sacs suivent la filière de récupération commune à tous déchets papiers-cartons et plastiques de l'enseigne. L'économie brute de matières plastiques permise par la diminution du nombre de sacs distribués, du fait de la consignation, est évaluée à 4 100 t/an. Environ 15 % des magasins de l'enseigne auraient cédé à la demande de leurs clients et ré-introduit des sacs de caisse gratuits. Sans avoir d'indication précise, le groupement estime à 500 t le poids de ces sacs et chiffre donc à 3 600 t/an l'économie nette réalisée. Le groupement a procédé en 2002 à une enquête [2] selon laquelle il ressort, outre le taux de retour de 15 %, que 60 % des sacs consignés seraient utilisés de façon durable.

Les économies apparentes permises par les systèmes de consignation sont souvent mises en cause par les coûts de la logistique induits (transport, nettoyage, etc.). Cette mise en cause n'a certainement pas lieu d'être dans le cas

(1) Le groupement a mis en place son propre dispositif de récupération des piles et accumulateurs usagés dès 2000, des actions en faveur de la réduction à la source des emballages sur les produits de sa marque ainsi que des opérations pédagogiques dans le cadre du mécénat (fourniture de matériels et de nourriture pour les volontaires d'actions de nettoyage des plages et des rives ; fourniture de mallettes pédagogiques aux écoles primaires dont l'une sur la gestion des déchets).

(2) Enquête réalisée par Demoscopie du 13 au 20 juin 2002 en face à face auprès d'un échantillon de 1 000 personnes de 15 ans et plus.

d'objets de faible poids, réutilisables plusieurs fois, tels que les sacs de caisse. Le dispositif mis en place par le groupement E. Leclerc apparaît ainsi adapté aux objectifs de la politique des déchets. Il souligne également l'intérêt d'intégrer la consigne dans la stratégie *commerciale* des distributeurs, les efforts prodigués par l'enseigne en faveur de l'environnement étant partie intégrante de sa stratégie de différenciation concurrentielle et de fidélisation de la clientèle.

Le dispositif des sociétés agréées Adelphe et Eco-Emballages [1]

La procédure d'agrément prévoit que le demandeur spécifie les objectifs qu'il entend réaliser avec les partenaires concernés. Ces partenaires sont, à l'amont, les industriels de l'emballage qui contribuent au *financement* et, à l'aval, les collectivités locales et les filières de recyclage des matériaux qui assurent, ensemble, les opérations *d'élimination* et de *valorisation* des déchets d'emballages.

- L'amont du dispositif : le premier barème amont

Les contributions financières sont apportées par les producteurs qui ont désiré participer à la constitution du capital des sociétés agréées [2] et par ceux qui contractualisent avec elles en vue de lui assurer ses moyens de fonctionnement. La contractualisation décharge les producteurs de leur responsabilité au titre de l'élimination des DEM. Les contrats stipulent le montant des contributions financières à verser par chaque producteur en fonction des emballages qu'il commercialise et d'un barème, dit « barème amont », intégré à l'agrément. Le producteur s'engage à apposer sur ses emballages un logo « point vert » attestant de sa participation au dispositif agréé et permettant, dans la mesure où cet engagement contractuel est respecté, d'identifier les DEM dont l'élimination est éligible à une prise en charge financière.

A l'origine, le plastique était le seul matériau à poser problème. Le papier et les cartons, l'acier et l'aluminium, le verre, faisaient déjà l'objet d'une récupération et d'un recyclage même si c'était sur une échelle relativement réduite [3]. Au sein

---

(1) Une grande partie des données reproduites dans cette partie, ainsi que plusieurs informations, sont tirées de : « Bilan triennal 1999-2001 de l'activité des organismes agréés Adelphe et Eco-Emballages », ADEME, décembre 2002. Le lecteur pourra s'y référer utilement pour plus de détails.

(2) Eco-Emballages est une société anonyme au capital de 1,83 M€ détenu à 70 % par 200 conditionneurs et importateurs, à 20 % par les producteurs des cinq filières de matériaux (acier, aluminium, papier-carton, plastique et verre) et à 10 % par les distributeurs. Adelphe est une société anonyme créée par Pernod-Ricard et les syndicats professionnels du secteur vitivinicole.

(3) Selon Eco-Emballages (cité par Christophe Defeuilley : « Contrat et politique d'environnement. Enseignements tirés d'Eco-Emballages », ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement,

du conseil d'administration de la plus importante des deux sociétés agréées (Eco-Emballages), l'accord des grandes entreprises du secteur de la consommation alimentaire (Danone, Coca-Cola, Nestlé, etc.) est indispensable à toute prise de décision [1]. Ce sont des groupes multiproduits qui développent des stratégies matériaux *diversifiées*. Ils préfèrent éviter le risque d'une concurrence vive entre matériaux, de surcroît au sein d'un dispositif qui ne relève pas pour eux d'une activité concurrentielle (activité de post-consommation), afin de conserver la liberté de fixer, en fonction de chaque stratégie de marché, les choix relatifs aux matériaux et aux emballages. La substitution du PVC par le PET dans les bouteilles boisson est significative de ce positionnement industriel. Cette substitution pourrait apparaître comme une réduction à la source des DEM puisqu'elle a permis un gain total de matière de plus de 25 % de 1994 à 2000 sur la bouteille de 1,5 l, voire comme une réponse à une réglementation environnementale visant à limiter les apports de PVC en incinération compte tenu des craintes liées aux dioxines (la Suisse interdit les importations de bouteilles d'eau en PVC dans les années 1993-1994). Comme le montre la chronologie des événements, les véritables motivations de cette substitution rapide ont été, d'une part, les gains de productivité (production et maintenance des bouteilles) et, d'autre part, les gains marketing liés à une nouvelle conception des bouteilles (amélioration de l'aspect, de la brillance et de la clarté répondant à la pureté symbolique recherchée pour l'eau de boisson en bouteilles) [2].

Le *premier* barème amont des sociétés agréées, appliqué sans changement jusqu'au 31 mars 2000, est peu différencié selon les matériaux. Les contributions des producteurs sont fondées essentiellement sur l'unité d'emballage en fonction des volumes. Seuls les emballages souples ont la possibilité de déroger à cette règle, *au choix du contributeur*, et d'acquitter une somme reposant sur la quantité du matériau composant les emballages commercialisés [3]. Les matières plastiques, moins denses, sont favorisées par le

---

décembre 2000, p. 36). Le taux de collecte des déchets d'emballages ménagers était en 1993 de 33-37 % pour le verre, de 1-1,5 % pour les plastiques, de 2,5-3 % pour l'aluminium, de 0,2 % pour l'acier (avant incinération) et de 2,5-3 % pour les papiers-cartons. Selon des données évoquées dans les travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi de 1992, le taux de recyclage des matériaux d'emballage s'établissait à 46 % pour les papiers-cartons, 41 % pour le verre, 25 % pour le fer-blanc, 5 % pour l'aluminium, 1 % pour les plastiques.

(1) Voir Jean-Pierre Hugon et Pierre Lubeck : « Rapport d'évaluation du dispositif français d'élimination des déchets d'emballages ménagers », ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (Conseil général des mines, Inspection générale des finances), janvier 1999, p. 28-29.

(2) Voir l'étude menée dans le cadre de l'instance : « Economie industrielle de l'amont du service public », Barbier Frinault & Associés et Bio Intelligence Services, 2003.

(3) 76,2 €/t pour l'aluminium et le plastique et 45,7 €/t pour les papiers-cartons.

premier barème amont et la mutualisation. La comptabilité par matériau, qui permet d'établir pour chaque matériau la balance de son financement en entrée et sortie de la société agréée (après répartition, au prorata, des frais communs), n'influence pas ce barème. Le plastique est le seul matériau à n'être que partiellement recyclable puisque seuls les corps creux le sont sur une grande échelle [1]. Le dispositif agréé a ainsi joué dans le même sens que la tendance industrielle de fond en faveur des matériaux plastiques. Si le nombre d'unités de vente consommateur (UVC) a peu varié entre 1994 et 2000 pour l'acier, l'aluminium, le papier-carton et le verre, il est passé, pour le plastique, de moins de 35 milliards d'UVC à 45 milliards d'UVC entre ces deux dates [2]. Cette évolution est également à rapprocher de la question de la réduction à la source.

Il y a un accord général pour reconnaître que le premier barème amont des sociétés agréées n'a pas eu d'effet significatif sur la réduction à la source des DEM [3]. Cette réduction a été recherchée par les industriels de l'emballage car tout gain de poids ou de volume, dans la mesure où il n'entraîne pas une dégradation de la protection sanitaire ou des fonctions marketing des produits, est économiquement intéressant. Le cas déjà évoqué des bouteilles de boisson, ou ceux mis en avant par l'interprofession de l'emballage, [4] en portent preuve. Les données relatives à l'évolution des emballages ménagers mis sur le marché,

---

(1) Eco-Emballages et Valorplast ont mené des expérimentations avec un réseau de 12 collectivités locales afin d'évaluer la pertinence d'étendre le recyclage des emballages ménagers aux films plastiques. Ces expérimentations n'apparaissent pas concluantes compte tenu d'un taux de salissure généralement fort, d'un faible taux de captage par habitant, de débouchés aléatoires et limités pour l'instant à la grande exportation (Chine) et d'une marge brute négative au niveau du repreneur (Valorplast). De surcroît, l'intérêt environnemental de ce recyclage n'a pas été démontré dans le cadre des analyses du cycle de vie (voir : « Bilan triennal 1999-2001 de l'activité des organismes agréés Adelphe et Eco-Emballages », ADEME, décembre 2002, p. 73-74). Les (rares) données disponibles sur la monétarisation des effets externes de ce type de recyclage confirment ce constat (voir l'étude menée dans le cadre de l'instance : « Analyse du coût et de l'emploi des filières mises en œuvre par le service public », Planistat, 2003).

(2) Voir l'étude menée dans le cadre de l'instance par Barbier Frinault & Associés et Bio Intelligence Services : « Economie industrielle de l'amont du service public », 2003, p. 14. L'unité de vente consommateur (UVC) est l'unité de produit tel qu'il est présenté en rayon et susceptible d'être acheté séparément par le consommateur. Dans un pack de pots de yaourts, par exemple, chaque pot compte pour une UVC.

(3) Il y a convergence sur ce point entre les rapports officiels (par exemple : Jean-Pierre Hugon et Pierre Lubeck, op. cit.), les travaux des économistes (par exemple : Christophe Defeuilley, op. cit.) et le bilan triennal 1999-2001 dressé par l'ADEME. Les travaux menés par l'instance confirment cette observation générale au niveau de la substitution du PVC par le PET dans les bouteilles de boisson. La réduction à la source était implicitement prévue dans l'une des clauses annexée à l'agrément de 12 novembre 1992 (« Toute évolution éventuelle de ces bases de calcul [le barème amont] doit être fondée sur des évaluations économiques, techniques et écologiques. Une telle évolution ne doit notamment pas favoriser une croissance de la quantité de déchets d'emballage à volume constant de produits conditionnés. ») mais n'a été explicitée que par une clause annexée à l'agrément du 30 août 1996 et reprise par la suite : « L'évolution des bases de calcul du barème [amont] favorise, matériau par matériau, la prise en compte de la réduction à la source (poids et volume) des déchets d'emballages ménagers ».

(4) « Catalogue de la prévention des déchets d'emballages », Conseil national de l'emballage, 1998.

obtenues à partir de panels de distribution et de consommateurs et sur des mesures de poids unitaires portant sur 1 100 produits différents, montrent que ce flux a connu une progression similaire à celle de la consommation alimentaire de produits emballés durant la période 1994-1997 puis s'est découplé de cette dernière en évoluant à la baisse durant la période 1997-2000 (voir tableau B - 4.1.2.-c).

Tableau B - 4.1.2.-c : Evolution du marché et du flux des emballages ménagers

		Valeurs annuelles			Taux de variation annuel moyen		
		1994	1997	2000	1994-1997	1997-2000	1994-2000
Unités de vente consommateur	en indice	100	106,3	111,3	+ 2,06 %	+ 1,54 %	+ 1,80 %
Consommation alimentaire de produits emballés	en indice	100	104,5	110,3	+ 1,48 %	+ 1,82 %	+ 1,65 %
Population française	en Mhab	59,0	59,6	60,2	+ 0,34 %	+ 0,33 %	+ 0,34 %
Emballages ménagers mis sur le marché (estimation)	en kt	4 620	4 855	4 725	+ 1,67 %	- 0,90 %	+ 0,37 %

Source : base de données du « Bilan triennal 1999-2001 de l'activité des organismes agréés Adelphe et Eco-Emballages », ADEME

Dans un contexte où le nombre d'unités de vente consommateur n'a pas cessé de progresser, à un rythme variant de 1,5 % à 2 % par an, le découplage temporaire permet au flux de n'augmenter, sur l'ensemble de la période 1994-2000, que de 0,37 % par an, soit à un rythme similaire à celui de la démographie (voir tableau B - 3.1.2.-a). L'évolution des modes de distribution et de consommation des produits qui tend à multiplier le nombre d'emballages (diversification des gammes, petites portions, etc.) apparaît ainsi plus puissante que la réduction à la source des emballages. Ce constat est cohérent avec celui de la part croissante prise par les matériaux plastiques puisque les plastiques disposent d'une grande adaptabilité tant pour l'emballage proprement dit que pour les sur-emballages [1].

Sur le total de quatre matériaux, [2] la France a le ratio par tête d'habitant le plus élevé des quinze pays formant l'Union européenne (voir tableau B - 4.1.2.-d).

---

(1) Ainsi de plus en plus d'emballages ménagers conservant (lorsqu'ils la conservent) une technologie acier, aluminium, carton ou bois font-ils l'objet de sur-emballages en matières plastiques.

(2) Les données apparaissant dans le tableau B - 4.1.2.-d diffèrent de celles publiées par l'Agence européenne de l'environnement (voir : « Signaux environnementaux 2002 », p. 14). En effet, nous n'avons pas tenu compte du bois ni des « autres » matériaux car les quinze pays n'ont pas tous déclarés des quantités pour ces deux catégories. Les composites sont affectés par chaque pays dans la catégorie correspondant au matériau qui les constituent principalement. L'Autriche et la Belgique dérogent à cette règle en déclarant à part les composites. Les tonnages ont été intégrés au calcul du ratio du total des matériaux mais pas à celui des ratios

Tableau B - 4.1.2.-d : Matériaux d'emballage mis sur le marché dans l'Union européenne

	Verre en kg/hab.		Plastique en kg/hab.		Papier-Carton en kg/hab.		Métaux en kg/hab.		Total en kg/hab.	
Union européenne	**1998**	**1999**	**1998**	**1999**	**1998**	**1999**	**1998**	**1999**	**1998**	**1999**
Plus haut	60	57	46	46	85	89	15	15	169	171
Moyenne	40	41	26	27	67	69	9	9	146	148
Plus bas	11	11	16	17	32	34	6	7	76	81
France	60	57	28	29	70	73	12	12	169	171
Rang de la France	**1**	**1**	**7**	**6**	**4**	**4**	**7**	**7**	**1**	**1**

Source : Commission européenne

Cette situation est principalement due au verre, c'est-à-dire à l'importance de la consommation domestique des boissons alcoolisées (et de toutes les boissons consommées en bouteille en restauration non collective) dans notre pays. Pour les autres matériaux, la France se situe au-dessus de la moyenne des quinze pays.

- *L'amont du dispositif : le barème amont actuel*

Le nouveau barème amont des sociétés agréées, mis en œuvre à compter du 1er avril 2000, est conçu autour d'un forfait de 0,1 centimes d'euro (0,65 centimes de franc) indépendant du matériau, du poids ou du volume. Lorsqu'un emballage a une contribution au poids calculée inférieure au forfait, sa contribution est égale au double de sa contribution au poids calculée. En cas contraire, sa contribution est égale au forfait majoré par la contribution au poids calculée [1]. L'application de cette nouvelle structure tarifaire (voir tableau B - 4.1.2.-e) aboutit à une évolution très contrastée selon les matériaux et les types d'emballages.

Pour l'acier, l'aluminium et le verre, le barème se traduit en 2000 par une baisse sensible de la contribution par rapport à 1999 puis par une remontée de celle-ci en 2002. Cet effet de « yo-yo » est lié à l'obligation faite aux sociétés agréées de résorber les soldes créditeurs de la comptabilité par matériau, laquelle influence *désormais* le barème amont. Il doit y avoir équilibre entre les contributions financières apportées par chaque matériau et les dépenses effectuées par la société agréée au titre du matériau, après répartition au prorata

---

par matériaux, ce qui est susceptible de biaiser légèrement (les quantités demeurent faibles) le classement. La position de la France dans ce classement n'est proche de ces deux pays que pour les métaux.

(1) Des dispositions particulières s'appliquent également : plafonnement de la contribution au-delà d'un poids de 1 kg, décote de 10 % sur la contribution au poids pour les papiers-cartons contenant plus de 50 % de produits recyclés, doublement de la contribution pour les emballages sans filière de recyclage.

des frais communs. La contribution 2002 est le plus souvent supérieure à celle de 1999 mais parfois inférieure pour les emballages légers. Pour le papier-carton et le plastique, la hausse des contributions est très sensible dès 2000 (multiplication par deux par rapport à 1999 et jusqu'à par dix sur certains emballages lourds), cette hausse se poursuivant moins fortement en 2002.

L'évolution récente du barème amont et de la comptabilité par matériau apportent des éléments susceptibles d'induire plus de concurrence entre matériaux et une plus forte incitation à la réduction à la source. Toutefois, ce constat doit tenir compte d'un niveau initial (le premier barème amont) relativement bas. On en a une idée dès que l'on compare la situation de la France à celle d'autres pays européens, même s'il faut demeurer prudent compte tenu de l'organisation et de la prise en charge des coûts différentes d'un pays à l'autre [1]. Le point vert français issu du barème amont actuel apparaît faible pour les métaux et le verre (voir tableau B - 4.1.2.-f), faible à moyen pour les plastiques et les composites et moyen à élevé uniquement pour le papier-carton [2]. En Allemagne, où le point vert finance la totalité des coûts de collecte et de traitement, le flux annuel des déchets d'emballages ménagers a diminué de 7,65 Mt en 1991 à 6,85 Mt en 1997, soit une baisse de 1,82 % par an en moyenne, avant de remonter à 7,16 Mt en 1999 [3].

---

(1) Pour une synthèse récente sur 14 des 15 pays européens, voir : « Bilan des transpositions de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages », Cercle national du recyclage, Lille, mars 2003.

(2) Les écarts relevés par l'ADEME entre les pays mentionnés vont de 1 à 6 pour l'emballage en carton jusqu'à 1 à 88 pour la brique composite. En Suède, le point vert ne représente qu'une partie du financement assuré par les industriels. Le barème de la Grèce est en cours d'approbation et devrait se situer plutôt parmi les points verts faibles. Le point vert n'existe que sur certains produits au Danemark. Il n'existe pas du tout aux Pays-Bas, en Finlande et en Grande-Bretagne. Les écarts relevés par le Cercle national du recyclage vont de 1 à 100 pour une bouteille en verre, un carton pour liquide alimentaire, une bouteille en PET et une canette en acier et de 1 à 34 pour une canette en aluminium (voir : « Bilan des transpositions de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages », op. cit., p. 24).

(3) Voir l'étude menée dans le cadre de l'instance par Barbier Frinault & Associés et Bio Intelligence Services : « Economie industrielle de l'amont du service public », 2003, p. 40.

Tableau B - 4.1.2.-e : Evolution de la contribution d'une sélection d'emballages

	Poids en g	**Contributions des emballages** en centimes de franc			**Evolution des contributions** en centimes de franc	
		1999	**2000**	**2002**	**1999-2000**	**1999-2002**
ACIER contribution au poids du matériau en centimes de franc/kg			**4,60**	**13,52**		
Canette 33 cl	31	1,00	0,29	0,84	- 0,71	- 0,16
Boîte de conserve 4/4	91	1,00	0,84	1,88	- 0,16	+ 0,88
Boîte de conserve 1/2	53	1,00	0,49	1,37	- 0,51	+ 0,37
Boîte de conserve 1/4	38	1,00	0,35	1,03	- 0,65	+ 0,03
ALUMINIUM contribution au poids du matériau en centimes de franc/kg			**9,90**	**27,04**		
Canette 33 cl	14	1,00	0,28	0,76	- 0,72	- 0,24
Boîte de conserve 1/2	28	1,00	0,55	1,41	- 0,45	+ 0,41
Petite barquette surgelé	6	0,25	0,12	0,32	- 0,13	+ 0,07
Grande barquette surgelé	10	1,00	0,20	0,54	- 0,80	- 0,46
Aérosol Droguerie-Pharmacie-Hygiène	42	1,00	0,83	1,79	- 0,17	+ 0,79
PAPIER-CARTON contribution au poids du matériau en centimes de franc/kg			**48,60**	**72,80**		
Boîte de lessive 2 kg	198	1,00	10,27	15,06	+ 9,27	+ 14,06
Brique de lait 1l	29	1,00	2,06	2,76	+ 1,06	+ 1,76
Boîte paquet de biscuits	20	0,25	1,62	2,11	+ 1,37	+ 1,86
Etui paquet de cigarettes	6	0,25	0,58	0,87	+ 0,33	+ 0,62
Carton électroménager	2 000	10,00	49,25	73,45	+ 39,25	+ 63,45
PLASTIQUE contribution au poids du matériau en centimes de franc/kg			**54,20**	**106,10**		
Bouteille lait 1 l	29	1,00	2,22	3,73	+ 1,22	+ 2,73
Bidon lessive 3 l	186	1,00	10,73	20,38	+ 9,73	+ 19,38
Flacon shampooing 200 ml	26	0,50	2,06	3,41	+ 1,56	+ 2,91
Pot de yaourt	5	0,25	0,54	1,06	+ 0,29	+ 0,81
Sac de caisse	7	0,35	0,76	1,39	+ 0,41	+ 1,04
Bouteille PET 2l	58	1,00	3,79	6,80	+ 2,79	+ 5,80
VERRE contribution au poids du matériau en centimes de franc/kg			**0,70**	**2,18**		
Petit pot bébé	83	0,25	0,12	0,36	- 0,13	+ 0,11
Bouteille vin	450	1,00	0,63	1,63	- 0,37	+ 0,63
Bière 25 cl	145	1,00	0,20	0,63	- 0,80	- 0,37
Pot de yaourt	69	0,25	0,10	0,30	- 0,15	+ 0,05
Champagne, mousseux	750	1,00	1,05	1,05	+ 0,05	+ 0,05

Exemples de calcul :

1° Cas du petit pot de bébé (verre) en 2000

Contribution calculée au poids : (83/1000) x 0,70 = 0,0581 cent. (inférieure au forfait de 0,65 cent.)

Contribution de l'emballage : 0,0581 x 2 = 0,1162 arrondie à 0,12 cent.

2° Cas de la bouteille de lait 1l (plastique) en 2002

Contribution calculée au poids : (29/1000) x 106,1 = 3,0769 cent. (supérieure au forfait de 0,65 cent.)

Contribution de l'emballage : 3,0769 + 0,65 = 3,7269 arrondie à 3,73 cent.

Source : base de données du « Bilan triennal 1999-2001 de l'activité des organismes agréés Adelphe et Eco-Emballages »), ADEME

Tableau B - 4.1.2.-f : Valeur du point vert en Europe pour différents emballages

Emballage		Valeur du point vert (en 2001 ou 2002) En centimes d'euros								
Type	Poids en g	Allemagne	Autriche	Luxem-bourg	Belgique	France	Espagne	Irlande	Portugal	Italie
Bouteille PET 2l	58 g PET	6,55	4,10	2,18	2,13	**1,04**	0,68	0,38	0,46	0,42
Bouteille verre 0,75 l	450 g verre	3,33	3,83	0,89	0,90	**0,25**	0,24	0,54	0,27	0,23
Canette aluminium 0,33 l	14 g aluminium	1,21	0,60	0,29	0,27	**0,11**	0,07	0,09	0,07	0,04
Brique alimentaire 1 l	29 g composite	2,51	2,20	0,73	0,74	**0,42**	0,24	0,06	0,03	0,04
Carton pour électroménager	2 133 g papier	13,05	13,44	6,95	2,84	**11,20**	7,25	4,30	2,13	3,30
Boîte de conserve 0,85 l	91 g acier	2,66	3,30	0,55	0,59	**0,29**	0,29	0,64	0,25	0,14

Source : base de données du « Bilan triennal 1999-2001 de l'activité des organismes agréés Adelphe et Eco-Emballages »), ADEME

- *Tableau d'ensemble du barème aval*

A l'aval, les contrats impliquent trois acteurs : la société agréée, la collectivité locale et le repreneur des matériaux.

Les premiers contrats avec les collectivités locales ont été établis dans le cadre de sites pilotes, après un concours organisé en 1993 en vue de les sélectionner. Ces contrats impliquaient une aide à l'investissement qui n'a pas été reconduite. Depuis lors, les versements aux collectivités locales – qualifiés de « soutiens » – portent uniquement sur le fonctionnement, à l'exception toutefois du soutien à l'équipement en conteneurs pour la collecte en apport volontaire du verre. Le dispositif agréé comprend au total six types de soutiens (aux sites pilotes, à l'investissement, à la tonne triée, à la valorisation énergétique, à la communication locale, hors barème) dont les cinq premiers constituent le barème dit « aval » [1].

(1) Les soutiens hors barème sont récents (1998) et ne concernent qu'Eco-Emballages. Selon l'ADEME, ils ont été mise en œuvre sans information préalable des pouvoirs publics, ni de la commission consultative créée par l'arrêté du 23 juillet 1992 (« JO » du 31 juillet 1992), modifiée par l'arrêté du 28 avril 2000 (« JO » du 13 mai 2000), ni du comité de consultation de l'AMF. Ces soutiens concernent des opérations d'optimisation des grandes agglomérations (connaissance et maîtrise des coûts de collecte, amélioration de la collecte sélective en habitat vertical), les zones touristiques ainsi que le transport lorsque le centre de tri habituel n'est pas opérationnel.

Le soutien à la tonne triée a toujours représenté sur la période 1993-2001 au moins le quart du total annuel et de 70 % à 80 % de ce total depuis 1998 (voir tableau B - 4.1.2.-g).

Tableau B - 4.1.2.-g : Soutiens versés par les sociétés agréées aux collectivités locales

ADELPHE	1993 en M€	1994 en M€	1995 en M€	1996 en M€	1997 en M€	1998 en M€	1999 en M€	2000 en M€	2001 en M€
Investissement conteneurs	0,976	2,485	2,470	1,524	1,260	1,099	0,344	0,579	1,143
Soutien à la tonne triée				0,518	0,394	1,522	1,363	2,191	3,765
Valorisation énergétique									0,030
Communication locale					0,061	0,360	0,351	0,677	0,884
Total A	0,976	2,485	2,470	2,042	1,715	2,981	2,058	3,447	5,822
ECO-EMBALLAGES									
Sites pilotes	0,991	10,519	10,763	3,108	5,412	1,189	0,351		
Investissement conteneurs	0,030	0,625	2,698	3,403	4,853	3,726	4,894	3,826	3,293
Soutien à la tonne triée	1,570	5,214	7,226	23,780	23,245	62,812	86,134	109,306	196,470
Valorisation énergétique		1,387	3,918	7,470	9,920	10,738	11,144	9,010	16,053
Communication locale	0,259	0,899	3,064	5,061	9,591	10,750	9,498	17,074	21,495
Soutien hors barème						0,534	0,229	0,762	1,204
Total B	2,850	18,644	27,669	42,822	53,021	89,749	112,250	139,978	238,515
ADELPHE et **ECO-EMBALLAGES**									
Sites pilotes	*26 %*	*50 %*	*36 %*	*7 %*	*10 %*	*1 %*	*0 %*		
Investissement conteneurs	*26 %*	*15 %*	*17 %*	*11 %*	*11 %*	*5 %*	*5 %*	*3 %*	*2 %*
Soutien à la tonne triée	*41 %*	*25 %*	*24 %*	*54 %*	*43 %*	*69 %*	*76 %*	*78 %*	*82 %*
Valorisation énergétique		*6 %*	*13 %*	*17 %*	*19 %*	*12 %*	*10 %*	*6 %*	*7 %*
Communication locale	*7 %*	*4 %*	*10 %*	*11 %*	*17 %*	*12 %*	*9 %*	*12 %*	*9 %*
Soutien hors barème						*1 %*	*0 %*	*1 %*	*0 %*
Total A + B	3,826	21,129	30,139	44,864	54,736	92,730	114,308	143,425	244,337

Source : base de données du « Bilan triennal 1999-2001 de l'activité des organismes agréés Adelphe et Eco-Emballages »), ADEME

Evolution de la contractualisation avec les collectivités locales et du soutien à la tonne triée

La contractualisation entre les sociétés agréées et les collectivités locales tend à imposer le respect de prescriptions techniques minimales (PTM). La réglementation de 1992 avait prévu que le cahier des charges des demandeurs de l'agrément mentionne, pour chaque filière de matériaux, les prescriptions de reprise des matériaux issus du tri des DEM. Ces prescriptions définissent, par type de matériaux, les différents produits, notamment les produits tolérés et

refusés, [1] les teneurs à respecter (teneur en métal, en eau, en fines, en infusibles, en impureté ; densité), la présentation des produits ainsi que les règles de leur conditionnement et de leur enlèvement. Même si elles ne forment pas de prescriptions très sévères, les PTM participent de la contrainte industrielle que le dispositif fait peser sur le service public. Compte tenu de l'insuffisance des contrôles, les PTM sont loin d'être toujours mises en œuvre de façon stricte. Cette situation favorise l'affichage de taux de valorisation élevés. Le cas des papiers-cartons l'illustre. Dans les PTM, il est admis que 5 % des papiers-cartons peuvent provenir des journaux-magazines alors que la part des emballages papiers-cartons non contribuants pris en charge par le dispositif agréé s'établirait à 36 %. Sur cette part, la moitié proviendrait des journaux-magazines (qui ne contribuent pas), l'autre moitié d'emballages papiers-cartons vendus via un circuit professionnel [2]. Cette situation découle logiquement de l'asymétrie de la réglementation et de son application [3].

Le statut des PTM a évolué dans le temps. Au début, les contrats distinguent les « tonnes triées » conformes aux PTM des « matériaux triés » respectant un niveau de tri équivalent à celui des PTM [4]. Le non-respect des PTM, pour un ou plusieurs matériaux, n'empêchait pas la collectivité de bénéficier du soutien à la tonne triée dès l'instant que le repreneur qu'elle choisissait procédait effectivement au recyclage des matériaux. Dans ce cas, la collectivité perdait le

---

(1) Parmi les produits refusés, on relève : pour l'acier, les produits non ménagers et/ou présentant des risques d'explosion ; pour l'aluminium, les déchets putrescibles, pestilentiels, radioactifs de soins médicaux et corporels ; pour les papiers-cartons, les emballages issus d'une collecte et d'un tri sur ordures brutes, les emballages contenant des restes alimentaires ou de matières putrescibles dangereuses, les emballages armés traités au bitume ou au goudron ; pour les plastiques, les bouteilles d'huile alimentaire, les récipients ayant contenu des cires et huiles de lin ainsi que des produits dangereux ; pour le verre, les verres spéciaux et la verrerie médicale provenant des centres hospitaliers, des cliniques et des laboratoires ainsi que, dans la limite de 2 % les impuretés étrangères à l'emballage verre (porcelaine, faïence, grès, carrelage, terre, etc.).

(2) En concertation avec l'AMF, les pouvoirs publics ont mis en place en 2002 des contrôles et fixés un seuil de 15 kg/hab./an.

(3) Le principe de la REP n'a pas été étendu aux emballages non ménagers. Le décret n° 94-609 du 13 juillet 1994 (« JO » du 21 juillet 1994) fait porter la responsabilité des emballages dont les ménages ne sont pas les détenteurs sur leurs détenteurs en restreignant les modes d'élimination autorisés à la valorisation par réemploi, au recyclage ou toute autre action visant à obtenir des matériaux réutilisables ou de l'énergie. En fait, il convient de distinguer deux types de déchets d'emballages non ménagers. Le premier est celui des DIB non collectés par le service public pour lesquels les estimations de l'ADEME font état d'un taux de recyclage total (tous matériaux confondus) de 50,7 % en 2000 et d'un taux de valorisation totale de 56,4 % également en 2000. Le deuxième est celui des DIB collectés par le service public avec, notamment, les déchets d'emballages produits par les artisans, commerçants et services collectés par le service public comme déchets assimilables aux déchets ménagers. C'est ce deuxième type de DIB qui pose problème, notamment d'un point de vue financier et autant aux sociétés agréées (emballages non contribuants) qu'aux collectivités lorsque celles-ci n'ont pas instauré la redevance spéciale.

(4) Voir l'article 1 (« Définitions ») du contrat « programme de durée et de site-pilote » proposé par Eco-Emballages aux collectivités locales dans le cadre du premier agrément de 1992.

bénéfice de la garantie de reprise. Les collectivités ayant contracté avec des repreneurs locaux et ayant désiré les conserver étaient alors très peu nombreuses au regard de toutes celles qui étaient prêtes à investir dans la collecte sélective et le tri mais sans vouloir assumer le risque commercial du débouché.

En 1996, avec la disparition des « matériaux triés », le respect des PTM devient *obligatoire* pour bénéficier du soutien à la tonne triée. Les PTM deviennent ainsi la « molette de réglage [1] » d'un dispositif financier reposant de plus en plus sur le soutien à la tonne triée (voir tableau B - 4.1.2.-g). Aujourd'hui, les collectivités conservent la liberté de ne pas souscrire la garantie de reprise pour tel ou tel matériau. Cette possibilité tend d'ailleurs à devenir un véritable élément de choix lorsque les quantités triées sont importantes et que la vente des matériaux peut se faire à un prix intéressant [2]. Le recours au seul marché, s'il devait se généraliser au sein des grandes collectivités, est d'ailleurs susceptible de mettre en difficulté la garantie de reprise qui repose sur une *mutualisation*, sur l'ensemble du territoire, des coûts de reprise. Enfin, depuis l'agrément de 1999, la possibilité contractuelle d'un soutien à la tonne triée hors respect des PTM a été réintroduite. Dans ce cas, la société agréée verse à la collectivité un soutien « différencié » par rapport au soutien normal [3].

Parallèlement à la modification en 1996 du système contractuel, le soutien à la tonne triée est révisé afin d'introduire une progressivité (pour les plastiques et les papiers-cartons) tenant compte de la *performance* (rendement à l'habitant) et d'une majoration temporaire au démarrage. A l'occasion du deuxième renouvellement de l'agrément intervenu en 1999, le soutien à la tonne triée est à nouveau révisé, avec effet rétroactif au 1er janvier 1998. La progressivité à la performance est étendue à l'*ensemble* des matériaux, ses seuils sont abaissés et de nouvelles majorations (à l'habitat vertical, au rural dispersé) sont appliquées. Ces révisions tendent à augmenter sensiblement les versements aux collectivités locales (voir tableau B - 4.1.2.-g).

---

(1) Selon l'expression employée par Jean-Pierre Hugon et Pierre Lubeck, op. cit., p. 26.

(2) Les contrats de reprise négociables sur le marché libre ont des clauses (durée de six ans, engagement de reprise) très proches des contrats passés dans la cadre de la garantie de reprise offerte par le dispositif agréé. Quant aux prix pratiqués, ils sont certes indexés sur le cours des matières vierges, ce qui suppose des fluctuations, mais ils demeurent, pour certains matériaux, souvent nettement supérieurs à ceux offerts dans le cadre de la garantie de reprise. Un prix libre cyclique n'est pas toujours moins avantageux que le prix issu d'un quasi-monopole.

(3) Il n'y aurait actuellement qu'un seul contrat signé de ce type. Il concerne une collectivité qui dispose d'un repreneur local pour la reprise de cartons, issus d'une collecte brute, recyclés dans la production de panneaux de particules. La différenciation équivaut dans ce cas d'espèce à une diminution du soutien normal et est justifié par la société agréée, et les pouvoirs publics qui en ont accepté le principe, par le moindre effort de tri.

Evolution des autres soutiens

A l'origine, le soutien à la valorisation énergétique était versé à la tonne incinérée avec récupération d'énergie au prorata de la quantité d'emballages. Depuis 1996, chaque tonne triée détermine un soutien, variable en fonction du matériau, pour un tonnage déterminé d'incinération avec valorisation d'énergie. Après avoir presque atteint 20 % du total annuel des soutiens versés en 1997, le soutien à la valorisation énergétique est revenu à une part plus modeste, de l'ordre de 6 à 7 % du total annuel actuel (voir tableau B - 4.1.2.-g). L'évolution du soutien aux sites pilotes (voir tableau B - 4.1.2.-g) souligne bien l'importance du temps nécessaire (trois années) à l'apprentissage des techniques de collecte sélective et de tri. Cet apprentissage concerne également les usagers et requiert des actions de communication locales auxquelles les sociétés agréés participent à hauteur de 10 % environ du total annuel des soutiens versés.

Les soutiens aux filières de recyclage

Dans le contrat passé avec l'une ou l'autre des sociétés agréées, la collectivité locale peut opter pour la *garantie de reprise*. L'organisation de cette garantie a conduit les sociétés agréées à établir des accords avec les filières de recyclage des matériaux. Dans ce cadre, ces sociétés interviennent pour soutenir financièrement la R & D et les études et pour assurer la compensation des services de transport et de mise en marché que les filières assurent (voir tableau B - 4.1.2.-h). Le caractère homogène de la garantie de reprise sur l'ensemble du territoire (*mutualisation des coûts*) correspond à de fortes disparités économiques entre matériaux.

Tableau B - 4.1.2.-h : Aides des sociétés agréées aux filières de recyclage des matériaux

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ADELPHE	en M€	en M€	en M€	en M€	en M€	en M€	en M€	en M€	en M€
R & D et études		0,168	0,152	0,152	0,293	0,040		0,050	
Transport et mise en marché				0,732	0,624	0,930	1,060	0,518	0,854
Total A		0,168	0,152	0,884	0,917	0,970	1,060	0,568	0,854
ECO-EMBALLAGES									
R&D et études	1,342	4,009	4,787	6,744	4,046	3,405	4,025	3,247	2,915
Transport et mise en marché		3,400	1,509	1,722	10,013	9,536	16,937	10,351	8,609
Total B	1,342	7,409	6,296	8,466	14,059	12,941	20,962	13,598	11,524
ADELPHE et **ECO-EMBALLAGES**									
R & D et études	1,342	4,177	4,939	6,896	4,339	3,445	4,025	3,297	2,915
Transport et mise en marché		3,400	1,509	2,454	10,637	10,466	17,997	10,869	9,463
Total A + B	1,342	7,577	6,448	9,350	14,976	13,911	22,022	14,166	12,378

Source : base de données du « Bilan triennal 1999-2001 de l'activité des organismes agréés Adelphe et Eco-Emballages », ADEME

Pour les plastiques, le prix de reprise garanti versé aux collectivités locales est nul (enlèvement gratuit). La société Valorplast assure le transport et la commercialisation des matériaux plastiques sur la base d'un accord avec les sociétés agréées prévoyant que ces dernières compensent son éventuel déficit d'exploitation et récupèrent ses excédents éventuels.

Pour les papiers-cartons, le prix de reprise garanti est théoriquement nul compte tenu des fortes fluctuations affectant le cours des vieux papiers. La création en 1994 d'un fonds de pérennité alimenté par une partie des recettes réalisées par le repreneur désigné (Revipac) permet de lisser ces fluctuations. Les collectivités locales perçoivent un intéressement variable qui dépend depuis 1999 de l'ancienneté de leur contrat [1]. En outre, les sociétés agréées versent à la filière une aide pour assurer la péréquation du transport, de l'ordre de 15 €/t actuellement, qui est également utilisée pour la couverture d'autres frais liés à la garantie de reprise.

Pour le verre, le prix de reprise garanti s'établit actuellement à 22,87 €/t. En outre, les sociétés agréées remboursent aux verriers (ou aux collectivités lorsque celles-ci assuraient elles-mêmes le transport) les frais de transport au moyen

(1) Pour les collectivités ayant contracté depuis moins de trois ans, le prix moyen de l'intéressement a été de 5,8 €/t en 1999, de 51,5 €/t en 2000 et de 19 €/t en 2001. Pour les collectivités ayant contracté depuis plus de trois ans, le prix moyen de l'intéressement a été de 7 €/t en 1999, de 58 €/t en 2000 et de 21,5 €/t en 2001.

d'une aide dite « aux zones éloignées » (AZE ou AZECO) croissante avec la distance parcourue. Cette péréquation tend à être de plus en plus coûteuse [1] compte tenu de l'exploitation par les verriers de rendements d'échelle au niveau du Marché unique.

Pour l'acier et le fer, le prix de reprise garanti est variable selon les lots (7,62 €/t à 30,48 €/t pour l'acier non incinéré). En outre, les sociétés agréées versent à la filière une indemnité de 11,43 €/t pour les ferrailles issues des mâchefers afin de compenser les frais de broyage et de transport de ces ferrailles.

Enfin, le prix de reprise garanti de l'aluminium est variable et indexé (286,60 €/t en moyenne actuellement) sur le cours de l'aluminium vierge. Ce dernier est suffisamment élevé pour que la filière prenne en charge les frais de transport sans aucune aide des sociétés agréées.

Remarque sur le dispositif Cyclamed

Cyclamed est une association créée en 1993 par l'industrie pharmaceutique afin d'assumer sa responsabilité au titre des DEM relatifs aux médicaments. L'efficacité de son dispositif repose de façon cruciale sur le comportement des ménages qui sont censés rapporter les emballages usagés auprès de leur officine. En dehors d'opérations ponctuelles destinées à la récupération de médicaments à des fins humanitaires, ce dispositif est très peu incitatif surtout si, comme c'est le cas, il ne fait l'objet d'aucune information auprès des ménages. L'*immense majorité* des emballages considérés, avec *tout ou partie de leur contenu*, se retrouve donc dans le circuit de collecte du service public. Le taux de valorisation obtenu par Cyclamed est, par conséquent, très faible (voir tableau B - 4.1.2.-i).

Tableau B - 4.1.2.-i : Evolution du taux de valorisation du dispositif Cyclamed

	1995 en t	**1996** en t	**1997** en t	**1998** en t	**1999** en t	**2000** en t	**2001** en t
Valorisation totale	2 000	2 500	2 600	3 000	3 700	3 900	4 100
Emballages contribuants	69 000	69 000	66 000	64 000	64 000	63 000	63 000
Taux de valorisation	2,90 %	3,62 %	3,94 %	4,69 %	5,78 %	6,19 %	6,51 %

Source : base de données du « Bilan triennal 1999-2001 de l'activité des organismes agréés Adelphe et Eco-Emballages », ADEME

(1) Elle est passée de 3,66 €/t en 1999 à 4,30 €/t en 2000 et 4,77 €/t en 2001. Les prévisions sont de 5,44 €/t en 2002 et 5,56 €/t en 2003.

Sur la base de la progression enregistrée entre 1999 et 2001, on peut calculer que Cyclamed atteindrait en 2094 le taux de valorisation de 75 % fixé pour fin 2002. Il est clair que l'industrie du médicament n'assume pas ses responsabilités et que le dispositif Cyclamed ne peut pas être considéré comme un véritable système de REP. Outre le manque à gagner enregistré par les collectivités locales, qui assument sans contrepartie financière la responsabilité de l'industrie pharmaceutique, cette situation est problématique dans la mesure où la présence d'objets piquants et tranchants dans les déchets d'emballages considérés crée un risque sanitaire, particulièrement pour les opérateurs du tri sélectif. Tenant compte de la collecte volontaire et bénévole des médicaments effectuée par l'association, les pouvoirs publics ont régulièrement renouvelé l'approbation du dispositif Cyclamed.

B - 4.1.3. Piles et accumulateurs usagés

A la suite de deux directives,[1] la France intervient en 1997[2] par voie réglementaire afin de limiter l'utilisation de piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses. La mise sur le marché de piles alcalines au manganèse au-delà d'une certaine teneur en mercure est interdite. Les autres piles et accumulateurs contenant du mercure, du cadmium et du plomb sont tenus d'avoir un marquage spécifique. Leur abandon dans le milieu naturel, ainsi que celui des appareils les contenant, est interdit et les installations de traitement sont soumises à la réglementation relative aux ICPE. Ces dispositions visent les piles de type bouton et l'ensemble des accumulateurs auxquels le principe de la REP est appliqué avec :

- l'obligation faite à tout distributeur, détaillant ou grossiste, de reprendre gratuitement ces produits, incorporés ou non dans un appareil, lorsqu'ils lui sont rapportés après usage ;
- l'obligation faite à tous ceux qui les produisent (fabricants, importateurs, distributeurs de leur propre marque), ou qui les incorporent dans un appareil, de reprendre ou de faire reprendre, dans la limite des quantités produites, ces produits après usage soit auprès des distributeurs, soit auprès des collectivités locales lorsque ces dernières en ont assuré la collecte séparée ;

---

(1) Directive 91/157/CEE du 18 mars 1991 (« JOCE » du 26 mars 1991), directive 93/86/CEE (« JOCE » du 23 octobre 1993. Les Etats membres avaient jusqu'au 18 septembre 1992 pour se mettre en conformité avec la première et jusqu'au 31 décembre 1993 pour se mettre en conformité avec la seconde.

(2) Décret n° 97-1328 du 30 décembre 1997 (« JO » du 1er janvier 1998).

- l'obligation faite aux producteurs de faire porter leur nom ou leur marque de façon apparente sur les produits neufs ;
- l'obligation faite aux producteurs d'assurer l'élimination ou la valorisation des produits usagés récupérés, la valorisation devant être préférée à l'élimination chaque fois que les conditions techniques et économiques du moment le permettent.

Il est précisé que les producteurs satisfont leurs obligations d'élimination lorsqu'ils passent des conventions, approuvées par les pouvoirs publics, ayant pour objet d'organiser les filières d'élimination par catégories de produits.

Les dispositions concernant la REP étaient applicables à compter du 1er juillet 1998. Un certain attentisme a été observé chez les producteurs et les distributeurs ainsi que chez les collectivités locales qui, visées par le dispositif de REP, n'y ont aucune responsabilité particulière. De surcroît, suite à une nouvelle directive de 1998, la réglementation est modifiée à deux reprises en 1999 [1]. En particulier, le dispositif de la REP devient obligatoire pour l'*ensemble* [2] des piles et accumulateurs usagés à compter du 1er janvier 2001. Pour ces raisons, le décollage du dispositif n'a eu véritablement lieu qu'en 2001 et, surtout, en 2002.

Courant avril 2003, vingt et une conventions relatives aux produits usagés en provenance des ménages avaient été approuvées par les pouvoirs publics, le

---

(1) Directive 98/101/CE du 22 décembre 1998 (« JOCE » du 5 janvier 1999), décret n° 99-374 du 12 mai 1999 (« JO » du 16 mai 1999), décret n° 99-1171 du 29 décembre 1999 (« JO » du 30 décembre 1999). Suite à ces modifications, la réglementation en vigueur s'établit de la façon suivante :

a) la mise sur le marché des piles et accumulateurs contenant plus de 5 parties par million (ppm) en masse de mercure est interdite, à l'exception des piles de type bouton, ou composées d'éléments de type bouton, ne contenant pas plus de 2 % en masse de mercure, ainsi que les appareils les incorporant.

b) ne peuvent être incorporés à des appareils qu'à la condition de pouvoir être enlevés aisément par leur utilisateur après usage, les piles et accumulateurs contenant soit plus de 5 ppm en masse de mercure s'ils ont été mis en circulation à partir du 1er janvier 1999, soit plus de 25 milligrammes de mercure par élément, soit plus de 0,025 % en masse de mercure s'il s'agit de piles alcalines au manganèse, soit plus de 0,025 % en masse de cadmium, soit plus de 0,4 % en masse de plomb. Des exceptions sont admises pour certains équipements industriels d'alimentation électrique continue et intensive, pour certains équipements informatiques et bureautiques, pour certains appareils scientifiques et professionnels et pour certains appareils portatifs.

c) les accumulateurs au plomb et au nickel-cadmium, les piles contenant du mercure, ainsi que tout lot de piles et accumulateurs en contenant, relèvent de la réglementation sur les déchets dangereux d'après le décret n° 2002-540 du 18 avril 2002 (« JO » du 20 avril 2002).

Par ailleurs, une nouvelle directive est actuellement en préparation qui pourrait interdire la mise en marché des accumulateurs contenant du cadmium.

(2) La réglementation communautaire n'impose actuellement l'élimination séparée des piles et accumulateurs que pour les produits dangereux.

renouvellement de cette approbation ayant d'ores et déjà été accepté pour deux d'entre elles. Parmi ces conventions, on peut relever celle passée avec SCRELEC qui regroupait 125 sociétés adhérentes fin 2001. La quasi-totalité des enseignes de la grande distribution relève du conventionnement soit pour leur dispositif propre, soit au travers de leur adhésion à SCRELEC.

Les producteurs n'ayant d'obligation déclarative que depuis 2000, [1] les données présentées ici [2] demeurent perfectibles. Le nombre de piles déclarées mises sur le marché en 2000 et 2001 couvrirait 75 % et 93 % respectivement de l'estimation du marché 1999. Le tonnage estimé pour le marché des accumulateurs, sur la base des déclarations 2000 et 2001, couvrirait 32 % et 79 % respectivement du tonnage de l'estimation du marché 1999. La forte progression du nombre d'unités déclarées mise en marché entre 2000 et 2001 (voir tableau B - 4.1.3.-a) tant pour les piles (+ 23,42 %) que pour les accumulateurs (+ 16,61 %) doit être rapprochée de l'amélioration du système de déclaration. Les études de marché disponibles depuis 1990 pour les *piles* font ressortir, selon l'ADEME, une augmentation du nombre d'unités vendues de l'ordre de 2 % par an. L'évolution estimée des tonnages (voir tableau B - 4.1.3.-a), qui sont connus avec une marge d'erreur pouvant aller jusqu'à 15 %, est du même ordre de grandeur s'agissant des piles (+ 20,15 %) mais elle est beaucoup plus forte pour les accumulateurs (+ 143,48 %). Dans ce dernier cas, l'évolution n'est pas significative compte tenu de la prépondérance des ventes d'accumulateurs au plomb dont une grande partie n'avait pas été déclarée en 2000. En tout état de cause, le marché des piles est dominé par les piles alcalines et, dans une moindre mesure, par les piles salines, l'ensemble de ces deux produits formant entre 90 % et 95 % du marché selon que l'on raisonne en nombre d'unités ou en tonnage estimé. Il est à noter que la catégorie « piles contenant du mercure » regroupe les seules piles de type bouton qui peuvent contenir jusqu'à 2 % de mercure et non des piles dont le mercure est le composant principal, désormais interdites à la vente [3].

---

(1) Arrêté du 26 juin 2001 (« JO » du 12 juillet 2001).

(2) Elles proviennent, sauf indication contraire, de l'Observatoire des piles et accumulateurs mis en place par l'ADEME auquel on pourra se référer pour plus de détails ; voir : « Observatoire des piles et accumulateurs : la situation en 2001 », ADEME, décembre 2002.

(3) La quantité de mercure mise sur le marché en 2001 au travers des piles s'établirait à 72 kg si l'on supposait que les 3,6 t de piles contenant du mercure mises cette année-là en vente contenaient exactement 2 % de mercure. Outre le caractère maximal de cette hypothèse, il faut souligner que les piles de type bouton zinc-air et salines peuvent être, selon les déclarants, classées tantôt dans leur catégorie tantôt dans celle des piles contenant du mercure.

Tableau B - 4.1.3.-a : Evolution du marché des piles et des accumulateurs

	Mise en marché					
	2000	**2001**	**Evolution 2000-2001**	**2000**	**2001**	**Evolution 2000-2001**
Piles	en nombre d'unités déclarées	en nombre d'unités déclarées		en t (estimation)	en t (estimation)	
contenant du mercure	2 547 243	1 275 233	- 49,94 %	10	3,6	- 64,00 %
en part du total	*0,5 %*	*0,2 %*		*0,0 %*	*0,0 %*	
zinc-air	7 041 340	19 327 593	+ 174,49 %	825	486	- 41,09 %
en part du total	*1,3 %*	*2,9 %*		*4,5 %*	*2,2 %*	
lithium	23 749 552	22 000 811	- 7,36 %	231	200	- 13,42 %
en part du total	*4,4 %*	*3,3 %*		*1,3 %*	*0,9 %*	
salines	121 460 121	150 396 504	+ 23,82 %	5 791	6 885	+ 18,89 %
en part du total	*22,5 %*	*22,5 %*		*31,7 %*	*31,4 %*	
alcalines	364 002 618	453 959 799	+ 24,71 %	11 219	14 320	+ 27,64 %
en part du total	*67,3 %*	*68,1 %*		*61,4 %*	*65,2 %*	
autres	21 522 198	19 881 395	- 7,62 %	193	55	- 71,50 %
en part du total	*4,0 %*	*3,0 %*		*1,1 %*	*0,3 %*	
Total piles	540 323 072	666 841 335	23,42 %	18 269	21 950	+ 20,15 %
Accumulateurs						
nickel-cadmium	15 622 373	13 070 061	- 16,34 %	1 724	1 957	+ 13,52 %
en part du total	*35,0 %*	*25,1 %*		*2,4 %*	*1,1 %*	
nickel-métal-hydrure	15 192 330	13 391 514	- 11,85 %	804	770	- 4,23 %
en part du total	*34,0 %*	*25,7 %*		*1,1 %*	*0,4 %*	
plomb	5 456 115	9 852 973	+ 80,59 %	68 838	172 688	+ 150,86 %
en part du total	*12,2 %*	*18,9 %*		*94,5 %*	*97,4 %*	
lithium	7 082 482	14 003 707	+ 97,72 %	406	639	+ 57,39 %
en part du total	*15,9 %*	*26,9 %*		*0,6 %*	*0,4 %*	
autres	1 299 610	1 751 471	+ 34,77 %	1 052	1 257	+ 19,49 %
en part du total	*2,9 %*	*3,4 %*		*1,4 %*	*0,7 %*	
Total accumulateurs	44 652 910	52 069 726	+ 16,61 %	72 824	177 311	+ 143,48 %

Source : Observatoire des piles et accumulateurs, ADEME

Les ménages sont les principaux acheteurs sur le marché des piles avec 94 % du nombre de piles vendues en 2001, tous produits confondus. Sur des produits qui représentent de faibles quantités du marché total (piles contenant du mercure et piles au lithium), la part vendue aux ménages s'établit entre 60 et 65 %. Il ne fait ainsi aucun doute que les piles usagées relèvent, dans une très forte proportion, des DMA.

En nombre d'unités vendues (voir tableau B - 4.1.3.-a), le marché des accumulateurs se partage essentiellement entre quatre produits mais demeure, naturellement, très largement dominé en tonnage par les accumulateurs au plomb [1]. Les ménages sont également les principaux acheteurs sur le marché des accumulateurs avec 57,8 % du nombre d'accumulateurs vendus en 2001, tous produits confondus (voir tableau B - 4.1.3.-b). La part vendue aux ménages s'établit à seulement 42 % sur les accumulateurs nickel-cadmium et à moins de 4 % sur les accumulateurs au plomb. Parmi ces derniers, on compte une part importante de batteries automobiles, produit largement « consommé » par les ménages mais peu vendu *directement* aux ménages. La collecte et le traitement de ces batteries usagées relève ainsi pour l'essentiel d'un circuit professionnel dont la rentabilité a longtemps été assurée par le prix élevé du plomb. Pour les autres piles et accumulateurs usagés en provenance des ménages, des points de collecte sont nécessaires. Leur mise en place a connu son essor en 2001 avec environ 10 000 points recensés en mai 2001 et 22 000 fin 2001 [2]. Il s'agit des déchèteries dont les piles et accumulateurs usagés sont ramassés soit par SCRELEC, soit par un dispositif de collecte propre à la collectivité, des petits commerçants (bijoutiers, buralistes, magasins photo, etc.) qui remettent les leurs à un organisme conventionné (en général SCRELEC) et les enseignes de la grande distribution signataires de conventions individuelles ou collectives.

---

(1) Les accumulateurs au plomb de plus de 10 kg représentent 161 451 t, soit 93,5 % des 172 688 t d'accumulateurs au plomb mises sur le marché en 2001.

(2) Le nombre de points de collecte est en réalité plus élevé car ces données ne tiennent pas compte de ceux mis en place sur les lieux de travail par plusieurs administrations et entreprises.

Tableau B - 4.1.3.-b : Taux de collecte des piles et accumulateurs usagés en provenance des ménages en 2001

Estimation du tonnage	mis sur le marché	dont part vendue directement aux ménages en %	tonnage vendu directement aux ménages	tonnage repris par des entités conventionnées
Piles	(a)	(b)	(c) = (a) x (b)	(d)
contenant du mercure	3,6	60 %	2,16	
zinc-air	486	100 %	486,00	
lithium	200	77 %	154,00	
salines	6885	96 %	6 609,60	
alcalines	14320	98 %	14 033,60	
autres	55	52 %	28,60	
Total piles	21 950		21 313,96	1 428
	Taux de collecte (d) / (c)		*6,70 %*	
Accumulateurs				
nickel-cadmium	1 957	13 %	254,41	
nickel-métal-hydrure	770	68 %	523,60	
plomb	172 688	2 %	3 453,76	1 300
lithium	639	93 %	594,27	
autres	1 257	3 %	37,71	
Total accumulateurs	177 311		4 863,75	1 661
	Taux de collecte (d) / (c)		*34,15 %*	
Piles et accumulateurs				
Total piles	21 950		21 313,96	1 428
Total accumulateurs	177 311		4 863,75	1 661
non spécifiés				19
Total	199 261		26 177,71	3 108
	Taux de collecte (d) / (c)		*11,87 %*	

Source : Observatoire des piles et accumulateurs, ADEME

Les flux de piles et accumulateurs usagés en provenance des ménages ne sont connus qu'au travers des conventions. Les entités non conventionnées qui assurent une collecte de leur propre initiative et à leurs frais n'ont pas d'obligations légales au titre de la REP et, en conséquence, ont tendance à ne pas remplir leurs obligations déclaratives. C'est notamment le cas des collectivités qui ont conservé leur propre repreneur. Cette situation constitue le facteur le plus important de sous-évaluation du taux de collecte (voir tableau B - 4.1.3.-b) mais d'autres facteurs jouent également dans ce sens : les quantités stockées en attente d'envoi à un centre de traitement ne sont pas comptées, ainsi que les exportations illégales, et une partie du tonnage récupéré ne peut être répartie entre les deux catégories de produits. Sous ces réserves, le taux de collecte des piles usagées en provenance des ménages s'établit à moins de 7 % en 2001. Pour les accumulateurs, ce taux est de 34 % en 2001 malgré une durée de vie moyenne plus longue pour ces produits que pour les piles (5 ans pour les

accumulateurs portables contre 6 mois pour les piles). Ce meilleur résultat s'explique par le taux de collecte des accumulateurs au plomb (37,6 %). Celui-ci est, par construction, surévalué car une partie importante des batteries usagées au plomb en provenance des ménages collectées par les entités conventionnées correspond à des produits qui n'ont pas été vendus *directement* aux ménages. Sur l'ensemble des deux produits, le taux de collecte de presque 12 % est à rapprocher de la jeunesse du dispositif et donne une indication de la marge de progression de la collecte auprès des ménages.

La valorisation des produits usagés s'effectue actuellement sur onze sites, dont quatre consacrés aux accumulateurs au plomb, mettant en œuvre différentes techniques de recyclage (hydrométallurgiques, pyrométallurgiques, thermiques). Après affinage, les matières suivantes sont obtenues : nickel, cadmium, zinc, manganèse, fer, mercure, plomb, polypropylène. Le système de déclaration actuel ne permet pas de calculer un taux de recyclage global ni, a fortiori, un taux de recyclage des produits vendus directement aux ménages. Les capacités actuelles sont théoriquement suffisantes pour traiter la totalité des produits usagés si ceux-ci étaient tous captés.

Pour les produits usagés en provenance des ménages, la collecte *primaire* est toujours financée par l'entité qui l'organise (collectivité locale ou distribution). Lorsque cette entité adhère à SCRELEC, les coûts de la collecte *secondaire* (ramassage des quantités collectées) et du traitement sont financés par les responsables de la mise des produits sur le marché. Les coûts de collecte et de traitement sont élevés puisqu'ils se situeraient actuellement entre 1 100 €/t et 1 500 €/t. La montée en puissance du dispositif est *susceptible* de réduire ces coûts mais il est d'ores et déjà évident que le prix de reprise des sous-produits ne permet pas d'assurer de façon durable la rentabilité des opérations de traitement [1]. Pour l'instant, le dispositif se finance sans autre régulation économique que celle du marché [2]. Son faible développement actuel ne permet pas de savoir si ce type de régulation pourra être conservé.

---

(1) Le traitement des piles bouton à l'oxyde d'argent serait actuellement rentable. Le circuit de collecte et de traitement des accumulateurs au plomb a longtemps été rentable (actuellement plus de 95 % des batteries de démarrage au plomb sont collectées et recyclées) mais tend à le devenir de moins en moins avec l'évolution actuelle du cours du plomb et le renforcement des prescriptions sanitaires et environnementales. Voir : « Audit économique de la collecte et du recyclage des batteries au plomb », n° 4203, ADEME, août 2002.

(2) Signalons la création (non réglementaire) en juillet 1999 d'une instance de suivi des piles et accumulateurs (ISPA) réunissant, sous l'autorité des ministères concernés, l'ensemble des partenaires (fabricants, distributeurs, traiteurs, associations de consommateurs et de protection de l'environnement, etc.).

80 % des fabricants et importateurs de piles et accumulateurs regroupés au sein du Syndicat français des fabricants de piles et accumulateurs portables (SPAP) ont adhéré, au travers de ce syndicat, au système mis en œuvre par SCRELEC[1] et le financent au moyen d'une contribution qu'ils peuvent répercuter, en tout ou en partie, aux distributeurs. Les distributeurs qui ont choisi de mettre en place leur propre système refusent d'acquitter cette contribution. Or certaines des piles vendues par ces enseignes se retrouvent dans les déchèteries collectées par SCRELEC. Une telle situation est de nature à fragiliser à terme l'économie du dispositif. En outre, il est vraisemblable que cette dispersion des dispositifs de collecte est peu lisible pour les consommateurs.

Le recyclage apparaît être le maillon faible du dispositif puisqu'il doit à la fois subir la pression à la baisse des prix imposée par les producteurs et les distributeurs responsables, l'augmentation des coûts liés à la meilleure protection sanitaire et environnementale des opérations d'élimination et les fluctuations du prix de vente des sous-produits.

B - 4.2. Evolution des coûts et de l'emploi du service public

De tous les éléments qui concourent à l'économie du service public, les coûts sont sans conteste ceux qui sont les plus mal connus. Trois causes majeures expliquent cela :

- l'extrême variabilité des conditions dans lesquelles les services locaux évoluent. Chaque service à son histoire propre, son niveau particulier de développement et d'organisation techniques, ses spécificités de gestion administrative et financière, ses contraintes géographiques, démographiques et urbanistiques, sa politique d'information, de communication et de concertation, ses particularités en matière de participation ou d'exigence des usagers, etc. La notion de coût du service, qui a un sens local, perd une partie de sa signification lorsqu'elle recouvre une pluralité de situations différentes, a fortiori lorsqu'elle prend la forme d'une moyenne nationale ;
- le développement très insuffisant du système d'information sur les coûts de gestion, à tous les niveaux : local, régional, national (voir C616) ;
- l'absence presque complète d'études de monétarisation du coût des externalités. Alors que des progrès sensibles ont été réalisés dans la

(1) En 2002, SCRELEC a collecté 2 100 t de piles usagées dont 850 t environ auprès de grandes surfaces et 1 250 t auprès des déchèteries.

connaissance et l'évaluation des impacts physiques, leur monétarisation est demeurée dans les limbes. Les décisions s'appuient le plus souvent sur une hiérarchisation des impacts physiques sans calcul explicite de leurs coûts et bénéfices sociaux. Une partie importante de l'augmentation des coûts de gestion, ces dernières années, a son origine dans les efforts faits pour améliorer le niveau de protection sanitaire et environnementale. Mais le bénéfice que la société pourrait retirer d'un effort supplémentaire reste inconnu faute d'évaluation monétaire des externalités résiduelles.

B - 4.2.1. Eléments relatifs aux coûts de gestion

Données antérieures à 1997

Lors des travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi de 1992, le coût total de l'élimination des déchets ménagers avait été estimé à 1 372 M€, avec un coût unitaire de 76 €/t dont 53 €/t pour la seule collecte. Le coût du traitement était donc en moyenne de 23 €/t mais avec des écarts qui variaient presque du simple au triple.

Dans un rapport remis en 1997 au ministre de l'environnement, le coût de la collecte et du traitement des déchets des ménages était estimé à 152 €/t pour l'année 1996 [1].

Enquête IFEN-SCEES-ADEME (données 1997)

L'enquête réalisée en 1998 par l'IFEN et le Service central des enquêtes et études statistiques (SCEES) du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, en collaboration avec l'ADEME, est la seule enquête sur les coûts de gestion effectuée à ce jour *sur une large échelle* [2]. Elle concerne des données de l'année 1997 et a cherché à voir comment les coûts varient en fonction des différents cas de transfert, total ou partiel, des compétences entre les communes et leurs groupements et selon les deux modes de gestion du service (service en régie, prestations de services à l'entreprise).

---

(1) Dominique Dron : « Déchets municipaux. Coopérer pour prévenir », rapport au ministre de l'Environnement, La Documentation française, 1997, p. 137.

(2) Cette enquête, obligatoire, a été réalisée en 1998 auprès de 4 500 communes en métropole et dans les DOM ; voir : « 9 français sur 10 disposent d'au moins une collecte sélective de leurs déchets ménagers », « Les données de l'environnement », n° 58, IFEN, août 2000.

Tableau B - 4.2.1.-a : Coûts du service en fonction de son organisation

	Coût	
	de la collecte en €/t	**du traitement** en €/t
Organisation communale		
Collecte en régie, traitement à l'entreprise	52,2	44,5
Collecte à une entreprise, traitement à une autre entreprise	54,1	49,5
Organisation intercommunale à fiscalité propre		
Collecte en régie, traitement à l'entreprise	54,7	44,1
Collecte à une entreprise, traitement à une autre entreprise	36,7	44,8
Organisation intercommunale		
Collecte à un groupement, traitement à un autre groupement[1]	46,4	52,6
Organisation mixte		
Collecte communale en régie, traitement intercommunal	45,8	60,4
Collecte communale à l'entreprise, traitement intercommunal	48,5	55,9
Coût moyen corrigé	**50,0**	**47,0**

Source : « Rénovation du compte de la dépense de gestion des déchets », projet de rapport final d'une étude réalisée pour l'IFEN, Planistat, 2002

Dans le cas où le groupement effectuait à la fois la collecte et le traitement, le coût moyen était évalué à 104 €/t. Ce coût incorpore celui de la collecte sélective lorsque celle-ci était organisée. L'exploitation complète de cette enquête, du point de vue des coûts, n'a pas été publiée si ce n'est dans des documents de travail de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement. Le tableau B - 4.2.1.-a en reproduit les principaux résultats. En règle générale, ces coûts n'incluent pas l'amortissement technique mais souvent la TVA. En outre, les communes qui font appel à des prestataires prennent en charge certaines dépenses qu'il faut rajouter au coût des prestations. Un coût hors TVA a été calculé et corrigé afin de tenir compte de l'amortissement technique et des dépenses supplémentaires. C'est un coût moyen résultant de la pondération par les tonnages des différents cas d'organisation. Pour le traitement, ce coût n'a pu être calculé que lorsque collecte et traitement ne sont pas effectués par la même entité.

Etude ADEME-AMF (1998)

En 1998, l'ADEME, en collaboration avec l'AMF, a commandité une étude sur les coûts de gestion des déchets municipaux [2]. Ces coûts sont évalués aux dires

(1) Ce cas, assez fréquent avant 1999, est proscrit depuis que la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 (« JO » du 13 juillet 1999) interdit le transfert de la seule collecte.

(2) SOFRES Conseil : « Analyse des coûts de la gestion des déchets municipaux », ADEME-AMF, avril 1998 (rapport de la phase 1) et octobre 1998 (rapport de la phase 2).

d'experts dans un cadre homogène et optimisé [1] en fonction de scénarios différents de collecte de trois fractions (sèche, fermentescible, résiduelle) dans trois milieux (urbain, semi-urbain, rural). Les conditions économiques sont celles de 1998, le barème 1996 des sociétés agréées est appliqué. Il s'agit d'une évaluation technicienne dans la mesure où les coûts sont calculés à partir de ratios techniques et ne comprennent pas les frais de communication, ni ceux d'administration générale. Cette étude introduit les notions de coût « complet » ou coût brut de fonctionnement et d'investissement, de coût « technique » égal au coût complet moins les recettes industrielles et commerciales de la valorisation et de coût « aidé » égal au coût technique moins les subventions et les soutiens versés par les sociétés agréées. Les coûts sont exprimés hors TVA et ne portent que sur la gestion des ordures ménagères et assimilées.

Les auteurs de l'étude ont confronté leurs évaluations aux données observées sur 11 sites. Ils n'ont pas constaté d'écarts significatifs pour le coût aidé à la tonne mais relèvent des différences dans la structure des coûts. Le coût aidé de la fraction sèche est souvent plus élevé sur le terrain (jusqu'au double pour trois sites) alors que celui de la fraction résiduelle est moins élevé. Ces données en provenance des sites permettaient d'estimer les coûts de fonctionnement liés à l'intercommunalité à 2-3 % du coût à la tonne des ordures ménagères.

Nous reprenons les fourchettes de coûts publiées par l'étude considérée pour 11 scénarios (3 en milieu urbain, 4 en milieu semi-urbain, 4 en milieu rural) sans tenir compte du compostage individuel apparaissant dans l'un d'entre eux. Les coûts de collecte intègrent les éventuels coûts de transit. Les coûts de récupération et de tri des matériaux, de compostage et d'incinération intègrent la gestion des résidus. Tous les coûts et tous les éléments diminuant les coûts sont ramenés à la tonne *collectée* (voir tableau B - 4.2.1.-b).

En milieu urbain, il n'est pas tenu compte de la filière des fermentescibles. L'incinération et la mise en décharge de la fraction résiduelle apparaissent avoir des coûts, complets et techniques similaires, en montant et en amplitude de variation. La filière de la fraction sèche apparaît plus coûteuse en coûts complets et techniques mais l'importance des subventions et des soutiens dont elle bénéfice lui permet de n'être pas, dans l'ensemble, plus onéreuse que la filière de la fraction résiduelle. On note également que c'est la filière pour laquelle l'amplitude de variation des coûts est la plus importante de sorte que, en fonction des rendements de collecte et de tri, elle pourra avoir, dans certains

---

(1) Installations implantées sur terrains nus, neuves, en vitesse de croisière et aux normes de 2002 ; coûts de personnel correspondant aux conventions collectives ; investissements considérés comme financés en totalité par emprunt au taux de 6 % sur 20 ans pour le traitement, tri y compris, et sur 7 ans pour la collecte. Les tonnages valorisés sont représentatifs des meilleurs résultats de collecte sélective.

cas, le coût aidé le plus élevé et, dans d'autres cas, le moins élevé. Dans l'ensemble, il y a un équilibre entre les deux filières aux alentours d'un coût aidé de 100 €/t.

Tableau B - 4.2.1.-b : Coûts de différentes filières selon le type de milieu

MILIEU URBAIN		**Collecte sélective de la fraction sèche**		**Collecte sélective des fermentescibles (*)**		**Collecte des ordures ménagères résiduelles**			
		Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
a. Coût complet	en €/t	86	163			39	46	39	46
		Récupération et tri des matériaux		**Compostage**		**Incinération avec récupération d'énergie**		**Mise en décharge (CET II)**	
		Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
b. Coût complet	en €/t	92	135			85	97	57	76
c. Recettes	en €/t	7	11			21	22	0	0
d. Coût technique (b – c)	en €/t	85	124			64	75	57	76
		Collecte et traitement		**Collecte et traitement**		**Collecte et traitement**		**Collecte et traitement**	
		Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
e. Coût complet (a + b)	en €/t	178	298			124	143	96	122
f. Coût technique (a + d)	en €/t	171	287			103	121	96	122
g. Subventions et soutiens	en €/t	100	118			4	6	4	6
h. Coût aidé (f - g)	en €/t	71	169			99	115	92	116
MILIEU SEMI-URBAIN		**Collecte sélective de la fraction sèche**		**Collecte sélective des fermentescibles (*)**		**Collecte des ordures ménagères résiduelles**			
		Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
a. Coût complet	en €/t	75	173	82	146	59	93	59	93
		Récupération et tri des matériaux		**Compostage**		**Incinération avec récupération d'énergie**		**Mise en décharge (CET II)**	
		Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
b. Coût complet	en €/t	47	112	52	84	103	125	57	76
c. Recettes	en €/t	13	15	0	6	21	22	0	0
d. Coût technique (b – c)	en €/t	34	97	52	78	82	103	57	76
		Collecte et traitement		**Collecte et traitement**		**Collecte et traitement**		**Collecte et traitement**	
		Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
e. Coût complet (a + b)	en €/t	122	285	134	230	162	218	166	169
f. Coût technique (a + d)	en €/t	109	270	134	224	141	196	116	169
g. Subventions et soutiens	en €/t	76	147	13	55	5	7	5	7
h. Coût aidé (f - g)	en €/t	33	123	121	169	136	189	111	162
MILIEU RURAL		**Collecte sélective de la fraction sèche**		**Collecte sélective des fermentescibles (*)**		**Collecte des ordures ménagères résiduelles**			
		Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
a. Coût complet	en €/t	93	195	183	216	121	225	121	225
		Récupération et tri des matériaux		**Compostage**		**Incinération avec récupération d'énergie**		**Mise en décharge (CET II)**	
		Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
b. Coût complet	en €/t	93	115	45	78	109	134	57	76
c. Recettes	en €/t	13	15	0	6	21	22	0	0
d. Coût technique (b – c)	en €/t	80	100	45	72	88	112	57	76
		Collecte et traitement		**Collecte et traitement**		**Collecte et traitement**		**Collecte et traitement**	
		Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
e. Coût complet (a + b)	en €/t	186	310	228	294	230	359	178	301
f. Coût technique (a + d)	en €/t	173	295	228	288	209	337	178	301
g. Subventions et soutiens	en €/t	84	117	11	28	5	7	1	7
h. Coût aidé (f - g)	en €/t	89	178	217	260	204	330	177	294

(*) : fraction fermentescible des ordures ménagères (FFOM) + déchets verts des ménages.

Source : SOFRES Conseil : « Analyse des coûts de la gestion des déchets municipaux », ADEME-AMF, octobre 1998 (rapport de la phase 2)

En milieu semi-urbain, la filière de la fraction sèche profite également des subventions et des soutiens pour apparaître comme la moins onéreuse. Sa plage de variation pour le coût aidé chevauche à peine celles des autres filières. Pour la filière de la fraction résiduelle, la mise en décharge apparaît, de façon assez nette, moins onéreuse que l'incinération tant en coûts techniques qu'en coûts aidés. La filière des fermentescibles apparaît compétitive par rapport à la filière de la fraction résiduelle. Ainsi, dans l'ensemble, il faut considérer deux situations moyennes : la filière de la fraction sèche avec un coût aidé moyen se situant autour de 80 €/t et les autres filières, plus ou moins à égalité, avec un coût aidé se situant autour de 150 €/t. Les mêmes constatations semblent s'appliquer en milieu rural.

Sur la base de la même étude, on peut calculer un coût de gestion globale ou multifilières. C'est le coût qui résulte, pour un volume annuel donné de déchets (fixés dans chaque scénario), de la collecte et du traitement de l'ensemble des fractions (voir tableau B - 4.2.1.-c). Le coût de la gestion globale des ordures ménagères semble croissant avec le degré de ruralité. Pour la collecte, les coûts complets s'étagent de 50 €/t à 182 €/t, soit un écart de 1 à 3,6. Pour le traitement, les coûts techniques s'étagent de 49 €/t à 101 €/t, soit un écart de 1 à 2. Pour l'ensemble de la collecte et du traitement, les coûts techniques s'étagent de 117 €/t à 283 €/t, soit un écart de 1 à 2,4 et les coûts aidés de 89 €/t à 250 €/t, soit un écart de 1 à 2,8. En pondérant les coûts selon la répartition de la population dans les différents milieux (61 % en zone urbaine, 15 % en zone semi-urbaine, 24 % en zone rurale), on peut déterminer des coûts globaux ayant valeur de moyenne nationale (voir tableau B - 4.2.1.-c). Le coût complet de la collecte se situerait en moyenne nationale entre 70 €/t et 95 €/t, le coût technique du traitement entre 63 €/t et 80 €/t et le coût aidé de la collecte et du traitement entre 107 €/t et 144 €/t. La valeur basse de cette dernière fourchette correspond, à 10 €/t près, au coût moyen corrigé issu de l'enquête IFEN-SCEES-ADEME (voir tableau B - 4.2.1.-a). Cependant, les coûts de l'étude ADEME-AMF ne portent que sur la gestion des ordures ménagères. Les auteurs de cette étude évaluent le coût complet de la gestion des déchets ménagers dangereux, des encombrants, des déchets verts municipaux et des déchets collectés en déchèteries dans une fourchette qui varie de 7,6 €/hab./an à 12,2 €/hab./an. En outres, ces coûts devraient être augmentés pour tenir compte des dépenses de communication et d'administration générale. En d'autres termes, il est probable que les coûts de l'étude ADEME-AMF sont légèrement, mais systématiquement, surévalués, ce qui apparaît cohérent avec la démarche adoptée (cadre homogène et optimisé). Cette surestimation est confirmée par les données financières issues des travaux de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement.

Tableau B - 4.2.1.-c : Coûts globaux (multifilières) selon le milieu

		Coûts en €/t							
		urbains		semi-urbains		ruraux		moyens	
		Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
Collecte	a. Coût complet	50	62	66	90	121	182	70	95
Traitement	b. Coût complet	85	92	86	95	52	120	77	99
	c. Recettes	18	19	15	20	3	19	14	19
	d. Coût technique (b – c)	67	73	71	75	49	101	63	80
Collecte et traitement	e. Coût complet (a + b)	135	154	152	185	173	302	147	194
	f. Coût technique (a + d)	117	135	137	165	170	283	133	175
	g. Subventions et soutiens	28	29	19	38	27	33	26	31
	h. Coût aidé (f - g)	89	106	118	127	143	250	107	144

Source : SOFRES Conseil : « Analyse des coûts de la gestion des déchets municipaux », ADEME-AMF, octobre 1998 (rapport de la phase 2)

Travaux de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement

Dans le cadre des travaux de la commission, l'Institut français de l'environnement (IFEN) établit un compte de gestion de la dépense courante des administrations publiques locales (APUL) pour les déchets municipaux. Ces travaux ne visent pas à produire de nouvelles données sur les coûts. Ils permettent cependant d'apprécier, du point de vue de la dépense nationale, la pertinence des évaluations de coûts.

L'une des méthodes utilisées pour appréhender cette dépense est une méthode prix-quantités. Les quantités proviennent du tableau de bord national tenu par l'ADEME sur la gestion des déchets ménagers. Pour les prix, un coût moyen de collecte et de traitement est retenu pour une année de base et actualisé à partir des données fournies par l'ADEME relatives au prix moyen pondéré de collecte et de traitement. Pour la collecte, le coût retenu pour 1997 est de 56 €/t, ce qui correspond à la moyenne des deux expressions du coût moyen corrigé issu de l'enquête IFEN-SCEES-ADEME : 50 €/t pour l'ensemble des déchets et 61 €/t pour les seuls déchets collectés en mélange. L'actualisation pour 2000 de ces données retient un coût moyen de collecte de 60 €/t. Pour le traitement, le coût retenu est celui du coût moyen corrigé issu de l'enquête IFEN-SCEES-ADEME, c'est-à-dire 47 €/t pour 1997, actualisé à 50 €/t pour 2000. On aurait donc un coût global de 110 €/t pour 2000. Ces données correspondent à un coût total de 3 801,9 M€ pour 2000. Pour passer de ce coût à la dépense courante, il faut ajouter la TVA (454,4 M€), les frais de gestion de la fiscalité locale (248 M€) et déduire les recettes industrielles et commerciales (275 M€), soit un

montant de 4 229,3 M€. En fait, le compte de la dépense courante publié par la commission, suite aux travaux de rénovation, s'établit à 4 155 M€ pour 2000 [1]. Ce montant résulte de la seconde méthode employée qui consiste à approcher la dépense courante par une estimation des *recettes* qui la financent. L'écart entre les deux approches est de moins de 2 %.

Actualisation de l'étude ADEME-AMF de 1998 (données 2001)

L'étude ADEME-AMF de 1998 a été prolongée en 2002 afin de préciser l'évolution des coûts de la *seule* collecte sélective et du tri des ordures ménagères recyclables [2]. Cette étude reprend le cadre méthodologique de celle réalisée en 1998 mais avec une approche de terrain, les données de coûts étant obtenues pour l'année 2001 à partir d'un panel de 28 opérations de collecte sélective dont 5 innovantes et 20 centres de tri. Ce panel est trop peu étendu pour avoir une valeur statistique, d'autant plus que la population desservie diffère de façon assez sensible de la répartition de la population nationale [3]. Les auteurs estiment que le panel est bien représentatif des opérations existantes de collecte sélective et de tri des matériaux.

La majorité des sites présente un coût complet de la filière de la fraction sèche se situant entre 150 €/t et 350 €/t, un coût technique entre 110 €/t et 320 €/t et un coût aidé entre 50 €/t et 250 €/t. Ces valeurs sont similaires à celles de l'étude de 1998 (voir tableau B - 4.2.1.-b) mais avec une amplitude de variation de l'ordre de 200 €/t qui apparaît bien plus forte que dans l'étude de 1998 où elle se situait autour de 90 €/t pour le coût aidé et entre 115 et 160 €/t pour les coûts complets et techniques (voir tableau B - 4.2.1.-b). Comme, dans l'étude de 1998, la plus forte amplitude correspond au milieu semi-urbain, cette différence pourrait s'expliquer par la sur-représentation de ce milieu dans le panel. L'idée d'une amplitude constante selon les différentes notions de coûts (complet, technique, aidé) est d'ailleurs douteuse. L'étude de 1998 suggère que les recettes industrielles et commerciales conservent l'amplitude de variation des coûts complets mais que les subventions et soutiens diminuent celle des coûts

---

(1) Dans une approche minimale (prudentielle) avec des données qui se recoupent partiellement avec celles de la commission, nous obtenons un financement total du service public des DMA de 4 372 M€ pour l'année 2000.

(2) TN Sofres Consulting : « Etude des coûts 2001 de la collecte sélective et du tri des ordures ménagères recyclables », ADEME, décembre 2002.

(3) La population considérée est desservie par une collecte sélective d'au moins trois matériaux parmi six distingués (journaux-magazines, papier-carton, plastique, emballages liquides alimentaires (briques), métaux, verre. Elle se répartie entre les différents milieux de la façon suivante (entre parenthèses, la valeur nationale) : 23 % en milieu urbain (61 %), 43 % en milieu semi-urbain (15 %), 34 % en milieu rural (24 %).

techniques (de 18 €/t à 71 €/t selon le milieu). Ce second effet aurait dû se retrouver amplifié dans l'étude d'actualisation compte tenu de la progression sensible du barème des sociétés agréées (à moins de considérer que, dans le même temps, les subventions aient baissé proportionnellement).

L'étude considérée a également permis de relever des données de terrain sur le coût aidé de la gestion des ordures ménagères résiduelles et de la gestion de l'ensemble des ordures ménagères. Sur la plupart des sites étudiés, le premier varie entre 100 €/t et 170 €/t et le second entre 100 €/t et 175 €/t. Ces données sont cohérentes avec celles de l'étude 1998. Par contre, la croissance du coût aidé en fonction du degré de ruralité relevé dans l'étude de 1998 n'est pas confirmée, les dispositifs des sites ruraux du panel apparaissant bien adaptés à leur contexte.

Evolution

Les études qui viennent d'être rappelées diffèrent du point de vue méthodologique. On distingue une approche technicienne, basée le plus souvent sur le concept d'ordures ménagères et qui méconnaît les coûts de nature non technique, et une approche statistique qui, au travers des dépenses, cerne un champ de déchets certainement plus représentatif du service public mais avec des concepts moins précis dont on ne sait pas toujours s'ils tiennent compte de la TVA, de l'amortissement technique et des différentes recettes (commerciales et industrielles, subventions et soutiens). Il y a toutefois convergence des données vers un coût aidé se situant entre 100 €/t et 140 €/t en moyenne nationale en 2000. Les écarts par rapport à cette fourchette sont importants, de l'ordre du simple au double, selon les fractions collectées et traitées, les milieux et, très certainement, selon toute une série de facteurs locaux (niveau et qualité du service, optimisation des techniques et adaptation du dispositif au contexte local, subventions, etc.) Par contre, les données antérieures à 1997 sont trop peu documentées pour pouvoir donner un point d'ancrage solide. A défaut, on peut se former une idée de l'évolution des coûts de gestion au travers de la série qui a été *reconstituée* à la suite des premiers travaux de rénovation du compte des déchets municipaux menés par la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement. La série présentée ici porte sur le *coût total*, hors TVA, amortissement technique inclus (voir tableau B - 4.2.1.-d).

Tableau B - 4.2.1.-d : Evolution du coût total (hors TVA) de gestion des déchets municipaux

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Taux de variation annuel moyen
En M€ aux prix courants	2 362,0	2 548,0	2 716,7	2 895,9	3 087,2	3 253,8	3 419,5	3 572,2	3 801,9	+ 6,13 %
Taux de variation annuel		+ 7,9 %	+ 6,6 %	+ 6,6 %	+ 6,6 %	+ 5,4 %	+ 5,1 %	+ 4,5 %	+ 6,4 %	
Inflation		1,8 %	1,4 %	1,7 %	1,9 %	1,1 %	0,6 %	0,5 %	1,6 %	
En M€ aux prix de 1992	2 362,0	2 502,9	2 631,8	2 758,5	2 885,9	3 008,6	3 142,9	3 266,9	3 422,2	+ 4,74 %
Taux de variation annuel		+ 6,0 %	+ 5,2 %	+ 4,8 %	+ 4,6 %	+ 4,3 %	+ 4,5 %	+ 3,9 %	+ 4,8 %	

Sources : Coût total : Planistat : « Rénovation du compte de la dépense de gestion des déchets », projet de rapport final d'une étude réalisée pour l'IFEN, 2002 ; Inflation : INSEE : moyenne annuelle des variations mensuelles des prix à la consommation, hors tabac, ensemble des ménages, France entière

Sur cette base, l'évolution des coûts de gestion des DMA apparaît *très importante* entre 1992 et 2000 avec une augmentation moyenne de 4,74 % chaque année en *euros constants* (base 1992). Cela correspond à une augmentation de presque 45 %, hors inflation, sur 9 années. Le rythme de progression annuelle s'est ralenti de façon constante durant la plus grande partie de la période mais son accélération en fin de période valide l'idée d'une *augmentation de 50 %, en monnaie constante*, sur la décennie 1992-2001. Il n'est pas exclu que cette évolution soit sous-estimée puisque la seule donnée fiable dont nous disposons sur le financement de ce coût total, le produit de la TEOM, qui représente certainement plus de 60 % du financement du service (voir B - 4.3. et tableau B - 4.3.3.-a), a progressé de 6,14 % par an en moyenne *en monnaie constante* entre 1992 et 2001(voir tableau B - 4.3.1.-a), c'est-à-dire de 70 % en 10 ans. En tout état de cause, on peut tenir pour acquis que le coût de gestion du service public *a augmenté durant la décennie beaucoup plus vite que la population, que l'activité économique et que les quantités à collecter et à traiter* [1].

(1) L'augmentation de la population a été en moyenne annuelle de 0,37 % entre 1993 et 2000 (voir tableau B - 3.1.2.). Selon l'INSEE, le PIB aux prix courants est passé sur la même période de 1 101,7 milliards d'euros à 1 416,9 milliards d'euros, soit une progression annuelle moyenne de 3,66 %. Toujours sur la même période, les quantités collectées et traitées ont augmenté de 1,85 % (voir tableaux B - 3.2.-a et B - 3.4.1.).

Cette envolée des coûts est confirmée par les études de terrain [1].

Citons le cas d'un syndicat d'Île-de-France dont le coût de traitement des ordures ménagères résiduelles a plus que doublé entre 1994 et 2002, du fait notamment du doublement du coût de la mise en décharge à la suite d'investissements de protection de l'environnement (mise en étanchéité, traitement des lixiviats) et de la construction d'une UIOM.

En Aquitaine, un syndicat a multiplié ses coûts par 2,3 entre 1996 et 2002. A lui seul, le coût du traitement a doublé en 1998 et 2001 sous l'effet, principalement, de la mise en conformité, à deux reprises, de deux UIOM et de la création d'une plate-forme de compostage des déchets verts et de maturation des mâchefers.

En Rhône-Alpes, une communauté de communes n'a pas connu d'augmentation de ses coûts globaux au-delà de l'augmentation des tonnages. Cependant, l'analyse détaillée révèle des postes qui évoluent de manière non négligeable, notamment les déchèteries avec plus de 3 % d'augmentation par an en monnaie constante. Les augmentations ont été compensées par une baisse du coût de la collecte sélective, très élevé à l'origine, grâce à sa rationalisation et à l'adhésion au dispositif agréé.

En Champagne-Ardenne, une communauté de communes en milieu urbain et semi-urbain a enregistré une progression de 45 % de ses coûts entre 1992 et 2002 dont 26 % pour le coût de la collecte et des déchèteries et 19 % pour le coût du passage d'une collecte en sacs à un système de bacs mis à disposition. L'évolution du coût de traitement à la tonne sur la même période correspond principalement à l'évolution du coût de l'incinération. Il double quasiment entre 1994 et 2002, principalement en raison des travaux de mise en conformité.

En Basse-Normandie, les dépenses d'une communauté urbaine pour la gestion des déchets ont progressé de 59 % entre 1996 et 2001. En 1997, le renouvellement du contrat relatif au transfert et à la mise en décharge des déchets résiduels s'est accompagné d'une augmentation de 20 % du coût à la tonne.

En Pays-de-Loire, une communauté urbaine a plus que doublé, entre 1992 et 1999, le coût à la tonne pour le traitement des DMA. Le traitement des déchets

---

(1) Nous reprenons ici certains des résultats de 8 parmi les 10 cas d'une étude en cours à laquelle l'instance a été associée. Voir « Service public 2000 » : « Evolution des coûts de gestion des déchets ménagers et assimilés constatés localement », ADEME, 2003.

se fait selon deux filières : une UIOM, d'une part, et un complexe multifilières associant deux centres de tri (DMA et DIB), un centre de compostage et une UIOM, d'autre part. Sur la première filière, le coût de traitement à la tonne a progressé de 95 % entre 1992 et 2000 sous l'effet, notamment, d'un surcoût de transport des mâchefers lié à la non-réalisation d'un projet de plate-forme et du quadruplement du coût d'enfouissement des REFIOM entre 1992 et 2000. Sur la seconde filière, mise en service en 1994, le coût global à la tonne a été multiplié par 1,5 en cinq ans, à la suite des investissements réalisés pour les centres de tri et la mise en conformité de l'UIOM (dioxines et furanes, traitement des effluents).

En Nord-Pas-de-Calais, un syndicat évoluant en milieu rural dispersé a doublé ses charges entre 1992 et 2001. Ce syndicat a mis en place depuis plusieurs années une collecte sélective de la FFOM, un centre de compostage et des déchèteries. Sur la seule période 1995-2000, le coût total hors taxes du transfert des ordures ménagères résiduelles et de leur mise en décharge a augmenté de 90 % avec un coût à la tonne toutes taxes incluses progressant de seulement 73 %, grâce au taux réduit de TVA.

En Midi-Pyrénées, un syndicat a vu ses dépenses progresser de 130 % entre 1992 et 2001 dont 80 % pour la seule période 1999-2001. Cette dernière progression s'explique par la mise en place de la collecte sélective de la fraction sèche et par l'adhésion à un syndicat de traitement pour le tri et pour la mise en décharge de la fraction résiduelle.

De façon générale, l'augmentation sensible des coûts sur la décennie semble pouvoir être expliquée par trois causes majeures :

- l'augmentation de la qualité des prestations rendues aux usagers ;
- l'augmentation du niveau de protection sanitaire et environnementale des opérations de collecte et de traitement ;
- une gestion des coûts non maîtrisée.

La troisième cause renvoie à différents facteurs d'inefficacité qui ne devraient avoir aucune justification sociale dans une perspective de développement durable puisque tout euro mal dépensé aujourd'hui est un euro qui ne sera pas disponible demain (voir C - 6.1.). Les deux premières causes sont liées et jouent dans le même sens. Elles justifient une partie de l'augmentation des coûts enregistrée durant la décennie. En effet, toute augmentation des coûts de gestion, dans la mesure où elle correspond à une diminution des nuisances, des impacts sanitaires et environnementaux, des atteintes aux aménités, contribue à

la protection de la nature, de la santé, de l'environnement, de la qualité de la vie et, donc, à préserver les droits des générations futures. Ainsi, l'augmentation du coût de gestion, si elle s'accompagne d'une diminution du coût des externalités, traduit l'*efficacité* du service public des DMA dans une perspective de *développement durable*. Si l'on est bien en mesure d'attester la diminution des impacts physiques durant la décennie (voir B - 3.7.), l'évolution du coût des externalités reste inconnue.

B - 4.2.2. Eléments relatifs aux coûts des externalités[1]

Le coût, ou l'éventuel bénéfice externe de la gestion des DMA est déterminé par des méthodes d'évaluation particulières car il représente la part du coût (ou du bénéfice) engendré par cette gestion qui ne fait l'objet d'aucune facturation (rémunération), c'est-à-dire d'aucune compensation économique. L'exemple le plus parlant de coût externe est celui que « paye » (subit) le milieu naturel en cas de pollution. Plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour monétariser ces effets qui, par définition, n'ont pas de caractère marchand :

- l'estimation du coût des dommages physiques obtenus à partir d'une relation dose-réponse ;
- les méthodes indirectes basées sur l'observation des prix qui peuvent être influencés par les facteurs environnementaux : dépenses d'évitement des impacts ou de protection, prix hédonistes (variation du prix de l'immobilier à proximité d'une décharge par exemple), coût de déplacement ;
- l'estimation de prix hypothétiques (évaluation contingente) tels que les consentements à payer des individus pour obtenir un bénéfice environnemental.

L'état des lieux que l'on peut dresser souligne le nombre encore très insuffisant de travaux dans ce domaine. Au niveau français, les évaluations spécifiques disponibles portent uniquement sur les coûts externes de la pollution de l'air due à l'incinération des déchets. C'est d'ailleurs sur ce point particulier que le référentiel est le plus complet au plan international, à tout le moins pour les polluants classiques. Il a fait l'objet de développements importants à l'occasion

---

(1) Toute cette partie est une synthèse du chapitre 2 de l'étude confiée par l'instance à Planistat : « Analyse du coût et de l'emploi des filières mises en œuvre par le service public », Commissariat général du Plan, février 2003. On s'y référera pour plus de détails.

du projet européen ExternE [1]. Les autres domaines se caractérisent par de très fortes incertitudes sur le plan méthodologique, de la connaissance des phénomènes et de leur mode de valorisation (effets chroniques de la pollution de l'air par les particules sur la mortalité, réchauffement climatique, pollution des sols et de l'eau liée aux fuites de lixiviats, effets de désagrément, impacts évités par la valorisation de l'énergie, etc.). La plupart des études s'appuient sur des résultats déjà existants, parfois anciens et ne permettant pas toujours un ajustement au contexte étudié. Il est fréquent de trouver des références issues des mêmes études d'évaluation primaires, *tant celles-ci sont en faible nombre*.

L'incinération et le stockage en décharge restent les modes de traitement les plus étudiés. Les autres modes (tri/recyclage et compostage) ont fait l'objet d'investigations limitées, de même que les coûts externes des opérations amont (collecte des déchets en particulier). Il n'est pas tenu compte ici du compostage car les évaluations disponibles ne permettent pas d'avoir une vision complète de ses coûts et bénéfices externes.

Les tableaux B - 4.2.2.-a à B - 4.2.2.-d présentent un inventaire commenté des coûts et bénéfices externes de la gestion des DMA, synthétisés à partir de la littérature existante et de son analyse critique. Les valeurs précédées du signe négatif correspondent à des bénéfices environnementaux. Il apparaît que les deux externalités les plus importantes ne correspondent pas à des coûts mais à des bénéfices. Ce sont les émissions évitées par la valorisation des matériaux issus du tri et par la valorisation de l'énergie issue de l'incinération. A ce sujet, on doit faire les remarques suivantes :

Tableau B - 4.2.2.-a : Coûts des externalités de la collecte et du transport

	Externalités	**Valeurs unitaires** En euro par tonne de déchets (valeurs moyennes)		**Commentaires**
Ordures ménagères résiduelles	Pollution de l'air et accidents de transport	Collecte séparée en porte à porte	11,5	Incertitude non quantifiable. Une seule référence disponible. Données de 1993 ajustées au cas de la France.
		Collecte simultanée des différentes fractions en porte à porte	10,5	
Matières recyclables		Collecte en apport volontaire	16,5	
		Collecte simultanée des différentes fractions en porte à porte	17,4	
Transit			1,1	

Source : commune aux quatre tableaux B - 4.2.2. a, b, c, d : Planistat : « Analyse du coût et de l'emploi des filières mises en œuvre par le service public », Commissariat général du Plan, février 2003

(1) « ExternE Project : Externalities of Fuel Cycles », Commission of the European Communities, DG XII (Science, research and development), 1995.

Tableau B - 4.2.2.-b : Coûts des externalités du tri et du recyclage

	Externalités	**Valeurs unitaires** En euro par tonne de déchets (valeurs moyennes)		**Commentaires**
		AV	PAP Simultanée	
Emissions évitées par une substitution totale ou partielle à des matériaux vierges	Métaux ferreux	- 558,3	- 552,9	Incertitude non quantifiable. Une seule référence disponible. Données de 1993. Transposition de l'analyse par type de matériau effectuée pour le Royaume-Uni.
	Aluminium	- 1 744,6	- 1 727,9	
	Verre	- 370,1	- 366,6	
	Papier	- 130,5	- 129,2	
	Film plastique	30,3	30,1	
	Plastique rigide	- 91,0	- 90,2	
	Textile	- 124,4	- 123,2	

Tableau B - 4.2.2.-c : Coûts des externalités de l'incinération

Externalités	**Valeurs unitaires** En euro par tonne de déchets (valeurs moyennes)			**Commentaires**
Réchauffement climatique	1			Valeur minimale. Très forte incertitude sur la valorisation (valeurs de 1 à 40).
Pollution de l'air	Fonctionnement des UIOM	Urbain	Rural	Relativement fiable. Plusieurs études disponibles, en particulier pour la France. Toutes les études sont basées sur ExternE. L'utilisation de la valeur de la vie statistique au lieu de la valeur de la perte d'années de vie peut multiplier les coûts par 3.
	Directive 2000 [1] et NO_x à 80mg/Nm^3	16	13	
	Directive 2000 et NO_x à 200mg/Nm^3	29	26	
	Circulaire 1997 [2] et NO_x à 300mg/Nm	40	37	
	Directive 1989 [3] et arrêté de 1991 [4]	66	57	
	Non conforme	69	69	
Pollution graduelle et accidentelle des sols et de l'eau par les fuites de lixiviats (stockage des résidus)	0,4 à 0			Incertitude forte. Une seule référence. Méthode approximative.
Emissions évitées par substitution de l'énergie récupérée à des énergies conventionnelles	Energie récupérée	Substitution à du		Valeurs fournies à titre indicatif. Evaluations disponibles peu convergentes. Peu de résultats spécifiques à la France alors qu'il y a une très forte sensibilité au choix de la source substituée. Pour l'électricité, les bénéfices sur la pollution de l'air sont quasi nuls car plus de 75 % de l'électricité est d'origine nucléaire.
		Pétrole ou charbon	Gaz	
	Thermique	- 80 à - 70	- 15	
	Cogénération			
	Electrique			
Désagrément	8			Peu fiable. Transposition d'une évaluation obtenue pour les décharges. Risques de doubles comptes avec les autres effets physiques. A intégrer avec précaution.

(1) Directive 2000/76/CE du 4 décembre 2000 (« JOCE » du 28 décembre 2000)

(2) Circulaire du 24 février 1997 relative aux plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (non publiée au « JO »), ministère de l'Environnement

(3) Directive 89/429/CEE du 21 juin 1989 (« JOCE » du 15 juillet 1989)

(4) Arrêté du 25 janvier 1991 (« JO » du 8 mars 1991)

Tableau B - 4.2.2.-d : Coûts des externalités de la mise en décharge

Externalités	Valeurs unitaires En euro par tonne de déchets (valeurs moyennes)			Commentaires
Réchauffement climatique	Décharge avec captage du biogaz			Forte incertitude. Peu de références. Pas d'évaluation spécifique pour la France. Valeurs minimales.
	. taux de fuite de 10 % :		0,8	
	. taux de fuite de 20 % :		1,6	
	. taux de fuite de 40 % :		3,2	
	Décharge sans captage du biogaz :		8	
Pollution de l'air	Décharge avec captage du biogaz :		0,1	
	Décharge sans captage du biogaz :		0	
Emissions évitées par substitution de l'énergie récupérée à des énergies conventionnelles		Substitution à du :		Comme pour l'incinération
		Pétrole ou charbon	Gaz	
	Energie récupérée :	- 4 à - 3	- 1 à - 0,5	
	Pas d'énergie récupérée :		0	
Pollution graduelle et accidentelle des sols et de l'eau par les fuites de lixiviats	Décharge avec confinement			Peu fiable. Une seule référence. Méthode approximative.
	. pollution graduelle, taux de fuite de 1 % :		0,02	
	. pollution graduelle, taux de fuite de 5 % :		0,11	
	. pollution graduelle, taux de fuite de 10 % :		0,23	
	. pollution accidentelle :		0,8	
	Décharge sans confinement		2,3	
	. pollution graduelle :		1,5	
	. pollution accidentelle :			
Désagrément			10	Peu fiable. Moyennes de résultats obtenus à l'étranger et par des méthodes non comparables. Risques de doubles comptes avec les autres effets physiques. A intégrer avec précaution.

– les bénéfices externes de la valorisation des matériaux apparaissent très élevés en comparaison des autres externalités. Ils excèdent nettement le prix de marché correspondant des matériaux issus des matières premières vierges. Leur prise en compte dans le coût social, sommation du coût de gestion et du coût externe, est donc susceptible d'avoir un effet décisif. Or les données considérées demeurent *très fragiles*. Elles proviennent d'une seule étude. Toutefois, la hiérarchie globale des valeurs monétaires entre les différents matériaux apparaît cohérente avec la hiérarchie des impacts physiques. Si l'on considère les bénéfices du tri en vue du recyclage par type de matériau, on observe que seul le recyclage des films plastiques suscite un coût externe. Le recyclage des plastiques rigides génère, lui, un bénéfice externe important de l'ordre de 90 €/t ;

– les bénéfices externes de la valorisation énergétique s'appuient sur un nombre plus important d'études mais dont les résultats sont peu convergents. Ils suggèrent que la cogénération et la chaleur sont les modes les plus intéressants d'un point de vue environnemental, loin devant la production d'électricité. Ce résultat est, lui aussi, cohérent avec les résultats

sur les impacts physiques issus des analyses de cycle de vie ainsi qu'avec la hiérarchie des rendements énergétiques.

En tout état de cause, ces données ne permettent pas de se former une idée de l'évolution, sur la décennie, du coût des externalités. Puisqu'elles apparaissent cohérentes avec les données sur les impacts physiques et que ces derniers ont été notablement réduits durant la décennie (voir B - 3.7.), on peut former la *conjecture* d'une évolution similaire. Il n'est guère possible d'aller plus loin et de proposer une évaluation quantitative de cette évolution. Cela signifie qu'il n'est pas possible de distinguer, dans l'évolution des coûts de gestion sur la décennie, ce qui relève de l'intégration des coûts externes (l'amélioration de la protection sanitaire et environnementale) de ce qui relève des inefficacités (coûts non maîtrisés).

B - 4.2.3. Remarque sur l'emploi

Parmi les coûts et les bénéfices sociaux de la gestion des DMA, on pourrait également compter les emplois. Tous les emplois créés dans ce secteur ne correspondent pas nécessairement à un bénéfice social. La dépense sociale constituée par la masse salariale pourrait s'avérer créatrice de plus d'emplois si elle était affectée à un autre secteur. Toutefois, dans une économie soumise à un chômage involontaire important depuis plusieurs décennies, le fait d'être inemployé correspond souvent à un coût social. Les secteurs créant des emplois pour les personnes ayant des difficultés à s'insérer sur le marché du travail génèrent ainsi des bénéfices sociaux. C'est particulièrement le cas du secteur des DMA qui a recours de façon non négligeable à des contrats d'insertion des jeunes et de réinsertion des adultes. Malheureusement, les données disponibles ne permettent pas de cerner totalement cet effet. On ne dispose que des données relatives au programme « Nouveaux services emplois jeunes » instauré en 1997 [1]. La majorité des postes créés dans ce cadre correspond à des postes d'ambassadeurs du tri (voir tableau B - 4.2.3.-a).

(1) Loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 (« JO » du 17 octobre 1997).

Tableau B - 4.2.3.-a : Emplois jeunes dans le secteur des déchets

	1998	1999	2000	2001	2002
Ambassadeurs du tri	629	1 263	1 686	1 571	1 536
Gardiens de déchèteries, agents de collecte	494	660	688	602	547
Coordinateurs de collecte	53	111	134	129	108
Autres	41	45	41	38	32
Total	**1 217**	**2 079**	**2 549**	**2 340**	**2 223**

Source : Centre national de l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et IFEN

Par contre, il est possible d'évaluer l'emploi généré par le service public des DMA en utilisant l'approche analytique développée par l'ADEME à partir de ratios d'emploi (voir tableau B - 4.2.3.-b).

Tableau B - 4.2.3.-b : Estimation de l'emploi généré par le service public des DMA en 2000

	Ratio d'emploi en nombre d'emplois équivalents temps plein par kt (a)	**Quantités en 2000** en kt (b)	**Nombre d'emplois équivalents temps plein** (c) = (a) x (b)
Collecte	1,40	32 499	45 499
Transit	0,23	5 447	1 253
Recyclage	2,25	4 036	9 081
Compostage et méthanisation	0,35	3 425	1 199
Incinération	0,31	10 540	3 267
Mise en décharge (CET II et CET III)	0,12	14 497	1 740
Total			**62 039**

Sources : ADEME : tableau de bord national de la gestion des déchets ménagers, ITOM) et Planistat : « Analyse du coût et de l'emploi des filières mises en œuvre par le service public *», Commissariat général du Plan, février 2003*

Il apparaît que les activités de collecte et, dans une moindre mesure, la récupération et le tri en vue du recyclage, génèrent le nombre d'emplois le plus élevé. Le croisement de ces ratios avec les informations fournies par les autres approches de l'emploi (approche macro-économique et statistique) permet en outre de penser que les 62 000 emplois générés par le service public correspondent, à 75 %, à des emplois d'ouvriers [1].

S'agissant de l'évolution de l'emploi sur la décennie considérée, on dispose de peu d'indications. Nous proposons ici une estimation *grossière* qui consiste à

(1) Voir Planistat : « Analyse du coût et de l'emploi des filières mises en œuvre par le service public », Commissariat général du Plan, février 2003.

reprendre les ratios d'emplois calculés par l'ADEME sur la période récente et à les appliquer aux tonnages de 1993 (voir tableau B - 4.2.3.-c). Il est probable que cette approche tend à sous-évaluer le niveau de l'emploi passé compte tenu des progrès accomplis depuis 1993 en matière d'optimisation des circuits de collecte et de mécanisation des installations de traitement. Sous ces réserves, il apparaît que le service public des DMA aurait été à l'origine de la création nette d'environ 10 000 emplois équivalents temps plein entre 1993 et 2000, soit 1 250 emplois par an en moyenne. L'emploi aurait progressé de 2,75 % par an en moyenne entre ces deux dates, soit à un rythme plus soutenu que celui des quantités collectées et traitées (+ 1,85 %).

Tableau B - 4.2.3.-c : Estimation de l'emploi généré par le service public des DMA en 1993

	Ratio d'emploi en nombre d'emplois équivalents temps plein par kt (a)	**Quantités en 1993** en kt (b)	**Nombre d'emplois équivalents temps plein** (c) = (a) x (b)
Collecte	1,40	28 584	40 018
Transit	0,23	3 886	894
Recyclage	2,25	2 094	4 712
Compostage et méthanisation	0,35	2 260	791
Incinération	0,31	10 427	3 232
Mise en décharge (CET II et CET III)	0,12	13 804	1 656
Total-			**51 303**

Source : tableau de bord national de la gestion des déchets ménagers, ADEME

B - 4.2.4. Evolution de la fiscalité sur les décharges

La loi de 1992 a instauré une taxe [1] sur les déchets réceptionnés dans les décharges de classe II recevant les DMA [2]. La fiscalité sur les décharges était motivée par quatre considérations :

– une ressource fiscale pour apporter des aides spécifiques au service ;

(1) Article 8 de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 (« JO » du 14 juillet 1992). Les modalités d'application sont précisées par le décret n° 93-169 du 5 février 1993 (« JO » du 6 février 1993), modifié par le décret n° 94-772 du 31 août 1994 (« JO » du 1er septembre 1994), abrogé par le décret n° 95-1027 du 18 septembre 1995 (« JO » du 19 septembre 1995).

(2) Il est à noter que les déchets admissibles dans les décharges de classe II couvrent un champ plus vaste que ce que nous entendons par DMA puisqu'ils comptent notamment toute une série de déchets de l'industrie et de l'agriculture non collectés par le service public (voir l'annexe I de l'arrêté du 9 septembre 1997) mais qui sont assimilables aux déchets ménagers du point de vue de leur comportement lors du stockage et de leur caractère polluant. Les termes « déchets admissibles en classe II » sont donc ici utilisés pour distinguer le champ de la taxe.

- une meilleure orientation des filières en dissuadant la mise en décharge ;
- exercer une sorte de police des déchets en combattant des pratiques proscrites ;
- enfin, protéger l'environnement.

La motivation financière s'impose à l'origine. Les débats parlementaires font peu référence à d'autres motivations. Il est décidé d'emblée d'affecter le produit de la taxe à des aides spécifiques. C'est ainsi qu'est instauré, [1] à compter du 1er avril 1993, le Fonds de modernisation de la gestion des déchets (FMGD) géré par l'ADEME sur un compte distinct. Toutefois, la mise en décharge est très clairement conçue en 1992 comme une opération à la fois polluante et socialement indésirable. L'instauration de la taxe fait donc aussi référence, serait-ce implicitement, au principe pollueur-payeur introduit dès 1975 dans la réglementation communautaire relative aux déchets [2]. Mais il doit attendre la remise en cause du mécanisme du FMGD pour s'imposer clairement. Le retour du produit fiscal au secteur pollueur amoindrit la responsabilité des pollueurs. De là l'idée d'introduire la taxe au sein de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) entrée en vigueur au 1er janvier 1999. Versée au budget de l'État, la TGAP rompt avec la logique de l'affectation et restaure le prélèvement fiscal sur le stockage dans une configuration plus conforme au principe pollueur-payeur. Le niveau du taux n'est plus déterminé par une loi particulière mais est susceptible de varier avec chaque loi de finances.

L'orientation des filières a joué son rôle à compter de 1995 [3] avec la programmation, sur quatre ans, de la montée en puissance du taux de la taxe. En outre, le taux majoré a défavorisé le transport à longue distance des déchets et a évolué par la suite afin d'intégrer le différentiel de pollution des modes de transport. A compter du 1er janvier 2000, le taux majoré n'était plus applicable aux déchets provenant de l'extérieur du périmètre du plan lorsque leur transport était assuré par voie ferroviaire ou par voie fluviale, sous réserve que la desserte routière terminale n'excédait pas 20 % de l'itinéraire total [4]. Ce dispositif, l'un

---

(1) Article 8 de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 (« JO » du 14 juillet 1992). Les modalités de fonctionnement sont précisées par le décret n° 93-745 du 29 mars 1993 (« JO » du 30 mars 1993) modifié par le décret n° 96-391 du 10 mai 1996 (« JO » du 12 mai 1996).

(2) Article 11 de la directive n° 75/442/CEE du 15 juillet 1975. Il faut attendre l'article 1er-I de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 (« JO » du 3 février 1995), codifié à l'article L. 110-1-II-3° du code de l'environnement, pour voir ce principe entrer dans le droit de l'environnement français.

(3) Article 60-V de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 (« JO » du 3 février 1995).

(4) Articles 7-I-D-2° et 7-II de la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 (« JO » du 30 décembre 1999) modifiant le 3 de l'article 266 nonies du code des douanes.

des rares à traduire le principe de proximité, est abandonné à compter du 1er janvier 2003 [1] avec la suppression du taux majoré.

Contrairement à d'autres pays européens, la France n'a pas particulièrement développé l'idée d'une ***police des déchets***. La taxe s'applique normalement de façon uniforme aux décharges de classe II, que celles-ci soient ou ne soient pas conformes. Le minimum annuel par installation qui défavorise fiscalement les petites décharges, parmi lesquelles se trouve la majorité des décharges non autorisées, aurait pu jouer un rôle. En 1992 ce montant avait été fixé à un niveau élevé englobant les décharges de moins de 250 tonnes par an (voir tableau B - 4.2.4.-a). Ce seuil est abaissé à 80 tonnes dès 1995 et a continué à décroître depuis pour s'établir à moins de 50 tonnes en 2002. L'absence de motivation répressive est cohérente avec la loi de 1992 qui a repoussé à dix ans l'interdiction de mise en décharge des déchets non ultimes. La taxe n'était due, tout d'abord, que du 1er avril 1993 au 30 juin 2002. De ce fait, elle apparaissait comme une mesure préparatoire à la répression censée intervenir à compter du 1er juillet 2002 ou, si l'on préfère, comme le prix à payer pour continuer à mettre en décharge des déchets non ultimes dans l'attente de l'interdiction de cette pratique. Le lien potentiel entre motivation répressive et dispositif fiscal disparaît avec l'instauration de la TGAP. Celle-ci ne fait plus aucune référence à l'échéance du 1er juillet 2002 et, donc, à la notion de déchets ultimes [2]. Toutefois, à compter du 1er janvier 2003, le taux de la taxe s'appliquant aux déchets réceptionnés dans des installations non autorisées ou après la date limite d'exploitation, est presque doublé, à 18,29 €/t, et les installations faisant l'objet d'une certification environnementale se voient, à compter de la même date, appliquer un taux réduit de 7,5 €/t [3].

Evolution des quantités

Dans un contexte où la collecte des DMA augmente constamment depuis 1992, le stockage demeure le premier mode de traitement avec 45 % du tonnage total (voir tableau B - 3.4.1.-a). En 2000, environ 14,5 Mt de DMA allaient en décharge (classes II et III). Sur la période 1993-2000, le stockage n'a que faiblement réduit sa part relative.

---

(1) Article 27-2° de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 (« JO » du 31 décembre 2002) modifiant l'article 266 nonies du code des douanes.

(2) L'administration fiscale précise bien que la TGAP est applicable « (...) aux déchets dont la réception et le stockage dans l'installation ne seraient pas autorisés ou ne seraient pas effectués en conformité avec les lois et règlement en vigueur » (« Bulletin officiel des douanes », n° 6468, 29 novembre 2000, p. 4).

(3) Articles 27-1° et 27-3° de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 (« JO » du 31 décembre 2002) modifiant l'article 266 nonies du code des douanes.

Evolution de la fiscalité

Le produit de la fiscalité sur le stockage des déchets admissibles en classe II est donné dans le tableau B - 4.2.4.-a. Il est passé de 64,82 M€ en 1994 à 227,66 M€ en 2001, soit 19,66 % de progression annuelle en moyenne. Partant de rien, il est normal que la fiscalité ait progressé à un rythme beaucoup plus soutenu que les quantités mises en décharge. Depuis l'introduction de la TGAP, le barème n'a été changé qu'en 2003, [1] d'où la stagnation du produit fiscal entre 2000 et 2002.

Tableau B - 4.2.4.-a : Evolution de la fiscalité sur les décharges

		1993 (***)	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (****)	2000 (****)	2001 (****)	2002
Taux simple	en €/t	3,05	3,05	3,81	4,57	5,34	6,10	9,15	9,15	9,15	9,15
Taux majoré	en €/t	4,57	4,57	5,72	6,86	8,00	9,15	13,72	13,72	13,72	13,72
Minimum annuel par installation	en euro	762,25	762,25	304,90	304,90	304,90	304,90	457,35	457,35	457,35	450,00
	en t (*)	250	250	80	67	57	50	50	50	50	**49**
Produit (**)	en M€										TOTAL
Taxe sur le stockage		28,13	64,82	82,50	97,29	117,93	139,03	2,11	1,05	0,31	533,17
TGAP								226,08	226,39	227,35	679,82
Total		28,13	64,82	82,50	97,29	117,93	139,09	228,19	227,44	227,66	**1 212,99**

(*) Calculé en divisant le minimum annuel par le taux simple
(**) Recouvrements + pénalités + intérêts de retard – dégrèvements – remises de pénalités
(***) À compter du 1er avril
(****) Pour la taxe sur le stockage : produit annuel au titre des tonnages antérieurs à 1999

Sources : ministère de l'Environnement, ADEME : « Taxe sur le traitement et le stockage de déchets », rapports d'activité 1993-1994, 1995, 1996 ; ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, ADEME : « Taxe sur le traitement et le stockage de déchets », rapport d'activité, 1997 ; ADEME : « Rapport de gestion », 1998, 1999, 2000, 2001. Direction générale des douanes et droits indirects

Poids de la fiscalité dans le coût du stockage (voir tableau B - 4.2.4.-b)

L'année 1999 est à la fois celle de l'instauration de la TGAP et celle d'une importante augmentation de taux. Il est donc intéressant de s'y référer afin d'évaluer le poids actuel de la fiscalité dans le coût total du stockage (voir tableau B - 4.2.4.-b). Ce poids n'est pas négligeable puisqu'il représente entre 11 % et 15 % du coût de la mise en décharge hors TVA.

---

(1) À l'exception toutefois de l'arrondi de 7,35 € effectué en 2002 sur le minimum annuel par installation à l'occasion de la conversation en euros. Voir l'article 9 et annexe V de l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 (« JO » du 22 septembre 2000).

Tableau B - 4.2.4.-b : Poids de la fiscalité dans le coût du stockage

Coût unitaire HT hors TGAP en euro HT/t (a)		**Mise en décharge des DMA en 1999** Taux simple de la TGAP en euro/t (b)	Coût unitaire HT total en euro HT/t (c) = (a) + (b)	Poids de la TGAP (d) = (b) / (c)
Minimum	51	9,15	60,15	15 %
Moyen	60,5		69,65	13 %
Maximum	70		9,15	11 %

Source : (coût unitaire HT) : SOFRES Conseil : « Analyse des coûts de gestion des déchets municipaux », ADEME, AMF, rapport de la phase 1, avril 1998, rapport de la phase 2, octobre 1998

Fiscalité et environnement

La fiscalité environnementale vise à pallier l'absence d'un marché régulateur des impacts environnementaux au moyen d'un prélèvement obligatoire calculé afin de couvrir le coût de ces impacts. Il n'existe que très peu de données sur l'évaluation monétaire des coûts environnementaux (coûts externes) de la mise en décharge. Une étude réalisée au niveau communautaire à partir d'estimations établies aux conditions de 1993 et projetées à l'horizon 2001 conclut, pour la France, à un coût environnemental net de la mise en décharge se situant entre 11 €/t et 15,5 €/t selon les configurations [1] : (voir tableau B - 4.2.4.-c).

Estimation 1993	en €/t
Mise en décharge sans récupération du biogaz	15,5
Mise en décharge avec récupération du biogaz et brûlage	14,9
Mise en décharge avec récupération du biogaz et valorisation sous forme d'électricité se substituant	
- à de l'électricité produite par une centrale au charbon	14,9
- à l'électricité moyenne produite dans l'Union européenne	14,7
Mise en décharge sans station de transfert	13,2
Projection 2001	11 à 15

Si l'on en croit ces données, le taux de base actuel de la TGAP (9,15 €/t) aurait une marge de progression comprise entre 1,85 €/t et 6,35 €/t avant d'atteindre l'optimum environnemental.

(1) Source : Coopers & Lybrand, Centre for Social and Economic Research on the Global Environment : « Cost-benefit Analysis of the Different Municipal Solid Waste Management Systems : Objectives and Instruments for the year 2000 », rapport final, mars 1996, Commission européenne, Luxembourg, Bureau des publications officielles des Communautés européennes, 1997, p. 308-309. Les coûts environnementaux sont évalués dans cette étude pour des effets apparaissant du stade de la collecte, du transport et du transfert des déchets, y compris les accidents de circulation, jusqu'à celui de la mise en décharge proprement dite.

L'intérêt de la fiscalité environnementale repose sur sa capacité à dissuader les pratiques nuisant à l'environnement. Toutes choses égales par ailleurs, les variations relatives de la fiscalité sur le stockage devraient donc être accompagnées par des variations relatives de sens contraire des quantités mises en décharge. Le rapport entre ces variations relatives ou élasticité, devrait donc être négatif. Cela ne semble pas avoir été toujours le cas (voir tableau B - 4.2.4.-c).

Tableau B - 4.2.4.-c : Evaluation de l'élasticité fiscale du stockage des DMA

	Valeurs						
	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000
a. Quantité mise en décharges autorisées (CET II) en t	11 733 844	11 679 892	11 904 085	12 434 415	12 186 007	12 151 921	11 641 040
b. Taux simple de la fiscalité en €/t	3,05	3,81	4,57	5,34	6,10	9,15	9,15
	Taux de variation annuels moyens						
	1993-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	
c. Quantité mise en décharges décharges (CET II) en %	- 0,23	1,92	4,45	- 2,00	- 0,28	- 4,20	
d. Taux simple de la fiscalité en %	11,77	19,95	16,85	14,23	50,00	0,00	
	Elasticité (c/d)						
	1993-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999		
	- 0,02	0,10	0,26	- 0,14	- 0,01		

Source : (quantité) : données des enquêtes ITOM de l'ADEME redressées par Planistat (« Etude des facteurs macro-économiques explicatifs du flux de déchets », ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, février 2002. Ces données sont propres aux DMA et hors quantités allant dans des décharges autorisées de moins de 3 000 t/an et hors quantités allant dans des décharges non autorisées

Ainsi, entre 1995 et 1997, des augmentations non négligeables de taux s'accompagnent d'une augmentation sensible des quantités. Cependant, l'effet attendu a joué pour les périodes 1993-1995 et 1997-2000 avec même, pour cette dernière, un effet retard : la très forte augmentation de taux (+ 50 %) à l'occasion de l'instauration de la TGAP en 1999 ne produit le principal de son effet qu'en 2000. Toutefois, la valeur absolue de l'élasticité calculée demeure faible, largement inférieure à l'unité. Ce constat doit être modulé par deux éléments. Le premier est l'effet de la taxe sur la fermeture des petites décharges [1]. Le second est la prise en compte des difficultés d'ouverture des usines d'incinération venant partiellement en substitution de la mise en

(1) Voir plus loin la discussion relative à la fiscalité et au respect de la réglementation ainsi que le tableau B - 4.2.4.-f.

décharge. Les retards d'ouvertures entraînent des retards dans la diminution des quantités mises en décharge, sans qu'il soit possible de chiffrer ce phénomène. Dans certains cas, c'est la fermeture prématurée d'un incinérateur qui entraîne un surcroît de tonnage mis en décharge [1].

Fiscalité et orientation des filières

Les données fiscales disponibles ne permettent pas de distinguer entre le produit généré par le taux simple et celui issu du taux majoré. Il est donc impossible de savoir si la fiscalité a joué un rôle en termes de limitation du transport des déchets. Par contre, les données disponibles sur les coûts (voir tableau B - 4.2.1.-b) indiquent que la décharge de classe II demeure l'un des modes de traitement les moins onéreux, en moyenne. La fiscalité n'apparaît donc pas avoir atteint le niveau à partir duquel la solution du stockage serait, du seul point de vue économique, dissuadée par rapport aux autres modes de traitement [2].

Fiscalité et financement de la politique des déchets

De 1993 à 1998, la taxe sur le stockage des déchets admissibles en classe II a eu pour contrepartie les subventions du FMGD distribuées par l'ADEME. En réalité, il est resté un reliquat qui a été engagé en 1999 et en 2000. Au total, les subventions engagées s'élèvent à 542 M€ (voir tableau B - 4.2.4.-d) pour un produit de taxe de 533 M€ (voir tableau B - 4.2.4.-a). Le très léger sur-engagement (101,67 %) des subventions du FMGD sur le produit fiscal disponible s'explique par des produits financiers supérieurs aux frais de gestion et faisait du secteur des DMA un *receveur net*. Le 1er janvier 1999, les contreparties cessent avec l'instauration de la TGAP. A compter de cette date, les subventions de l'ADEME sont issues de la dotation budgétaire versée par l'État et totalisent presque 362 M€ d'engagements pour la période 1999-2001. La comparaison des deux régimes n'est pas facilitée par les changements du champ d'intervention et de comptabilisation des aides. Sous ces réserves, cette comparaison débouche sur une conclusion contrastée. D'une part, l'introduction de la TGAP n'a pas joué au détriment de l'enveloppe totale allouée au secteur : le budget annuel moyen depuis 1999 (120 M€) est comparable à la moyenne des engagements du FMGD sur la période 1996-1998 (129 M€) caractérisée par le

---

(1) L'exemple le plus connu de ce cas a été la fermeture des trois usines d'incinération de l'agglomération lilloise en 1998, représentant 600 000 tonnes annuelles, avant l'achèvement de la nouvelle unité fin 2000.

(2) On peut s'attendre à ce que les collectivités locales ne soient pas seulement sensibles aux arguments économiques lorsqu'elles décident de leur choix de filières. Mais qu'en est-il des nombreuses entreprises ayant recours aux décharges de classe II ?

pic exceptionnel de 1998. D'autre part, le produit total issu de la TGAP (679,82 M€, voir tableau B - 4.2.4.-a) représente 188 % du montant des subventions engagées depuis 1999 et fait donc du secteur des DMA, depuis cette date, un *contributeur net*.

Tableau B - 4.2.4.-d : Subventions de l'ADEME pour la gestion des DMA et des DIB

	1993 en M€	1994 en M€	1995 en M€	1996 en M€	1997 en M€	1998 en M€	1999 en M€	2000 en M€	TOTAL en M€
Engagements du FMGD R&D	1,304	9,325	9,951	8,973	12,080	19,672	3,414	0,220	64,939
Équipements	3,024	24,362	45,308	65,289	53,541	213,753	29,817	22,820	457,914
Réhabilitation de sites		2,100	0,946	1,377	1,426	5,611	1,017	0,151	12,628
Communes d'accueil			0,421	0,641	1,477	1,662	0,331		4,532
Départements ayant la compétence « plan »					1,206	0,839			2,045
Total	4,328	35,787	56,626	76,280	69,730	241,537	34,579	23,191	542,058
Moyenne annuelle 1996-1998				*129,18*					

	1999 en M€	2000 en M€	2001 en M€	TOTAL en M€
Engagements budgétaires DMA et DIB	114,606	123,576	123,425	361,61
Moyenne annuelle 1999-2001	*120,54*			

Source : Même sources que pour le tableau B - 4.2.4.-a.

Fiscalité et respect de la réglementation

Les exploitants de décharges non autorisées sont redevables de la taxe sur les déchets admissibles en classe II. La fiscalité offre ainsi un moyen de combler une connaissance fort lacunaire sur les décharges non autorisées. Les données disponibles ne couvrent que la période 1994-1999 et portent sur l'*ensemble* des déchets admissibles en classe II, y compris donc sur ceux qui ne transitent pas par le service public (voir tableau B - 4.2.4.-e).

Sur les 950 décharges non autorisées fermées entre 1994 et 1999, 400 recevaient moins de 100 t/an et 826 recevaient moins de 500 t/an. Sur la base de ces données, on pourrait conclure que le minimum annuel par installation a été dissuasif pour les petites décharges. Comme nous l'avons déjà noté, le champ des décharges concernées par ce minimum n'a cessé de décroître à compter de 1995 (voir tableau B - 4.2.4.-a) et le phénomène constaté doit certainement être attribué à d'autres causes qu'à la seule fiscalité. Dans l'ensemble, le nombre de décharges non autorisées taxées a décru de 2 068 à 1 118 unités, soit une baisse annuelle de 11,57 % en moyenne sur la période 1994-1999. Cette décroissance a été plus vive pour les décharges de plus de 100 t/an (entre 15 et 20 % par an

en moyenne) que pour les décharges de moins de 100 t/an (7 % par an en moyenne). Comme les décharges non autorisées sont plutôt des décharges de faible capacité, la décroissance est plus forte en termes de tonnages taxés, qui sont passés de 1,5 Mt à 0,7 Mt entre 1994 et 1999, soit une décroissance annuelle de 14 % en moyenne. Dans l'ensemble, les décharges non autorisées représentent 2,85 % du tonnage taxé en 1999, contre 6,72 % en 1994. Ces données suggèrent que les décharges non autorisées représentent actuellement une faible part, certainement inférieure à 5 %, [1] de l'ensemble des déchets admissibles en classe II, toutes sources confondues.

Tableau B - 4.2.4.-e : Nombre de décharges et tonnages taxés par types de décharges

	Nombre de décharges taxées au titre des déchets admissibles en classe II					
	en 1994			en 1999		
Tranches de capacité (en t/an)	Non autorisées	Autorisées	Total	Non autorisées	Autorisées	Total
0 à 100	1 236	135	1 371	836	133	969
100 à 500	627	197	824	201	95	296
500 à 1 000	72	55	127	27	35	62
1 000 à 3 000	64	105	169	28	77	105
Plus de 3 000	69	519	588	26	437	463
Total	2 068	1 011	3 079	1 118	777	1 895
en part du total	*67 %*	*33 %*		*59 %*	*41 %*	
	Tonnages taxés au titre des déchets admissibles en classe II					
	en 1994			en 1999		
Tranches de capacité (en t/an)	Non autorisés	Autorisés	Total	Non autorisés	Autorisés	Total
0 à 100	47 776	6 152	53 928	30 321	5 105	35 426
100 à 500	131 448	46 652	178 100	43 439	22 275	65 714
500 à 1 000	50 395	40 992	91 387	19 575	24 754	44 329
1 000 à 3 000	115 765	197 071	312 836	45 443	140 237	185 680
Plus de 3 000	1 213 774	21 350 631	22 564 405	588 249	24 595 821	25 184 070
Total	1 559 158	21 641 498	23 200 656	727 027	24 788 192	25 515 219
en part du total	*6,72 %*	*93,28 %*		*2,85 %*	*97,15 %*	

Source : base de données de gestion de la taxe (GESTA), ADEME

(1) Le nombre total de décharges non autorisées n'est pas connu avec précision mais il pourrait être proche de 9 000, ce qui correspondrait à environ 7 800 décharges non autorisées et non taxées. Il est très peu probable que ces décharges avaient une activité supérieure à 100 t/an. En effet, 75 % des décharges non autorisées taxées recevaient moins de 100 t par an en 1999 (voir tableau B - 4.2.4.-f) et il ne doit pas être facile d'échapper à la taxation lorsque l'activité est significative. Par conséquent, l'enveloppe de 780 000 t apparaît très majorante des quantités mises en 1999 dans des décharges non autorisées et non taxées. Sa prise en compte conduirait à porter à 5,73 % la part des décharges non autorisées dans le tonnage total qui aurait été mis en décharge en 1999.

Eléments de comparaison européenne

Parmi les pays européens appliquant une fiscalité sur la mise en décharge, la France apparaît avoir l'un des niveaux d'imposition les plus bas (voir tableau B - 4.2.4.-f).

Tableau B - 4.2.4.-f : Fiscalité de la mise en décharge dans différents pays européens

Pays	Taux actuels en €t	Observations
Autriche	5,8 à 101,6	En fonction du type de déchets et de la conformité de l'installation. Déchets de démolition : 5,8 €/t à 9,3 €/t. Décharge de haute qualité : 43,6 €/t. Décharge non conforme : 101,6 €/t.
Danemark	50,34	
Finlande	15,15	
France	9,15	Taux minoré : 7,5 €/t (certification environnementale). Taux majoré : 18,29 €/t (décharges non autorisées).
Italie	10 à 26	
Norvège	39,75	
Pays-Bas	78,81	
République tchèque	5,88	Taux porté 14,69 €/t en 2009.
Royaume-Uni	19,31	Déchets non inertes (déchets inertes : 3,22 €/t). Taux porté à 24,3 €/t en 2004.
Suède	31,12	

Sources : OCDE : base de données en ligne sur les taxes liées à l'environnement ; ADIT : « Etude comparative de la gestion des déchets et des stratégies mises en œuvre dans les principaux pays industrialisés », ADEME, 2002

B - 4.3. Evolution du financement du service public

L'évolution du financement du service public depuis 1992 est bien plus mal connue que ce que certaines publications laissent à penser. Si le gros du financement et de son évolution est bien appréhendé grâce au produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), il demeure que ce produit peut avoir d'autres emplois que le financement des DMA et que d'autres sources de financement sont possibles. Des données sur ces autres sources sont disponibles mais elles sont de qualité inégale et ne permettent *jamais* une vision complète. Dans ce contexte, la démarche suivie ici consistera à établir un *cadrage* de l'*évolution* du financement sur la base de la seule série statistique qui permette d'en rendre compte de façon générale puis à tenter une approche d'*évaluation*

exhaustive des différentes *recettes* sur une année récente. L'année 2000 est retenue parce qu'elle est la plus récente à offrir la plus grande disponibilité de données.

B - 4.3.1. Cadrage de l'évolution

Le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) apparaît fournir un bon indicateur de l'évolution du financement du service public des DMA. En tant que ressource fiscale, d'une part, et parce que le produit voté est effectivement versé, d'autre part, cette donnée est la plus sûre et la plus complète dont on dispose. Cependant, il faut insister sur le fait que le produit de la TEOM ne traduit pas de façon complète le montant effectivement consacré, chaque année, à ce financement, pour deux raisons essentielles :

- les services locaux ont normalement recours à d'autres sources de financement ;
- rien n'interdit à une collectivité de prélever un montant de TEOM supérieur, ou inférieur, aux stricts besoins de son service.

En termes d'*évolution*, la première raison peut être écartée puisque le produit de la TEOM constitue la source de financement *la plus importante*. On ne dispose d'aucune étude permettant de cerner, au niveau national, le poids réel de la seconde raison. On doit considérer que son influence est réduite ou demeure stable dans le temps.

Tableau B - 4.3.1. : Evolution du produit de la TEOM

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Taux de variation annuel moyen
Produit de la TEOM											
en M€ aux prix courants	1 589,4	1 785,2	1 980,6	2 153,6	2 383,4	2 550,8	2 688,3	2 825,8	2 917,3	3 066,0	+ 7,57 %
Taux de variation annuel		12,3 %	10,9 %	8,7 %	10,7 %	7,0 %	5,4 %	5,1 %	3,2 %	5,1 %	
Inflation		1,8 %	1,4 %	1,7 %	1,9 %	1,1 %	0,6 %	0,5 %	1,6 %	1,6 %	
Produit de la TEOM											
en M€ aux prix de 1992	1 589,4	1 753,6	1 918,7	2 051,4	2 228,0	2 358,5	2 470,9	2 584,3	2 626,0	2 716,4	+ 6,14 %
Taux de variation annuel		10,3 %	9,4 %	6,9 %	8,6 %	5,9 %	4,8 %	4,6 %	1,6 %	3,4 %	

Sources : produit de la TEOM : Direction générale des impôts ; Inflation : moyenne annuelle des variations mensuelles des prix à la consommation, hors tabac, ensemble des ménages, France entière, INSEE

L'évolution suggérée par la TEOM est très importante (voir tableau B - 4.3.1.-a). Son produit a augmenté entre 1992 et 2001 à un rythme moyen annuel de plus de 7 % en euros courants. Le financement nominal a ainsi presque *doublé* (+ 93 %) en dix ans alors que l'inflation sur la même période se limitait à 12,87 %. Ainsi, en euros constants de 1992, le rythme annuel moyen d'augmentation s'établit à un peu plus de 6 %, ce qui est *considérable*. Rappelons que, sur la période 1993-2000, la croissance démographique et celle de la collecte totale des DMA n'ont progressé annuellement que de 0,37 % et de 1,85 % en moyenne, respectivement (voir tableaux B - 3.1.2.-a et B - 3.2.-a). Toutefois, un ralentissement du rythme de progression semble se produire. On est ainsi passé, en euros constants, d'un taux de variation annuel fluctuant entre 6 % et 10 % pendant les années 1992-1997 à un taux se situant entre 1,5 % et 5 % depuis 1998. En tout état de cause, *les besoins de financement ont augmenté durant la décennie beaucoup plus vite que la population, que l'activité économique et que les quantités à collecter et à traiter* [1].

B - 4.3.2. Evaluation des différentes recettes

Pour se financer, le service public des DMA a recours à une très large palette de moyens. Nous tenterons ici de cerner de façon exhaustive les *recettes* qui contribuent au financement du service sans distinguer particulièrement entre recettes de fonctionnement et recettes d'investissement. Il est utile, par contre, de distinguer les recettes qui proviennent d'instruments financiers et celles qui proviennent de sources additionnelles qui, sans constituer de véritables instruments financiers, n'en participent pas moins au financement du service. Les instruments financiers sont :

- **l'instrument fiscal**, avec les ressources du budget général des collectivités et la TEOM auxquelles s'associent les redevances pour services rendus aux usagers *non-ménagers* avec la redevance spéciale (RS) et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères en provenance des terrains de camping ou aménagés pour le stationnement des caravanes (REOMTC) ;
- **l'instrument tarifaire** avec la redevance pour service rendu (REOM) ;

(1) L'augmentation de la population a été en moyenne annuelle de 0,37 % entre 1993 et 2000 (voir tableau B - 3.1.2.-a). Selon l'INSEE, le PIB aux prix courants est passé sur la même période de 1 101,7 milliards d'euros à 1 416,9 milliards d'euros, soit une progression annuelle moyenne de 3,66 %. Toujours sur la même période, les quantités collectées et traitées ont augmenté de 1,85 % (voir tableaux B - 3.2.-a et B - 3.4.1.-a).

- **l'instrument de la REP** en matière d'élimination des déchets d'emballages ménagers avec les soutiens versés par le dispositif agréé ;
- **les subventions** qui prennent, dans la majorité des cas, la forme d'aides à l'investissement et proviennent, pour l'essentiel, de ressources gérées soit au niveau national (aides de l'ADEME), soit au niveau territorial (aides des Conseils régionaux et généraux, des agences de l'Eau, etc.).

Les sources additionnelles de recettes à considérer sont :

- **les prestations de services**. Les collectivités assurent des prestations de collecte et de traitement non seulement pour leurs usagers mais aussi pour d'autres collectivités ou pour des entreprises, contre rémunération. Ainsi, il n'est pas rare qu'une collectivité compétente en matière de collecte effectue le ramassage des ordures ménagères d'une commune voisine, *sans être liée à cette dernière au sein d'un EPCI*, ou qu'une installation publique traite de déchets industriels et commerciaux banals *non collectés par le service publi*c. Ces pratiques, qui peuvent susciter des interrogations lorsque sont enfreints les principes de spécialité géographique des établissements publics et de carence de l'initiative privée, voire le code des marchés publics, n'en sont pas moins très largement répandues ;
- **les recettes industrielles et commerciales**. Le traitement de la matière et de l'énergie contenues dans les déchets peut être source de recettes grâce à la vente d'objets réutilisables, de matériaux, de combustibles, d'amendements organiques (composts), de biogaz, de chaleur (vapeur), d'électricité. Certaines de ces recettes proviennent d'un marché régulé. C'est le cas des prix de reprise versés dans le cadre de la garantie de reprise offerte par le dispositif agréé mais aussi du tarif de l'énergie électrique reprise. D'autres recettes proviennent du marché libre (matériaux d'emballages hors garantie de reprise, composts, chaleur, biogaz, etc.).

Produit en provenance du budget général des collectivités

La part prise par les ressources en provenance du budget général des collectivités dans les recettes du service des DMA ne fait l'objet d'aucune information au niveau national. Elle est souvent inconnue au niveau même des services locaux. Lorsque le financement est d'origine fiscale, le service est géré comme un service public à caractère administratif (SPA) et il n'est pas tenu d'équilibrer recettes et dépenses, ni n'individualiser nécessairement son budget (voir C - 6.2.1.). Dans ce contexte, retracer la part des ressources en provenance

du budget général dans les recettes totales du service nécessite le plus souvent une analyse particulière. Les « ressources budgétaires » [1] posent donc un problème d'évaluation spécifique, d'autant plus sensible que leur produit constitue, très certainement, la *deuxième* recette de financement après la TEOM (voir tableau B - 4.3.3.-a). Il convient de distinguer deux sous-problèmes selon que l'on considère le cas des services ayant ou n'ayant pas instauré la TEOM [2].

Evaluation des ressources budgétaires pour les SPA n'ayant pas instauré la TEOM

Il existe encore en France des services qui se financent sans recourir à la TEOM, ni à la REOM. Le département de la Guyane ne dispose pas de cadastre généralisé, de sorte qu'il lui est impossible d'instaurer la TEOM. En milieu rural, il n'est pas rare que les petites communes mettent en œuvre un service réduit au strict nécessaire ou profitent de la péréquation financière pratiquée par une structure intercommunale. Dans ces deux cas, elles ont une charge à payer peu importante et ne ressentent pas toujours le besoin d'instaurer un instrument financier spécifique.

La Direction générale des collectivités locales (DGCL) publie des données relatives aux populations assujetties à la TEOM et à la REOM [3]. Ces données très incertaines permettent de calculer, par différence, la population qui n'est pas assujettie à la TEOM, ni à la REOM. En appliquant un produit moyen à cette population, on peut estimer le montant des recettes des services n'ayant pas instauré la TEOM, ni la REOM [4]. Le tableau B - 4.3.2.-a indique les valeurs de population utilisées et obtenues. Pour la période 1993-2001, les données

---

(1) Suivant un usage devenu commun, nous employons ces termes pour désigner les ressources en provenance du budget général des collectivités. Ils sont forts commodes quoique impropres : lorsque le service est géré comme un SPA et n'a pas de budget individualisé, toutes ses recettes sont inscrites dans le budget général de la collectivité dont il dépend.

(2) Il existe un troisième cas que nous écartons car il est interdit (voir C - 6.2.2.) par la mutuelle incompatibilité des statuts de SPA et de SPIC même s'il se rencontre en pratique : celui des services ayant instauré la REOM et ayant recours, bon an, mal an, aux ressources budgétaires de la collectivité.

(3) Voir la collection « Les collectivités locales en chiffres » ainsi que la collection, publiée sous le timbre de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales ».

(4) Notons que la population communale France entière (métropole + DOM) utilisée par la DGCL contient des doubles comptes et diffère donc de la population France entière au sens de l'INSEE, laquelle les exclut. Le fait que certaines personnes (travailleurs en foyer, étudiants, résidents des maisons de retraite, religieux et militaires) soient comptées deux fois ne tire pas à conséquence en matière de finances locales, bien au contraire. Mais la population communale n'est calculée que pour les années de recensement (1990, 1999). Pour les années intercensitaires, nous estimons cette population en supposant qu'elle évolue au même rythme que la population annuelle estimée par l'INSEE. On peut calculer l'erreur entraînée par cette estimation sur l'année 1999 : elle est de 0,6 % de la population communale recensée.

relatives à la population de la REOM sont complètes sauf pour l'année 1998. Il faut donc exclure cette année de l'estimation de la population qui n'est assujettie ni à la TEOM, ni à la REOM (voir tableau B - 4.3.2.-a). Pour 1999, le taux de variation annuel, incalculable, est remplacé par le taux de variation annuel moyen sur la période 1997-1999.

On doit admettre, a priori, l'existence d'une tendance historique de baisse de la population qui n'est assujettie à aucun instrument de financement spécifique. Avec la progression de la technicité du service, des coûts et de la taille moyenne des services, la part globale de la TEOM et de la REOM ne devrait cesser d'augmenter.

Tableau B - 4.3.2.-a : Estimation de la population qui n'est assujettie ni à la TEOM, ni à la REOM

		1993	1994	1995	1996	1997	1999	2000	2001
A. Population assujettie à la TEOM	en Mhab.	44,466	44,250	43,920	45,320	45,909	47,210	46,232	46,778
B. Population assujettie à la REOM	en Mhab.	6,800	8,236	8,214	8,111	8,615	9,060	7,675	7,655
C. Population communale (voir tableau B - 4.3.2.-a)	en Mhab.	59,982	60,205	60,420	60,631	60,838	61,632	61,915	62,238
D. Population qui n'est assujettie ni à la TEOM, ni à la REOM (C - A - B)	en Mhab.	**8,716**	**7,719**	**8,286**	**7,200**	**6,314**	**6,602**	**7,074**	**7,130**
	en part du total	14,5 %	12,8 %	13,7 %	11,9 %	10,4 %	10,7 %	11,4 %	11,5 %
	en variation annuelle		- 11,4 %	+ 7,3 %	- 13,1 %	- 12,3 %	+ 2,3 %	+ 7,1 %	+ 0,8 %

Source : populations assujetties : Direction générale des collectivités locales

L'estimation montre que la population qui n'est assujettie à aucun instrument de financement spécifique n'est pas négligeable. *Elle correspondrait à plus de 10 % de la population communale totale* [1] et apparaît ainsi être d'un ordre de grandeur comparable à la *population assujettie à la REOM*. Ce rapprochement n'a certainement pas qu'une valeur statistique. La comparaison des produits de TEOM et de REOM par habitant montre un écart important, presque du simple au double (voir tableau B - 4.3.2.-b).

(1) Ce pourcentage apparaît élevé au regard de celui de 5 % issu d'en enquête annuelle effectuée en Poitou-Charentes ; voir : « Financement du service public de gestion des déchets ménagers. Données 2000 », Observatoire régional des déchets (Agence Poitou-Charentes Energie-Déchets-Eau), novembre 2001.

Tableau B - 4.3.2.-b : Evolution des produits absolus et par habitant de TEOM et de REOM

		1993	1994	1995	1996	1997	1999	2000	2001
E. Produit de la TEOM (voir tableau B - 4.3.1.)	en M€	1 785,2	1 980,6	2 153,6	2 383,4	2 550,8	2 825,8	2 917,3	3 066,0
F. (E/A)	en €/hab.	40,1	44,8	49,0	52,6	55,6	61,5	61,9	64,6
G. Produit de la REOM	en M€	167,7	182,9	213,4	213,4	259,2	274,4	332,3	360,0
H. (G/B)	en €/hab.	24,7	22,2	26,0	26,3	30,1	30,3	43,3	47,0

Source : produit de la REOM : Direction générale des collectivités locales

Cela traduit un phénomène bien connu (voir C - 6.2.2. et tableau C - 6.2.2.-b) selon lequel la REOM connaît une meilleure diffusion en milieu rural qu'en milieu urbanisé. Or, pour les raisons avancées plus haut, il est probable que les services n'ayant pas instauré la TEOM, ni la REOM, soient plutôt des services peu urbanisés [1]. Pour estimer le financement de ces services, il est donc raisonnable d'utiliser le produit par habitant de la REOM et non pas celui, beaucoup plus important, de la TEOM. Ce choix s'impose dans une démarche d'estimation *minimale* (prudentielle) à laquelle on est réduit, faute de toute autre information. Sur cette base, l'estimation abouti à un produit financier se situant entre 170 M€ en 1994 et 335 M€ en 2001 (voir tableau B - 4.3.2.-c).

Tableau B - 4.3.2.-c : Estimation du produit financier des services n'ayant instauré ni TEOM, ni REOM

		1993	1994	1995	1996	1997	1999	2000	2001
D. Population assujettie ni à la TEOM, ni à la REOM (voir tableau B - 4.3.2.-a)	en Mhab.	8,716	7,719	8,286	7,200	6,314	6,602	7,074	7,130
H. Produit de la REOM (voir tableau B - 4.3.2.-c,d	en €/hab.	24,7	22,2	26,0	26,3	30,1	30,3	43,3	47,0
I. Estimation du produit des services n'ayant instauré ni TEOM, ni REOM (D x H)	en M€	**215,3**	**171,4**	**215,4**	**189,4**	**190,1**	**200,0**	**306,3**	**335,1**

Cette estimation est cohérente avec celle réalisée à partir d'une exploitation des résultats de la seule enquête sur les coûts statistiquement représentative

(1) Cela est assez largement confirmé par les données sur la proportion des communes ayant instauré la TEOM ou la REOM. En 2000, les communes de moins de 500 hab. n'avaient pas instauré la TEOM, ni la REOM, pour 14,7 % d'entre elles. Ce taux variait de 11,4 % à 12,3 % chez les communes de 500 à 5 000 hab. et était de moins de 10 % pour les communes de plus de 20 000 hab. Par contre entre 5 000 et 20 000 hab., ce taux se situait entre 14,4 % et 14,6 %. Une répartition similaire s'observe sur les données 2001.Voir « Les collectivités locales en chiffres », éditions 2001 et 2002-2003, ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, décembre 2001 et novembre 2002.

effectuée à ce jour [1]. Pour 1997, cette exploitation [2] aboutit à une valeur de 160 M€. Le rapport présenté en 2003 à la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement propose de retenir la valeur de 270 M€ pour l'année 2000 [3]. Compte tenu de l'incertitude affectant la population des services considérés, nous retenons, par prudence, la valeur de 200 M€ pour l'année 2000.

Evaluation des ressources budgétaires pour les SPA ayant instauré la TEOM

Les collectivités gérant leur service sous le statut de SPA et prélevant un produit de TEOM peuvent compléter ce produit par abondement du budget général. Les motivations de cette pratique sont diverses : mutualisation du financement entre les différents contributeurs à la fiscalité locale, limitation de la progression de la TEOM, fonction propreté assurée par le service des DMA, etc. Le rapport précité estime cet abondement à 160 M€ pour l'année 2000 pour les *seuls* EPCI à fiscalité propre [4]. En Poitou-Charentes, le taux de couverture des coûts par le produit de la TEOM pour 29 services ayant instauré la TEOM est estimé à 84 % [5]. Les ressources du budget général seraient donc mobilisées à hauteur de 16 %. On peut également citer le cas d'une communauté de communes de l'Ouest pratiquant la TEOM et qui a utilisé, de 1995 à 2001, le budget général dans une proportion variant de 17 % à 28 % du total de ses dépenses pour les déchets [6]. Ces indications soulignent l'importance de cette source de financement même si elles demeurent trop partielles pour permettre de les extrapoler au niveau national. En tout état de cause, cette seconde origine des

---

(1) Il s'agit de l'enquête effectuée par l'IFEN et le Service central des enquêtes et études statistiques (SCEES) du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, en collaboration avec l'ADEME. Cette enquête, obligatoire, a été réalisée en 1998 sur les données de l'année civile 1997 auprès de 4 500 communes en métropole et dans les DOM ; voir : « 9 français sur 10 disposent d'au moins une collecte sélective de leurs déchets ménagers », IFEN, « Les données de l'environnement », n° 58, août 2000.

(2) Réalisée par Thierry de Corlieu, de l'IFEN, à notre demande.

(3) « Rapport à la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement. Données économiques de l'environnement », tome 1 (rapport général), ministère de l'Ecologie et du Développement durable, IFEN, 2003, p.100. La valeur citée doit être tenue pour provisoire, les travaux de rénovation du compte des déchets municipaux n'étant pas achevés.

(4) Cette évaluation demeure grossière puisqu'elle résulte de l'application à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre de la part du solde négatif courant (recettes moins dépenses courantes) sur les recettes courantes constatées sur les seules communautés urbaines.

(5) Voir : « Financement du service public de gestion des déchets ménagers. Données 2000 », Observatoire régional des déchets (Agence Poitou-Charentes Energie-Déchets-Eau), novembre 2001. Il est à noter que ce taux est de 87 % pour les services se finançant par la REOM, ce qui tend à montrer que le cumul normalement interdit de la REOM et du budget général est relativement fréquent.

(6) Voir : « Service public 2000 » : « Evolution des coûts de gestion des déchets ménagers et assimilés constatés localement », ADEME, 2003.

ressources budgétaires apparaît *au moins aussi* importante que la première car elle est souvent utilisée y compris, et surtout, par les grandes collectivités urbaines.

Nous retiendrons l'hypothèse, que nous considérons *minimale*, selon laquelle le produit des ressources budgétaires, représentait, *toutes sources confondues*, 400 M€ en 2000. Le caractère minimal de cette estimation est partiellement contrebalancé par la non-prise en compte, faute de toute indication, de la partie du produit de la TEOM utilisé à d'autres fins que celui du financement du service des DMA.

Produit des redevances et des prestations de services

N'étant pas une ressource fiscale, le produit de la REOM est publié par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) sur la base de données collationnées par les préfectures. Chaque année le montant de la REOM est recensé par les préfectures en vue du calcul du coefficient d'intégration fiscale et de l'effort fiscal, paramètres entrant dans le calcul de différentes subventions d'État versées aux collectivités locales. Ce recensement s'effectue par voie papier ou téléphonique.

Dans le cadre des travaux de rénovation du compte des déchets municipaux menés par la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, il a été décidé de recourir aux données rassemblées et traitées par voie informatique par la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Ces données sont issues des comptes tenus par les comptables des services. Pour l'année 2000, le produit de la REOM issu de cette source s'établirait à 646 M€, soit presque le double de celui publié par la DGCL (voir tableau B - 4.3.2.-b). Une partie importante de la différence, pour un montant de 232 M€, semble provenir des comptes enregistrés sous une nomenclature relevant du cadre comptable M4. Ce cadre est applicable par tous les services gérés comme des SPIC lorsqu'un cadre comptable spécifique à leur secteur d'activité n'a pas été décliné. Le service des DMA se trouve dans ce dernier cas. Les services locaux devraient donc, lorsqu'ils ont instauré la REOM, appliquer le cadre comptable M4. En réalité, beaucoup de services se finançant par la REOM se contentent de suivre la nomenclature applicable par les communes et leurs SPA, c'est-à-dire le cadre comptable M14. Comme la nomenclature M4 n'est pas spécifique aux déchets, elle ne distingue pas le produit de la REOM du produit des prestations de services. Par contre, la nomenclature M14 contient des comptes distincts pour la REOM et les prestations de services. En d'autres termes, *l'analyse de la comptabilité d'un service ayant instauré la REOM ne permet pas de connaître le montant de la REOM lorsque le service applique la réglementation*

comptable propre à son statut de SPIC mais le permet lorsqu'il déroge à cette réglementation. Dans ces conditions, les données comptables ne peuvent pas être utilisées pour estimer le produit de la REOM et il faut leur préférer, jusqu'à preuve du contraire, ou dans l'attente d'une réforme du cadre comptable, les données publiées par la DGCL. Par contre, la comptabilité publique est la seule source qui permette d'évaluer, au niveau national, le montant des autres redevances et des prestations des services gérés comme des SPA.

Pour la redevance spéciale (RS), il y a cohérence entre le statut (seuls les SPA peuvent l'instaurer) et le cadre comptable M14, de sorte que les données comptables peuvent être considérées comme fiables. Il en va de même pour la REOMTC sauf que la nomenclature M14 n'a pas prévu de compte distinct pour cette redevance. Son montant est ainsi susceptible de se retrouver dans différents comptes : comptes [1] de la REOM, compte de la RS, comptes de prestations. Du fait du faible montant que son produit doit représenter, cela n'apparaît pas tirer à conséquence.

La M14 dispose d'un compte intitulé « abonnement ou redevance pour enlèvement des déchets industriels et commerciaux ». Ce compte enregistre probablement les prestations rendues à des usagers non ménagers lorsque leurs déchets ne sont pas collectés mais seulement traités par le service public. On ne peut pas exclure qu'il incorpore également le prix de certaines prestations de collecte, notamment l'accès payant des usagers non ménagers aux déchèteries ainsi que, lorsque la redevance spéciale n'est pas instaurée, la collecte des déchets banals d'entreprises. On peut donc rattacher le montant de ce compte à celui de la redevance spéciale.

Les prestations de services posent deux problèmes. D'un côté, on a vu qu'il est impossible de distinguer le produit de la REOM de celui des prestations lorsque le service suit la nomenclature M4. Par conséquent, n'est utilisable que le compte « autres prestations de services » du cadre comptable M14. D'un autre côté, ce dernier a un intitulé tellement générique qu'il est difficile de se prononcer sur la nature des prestations qu'il enregistre. Les prestations que se rendent les collectivités entre elles, sans être liées au sein d'un EPCI ou d'un syndicat mixte, devraient être enregistrées à ce compte [2]. Cependant, il n'est pas

---

(1) La M14 comporte deux comptes de REOM dont l'un est exclusivement utilisé par les collectivités de moins de 500 hab.

(2) Les reversements de TEOM et REOM entre collectivités liées au sein d'un EPCI ou d'un syndicat mixte font l'objet de comptes distincts dont on ne tient ici, naturellement, pas compte.

exclu que ce compte enregistre également des prestations assurées auprès d'usagers non ménagers.

Tableau B - 4.3.2.-d : Produit des redevances et des prestations de services

	Produit 2000 en M€	**Origine et source**
REOM	332	Données collationnées par les préfectures Source : DGCL
RS	32	Données comptables (compte n° 70612/M14) Source : DGCP
Abonnement ou redevance pour enlèvement des déchets industriels et commerciaux	84	Données comptables (compte n° 70613/M14) Source : DGCP
Prestations de services	348	Données comptables (compte n° 70688/M14) Source : DGCP
Total	**796**	

Dans l'ensemble (voir tableau B - 4.3.2.-d), on constate que le produit des prestations de services est important puisqu'il est légèrement supérieur à celui de la REOM. Les produits en provenance des usagers non-ménagers apparaissent modestes et sont significatifs de l'inapplication de la redevance spéciale. On peut essayer d'en préciser les conséquences financières en comparant le produit réel au produit *théorique* qu'elle rapporterait si tous les services gérés comme des SPA l'appliquaient. Pour ce faire, déterminons la partie du produit en provenance des usagers ménagers et non-ménagers. Faute de pouvoir les répartir, les prestations de services sont exclues. Par contre, une notion large de redevance spéciale peut être retenue en cumulant le produit de la redevance spéciale proprement dite et celui de l'abonnement ou redevance pour enlèvement des déchets industriels et commerciaux (voir tableau B - 4.3.2.-e).

Tableau B - 4.3.2.-e : Financement des SPA par les usagers

	Produit 2000 en M€	
TEOM	2 917	
Ressources du budget général	400	
Redevance spéciale au sens large	116	
dont : Redevance spéciale		32
dont : Abonnement ou redevance pour enlèvement des déchets industriels et commerciaux		84
Total	**3 433**	

Selon l'ADEME, les DIB inclus dans la collecte des DMA représentaient 4 866 kt sur les 32 499 kt collectés par le service public en 2000 (voir tableau B - 3.2.-a), c'est-à-dire une proportion de 15 %. En supposant que les différents contributeurs participent au financement des services proportionnellement à leur tonnage, il apparaît que la redevance spéciale au sens large aurait dû représenter 515 M€ en 2000 (15 % de 3 433 M€). En réalité, elle n'a généré que 116 M€,

soit un rendement de moins de 23 % [1]. Cette estimation fournit également une indication du *transfert indu de charges* opéré par le statut de SPA entre les deux catégories d'usagers. Sans aller jusqu'à dire que les usagers ménagers acquittent 80 % du coût de gestion des déchets non ménagers, [2] il est évident qu'ils en acquittent une large part du fait de la très large inapplication de la redevance spéciale par les SPA.

Produit des soutiens versés par le dispositif agréé

Pour 2000, ce produit représentait 143,425 M€ (voir tableau B - 4.1.2.-g).

Produit des subventions

Le produit des subventions finançant le service des DMA est mal connu. Une des raisons en est la très grande variété des subventions, des autorités versantes (Commission européenne, État, ADEME, conseils régionaux, conseils généraux, agences de bassin, etc.) et des raisons qui font que les services se voient attribuer une subvention. Une autre source de méconnaissance est liée aux modes de comptabilisation et de versement des subventions. Ainsi, en l'absence de budget individualisé, la subvention reçue au titre d'un investissement réalisé pour le service sera comptabilisée avec d'autres subventions dans le budget général de la collectivité. Les aides de l'ADEME font de plus en plus l'objet d'une contractualisation avec les conseils régionaux et généraux de sorte qu'il n'est pas toujours possible de retracer l'origine de leurs subventions. Enfin, entre la décision de subvention et son solde, il peut s'écouler plusieurs années, ce qui rend quasiment impossible le rapprochement entre les sommes affichées par les autorités versantes et celles issues de la comptabilité des services.

Trois sources différentes peuvent être utilisées pour estimer le montant des subventions :

---

(1) Si l'on ne tient compte que du produit de la redevance spéciale à proprement parler (32 M€), ce rendement tombe à 6 %. La redevance spéciale serait appliquée, par environ 1 000 communes, soit 3 % des communes qui sont légalement tenues de la mettre en œuvre ; voir : « Rapport sur les modes de financement du service d'élimination des déchets », ministère de l'Economie, des Finances, et de l'Industrie, février 2002, p. 11. La source de cette donnée semble incertaine et, d'ailleurs, n'est pas indiquée dans le rapport considéré.

(2) L'estimation pourrait être biaisée par les prestations de services. Par ailleurs, il faudrait considérer qu'une partie du produit de la TEOM et une partie des ressources budgétaires sont acquittées par les usagers non ménagers.

- une source comptable due à la DGCP et mobilisée par les travaux de rénovation du compte des déchets municipaux menés par la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement. Cette source porte sur les subventions reçues et demeure *partielle* car elle ne couvre que la comptabilité des services syndicaux et des budgets annexes. Elle est toutefois la seule source qui permette de tenir compte des versements du Fonds de compensation de la TVA et des subventions versées par les conseils régionaux. Elle enregistre également des subventions diverses, des aides versées par d'autres établissements publics locaux et l'Union européenne, et d'autres aides pour un total de 56 M€ dont il n'est pas tenu compte ici, faute d'indication suffisante ;
- une source constituée par une enquête réalisée récemment sur la politique des conseils généraux en matière de gestion des déchets [1]. Sur la base des réponses de 80 départements, cette étude évalue, pour la quasi-totalité des départements français (99 sur 100), le montant total des comptes administratifs des conseils généraux relatifs aux déchets. On retiendra ici les montants versés en fonctionnement et à l'investissement par les conseils généraux au titre de subventions et de leurs participations à des syndicats mixtes ;
- la source de l'ADEME pour laquelle sera uniquement retenu le montant *engagé* au titre du programme d'aides à l'équipement dans le secteur des DMA. Il est à noter qu'environ 15 % de ce montant sont versés à des opérateurs privés mais correspondent bien à une aide, indirecte, au financement du service public.

Dans l'ensemble, compte tenu des limitations indiquées, le total obtenu correspond sans doute à une sous-évaluation de la réalité (voir tableau B - 4.3.2.-f).

Tableau B - 4.3.2.-f : Estimation des subventions

	Produit 2000 en M€
Etat (Reversements du FCTVA)	24,100
ADEME (Aides engagées à l'équipement)	70,036
Conseils régionaux	22,000
Conseils généraux (Subventions d'investissement et de fonctionnement versées, participations à l'investissement et au fonctionnement des syndicats mixtes)	99,912
Total	**216,048**

(1) AMORCE : « Les politiques de gestion des déchets menées par les conseils généraux », Assemblée des départements de France, mars 2002.

Produit des recettes industrielles et commerciales

Pour évaluer le produit des recettes industrielles et commerciales, nous ferons appel à deux sources. La première résulte d'un calcul établi par Alain Cabanes, délégué général de l'association AMORCE, sur la base des quantités valorisées et de prix moyens [1]. L'intérêt de ce calcul est de permettre d'établir une ventilation entre les recettes différentes. Pour les ventes d'énergie cependant, les quantités vendues issues de l'enquête ITOM 2000 sont utilisées car elles détaillent le montant de l'énergie valorisée par la méthanisation et la mise en décharge. Ces données tendent à surévaluer l'énergie valorisée par le seul traitement des DMA dans la mesure où elles intègrent la valorisation de 4 installations n'incinérant que des DIB et la valorisation obtenue sur l'ensemble des CET II.

Pour la valorisation de la chaleur en incinération, les quantités vendues agrègent celles en provenance des installations ne récupérant que de la chaleur ainsi que la production thermique des incinérateurs avec cogénération. Il en va de même pour l'électricité [2]. Il n'est pas tenu compte de l'énergie auto-consommée dans les installations[3]. Les données issues de ce calcul montrent que la valorisation de l'énergie est la première recette industrielle et commerciale, avec une prédominance de la chaleur issue de l'incinération (voir tableau B - 4.3.2.-g). Cela est d'autant plus remarquable que cette valorisation ne fait l'objet d'aucun tarif préférentiel [4]. La vente des matériaux constitue la deuxième recette industrielle et commerciale. Sur un total de 66,684 M€ en 2000, les recettes issues de la garantie de reprise du dispositif agréé comptent pour 53,514 M€, soit pour 80 %. On ne peut pas en déduire que le marché libre (hors garantie de reprise) ne représente que 20 % du marché total de reprise des matériaux issus des DMA. En effet, les données considérées ne tiennent pas compte des contrats

---

(1) Alain Cabanes : « Comment est financé le service public local des déchets ménagers ? », AMORCE, mars 2002.

(2) Les données détaillées de l'enquête ITOM 2000 sont les suivantes : 1 716 326 MWh vendus au titre de la chaleur provenant de l'incinération avec récupération de chaleur uniquement, 4 948 645 MWh vendus au titre de la chaleur provenant de l'incinération avec cogénération, 734 269 MWh vendus au titre de l'électricité provenant de l'incinération avec récupération d'électricité uniquement, 719 476 MWh au titre de l'électricité provenant de l'incinération avec cogénération.

(3) Selon les données ITOM, l'autoconsommation d'énergie des UIOM aurait été en 2000 de 587 473 MWh pour l'électricité et de 936 409 MWh pour la chaleur. En valorisant cette autoconsommation aux prix de reprise moyens (44,21 €/MWh et 15,24 MWh respectivement, voir tableau B - 4.3.2.-g), on obtient un montant d'environ 40 M€.

(4) Seuls les tarifs de reprise de l'électricité ont fait l'objet d'une réglementation par voie de deux arrêtés du 2 et du 3 octobre 2001 ((« JO » du 21 novembre 2001). Il est à remarquer qu'aucun de ces deux arrêtés ne couvre l'électricité produite par le biogaz de méthanisation. Ceci explique que, dans la pratique, son tarif de reprise soit inférieur à celui de l'électricité produite par le biogaz de décharge.

que certaines collectivités ont passé sur ce marché pour l'acier, l'aluminium et, même, les plastiques. Ce taux apparaît donc sous-évalué.

Tableau B – 4.3.2.-g : Estimation et ventilation des recettes industrielles et commerciales

Vente		Quantité vendue en 2000	Prix moyen 2000	Valeur 2000 en M€
Produit	Type			
A. Matériaux dans le cadre de la garantie de reprise	Acier de collecte sélective	61 000 t	30,49 €/t	1,860
	Acier de mâchefers	222 000 t	7,62 €/t	1,692
	Aluminium de collecte sélective	800 t	243,92 €/t	0,195
	Aluminium de mâchefers	7 000 t	198,18 €/t	1,387
	Verre	1 700 000 t	22,87 €/t	38,879
	Papier-carton	164 000 t	57,93 €/t	9,501
			Total A	53,514
			en part du total	*20,6 %*
B. Matériaux hors garantie de reprise	Papier-carton	28 000 t	45,73 €/t	1,280
	Papier-journaux-magazines	260 000 t	45,73 €/t	11,890
			Total B	13,170
			en part du total	*5,1 %*
D. Matières organiques	Compost	950 000 t	15,24 €/t	14,478
			Total D	14,478
			en part du total	*5,6 %*
E. Energie	Chaleur d'incinération	6 665 000 MWh	15,24 €/MWh	101,575
	Chaleur de biogaz de décharge	16 400 MWh	15,24 €/MWh	0,250
	Electricité de biogaz de méthanisation	27 600 MWh	45,73 €/MWh	1,262
	Electricité d'incinération	1 450 000 MWh	44,21 €/MWh	64,105
	Electricité de biogaz de décharge	196 600 MWh	57,93 €/MWh	11,389
			Total E	178,581
			en part du total	*68,7 %*
			TOTAL	259,743

La deuxième source mobilisable est celle, déjà évoquée précédemment, d'origine comptable, issue de la DGCP. Cette source aboutit à estimer les diverses ventes des services locaux en sous-produits du traitement des déchets à 247 M€ en 2000. C'est cette dernière valeur que nous retiendrons dans le cadre d'une approche *minimale* (prudentielle) de l'évaluation des recettes considérées et également parce que l'estimation issue de la première source, quoique d'un ordre de grandeur comparable, tend certainement à sur-évaluer les recettes réelles par l'emploi de prix moyens et par un périmètre pour les valorisations liées à l'incinération et à la mise en décharge supérieur au strict périmètre des DMA.

B - 4.3.3. Tableau d'ensemble des recettes de financement

Compte tenu des lacunes relevées précédemment, le tableau d'ensemble des recettes de financement reste largement *à construire*. Des travaux de fond seraient à mener pour obtenir des indications précises sur plusieurs types de recettes. L'utilisation des données comptables au niveau national doit être poursuivie et approfondie même si elle ne saurait résoudre les problèmes liés à l'inadaptation foncière du statut et du cadre comptable aux réalités du service. On proposera ici une *image* de ce tableau qui, à défaut d'être pleinement exacte, indique un ordre de grandeur général et l'ordre de grandeur des différentes catégories de recettes.

Pour bâtir ce tableau d'ensemble, nous reprenons l'ensemble des données et estimations détaillées précédemment à l'exception toutefois des prestations de services. Il est probable que ces prestations correspondent essentiellement à des transferts entre collectivité. Leur prise en compte au niveau national aboutirait donc à un double comptage. Certains produits accessoires, et notamment les produits financiers, échappent *complètement* au tableau d'ensemble, faute d'indications précises. Sous ces réserves, il apparaît (voir tableau B - 4.3.3.-a) que *le financement global du service des DMA repose pour l'essentiel sur des recettes d'origine fiscale*. La contribution de la TEOM, des ressources budgétaires et des subventions correspond *à plus de 80 %* des recettes totales. Ainsi, le dispositif historique de financement du service public, complété en 1926 avec l'instauration de la TEOM demeure, aujourd'hui encore, très largement dominant. Les nouvelles logiques de financement apparues à compter du milieu des années 1970 sur la base des principes pollueur-payeur et de responsabilité élargie du producteur [1] sont, en tout état de cause, de faible portée financière.

---

(1) Il faudrait cependant tenir compte de l'allègement financier lié aux dispositifs de REP qui détournent du service public certains flux de DMA : huiles usagées, piles usagées et, plus marginalement, déchets d'emballages ménagers (dispositifs E. Leclerc et Cyclamed). En 2000, cela représentait pour les huiles usagées 21,57 M€ (voir tableau B - 4.1.1.) et pour les piles et accumulateurs usagés entre 3,4 M€ et 4,7 M€ sur la base des 3 108 t récupérées par les entités conventionnées (voir tableau B - 4.1.3.-c) et d'un coût variant entre 1 100 €/t et 1 500 €/t.

Tableau B - 4.3.3.-a : Tableau des recettes finançant le service public des DMA

	Produit 2000	
	en M€	en part du total
TEOM (données comptables, voir tableau B - 4.3.1.)	2 917,3	66,7 %
Ressources budgétaires des collectivités **(estimation)**	400,0	9,2 %
REOM (données préfectorales, voir tableau B - 4.3.2.-b)	332,3	7,6 %
Recettes industrielles et commerciales (données comptables)	247,0	5,7 %
Subventions (estimation, voir tableau B - 4.3.2.-f)	216,0	4,9 %
Soutiens des sociétés agréées (voir tableau B - 4.1.2.-g)	143,4	3,3 %
Abonnement ou redevance pour enlèvement des déchets industriels et commerciaux (données comptables, tableau B - 4.3.2.-d)	84,0	1,9 %
Redevance spéciale (données comptables, tableau B - 4.3.2.-d)	32,0	0,7 %
Total	**4 372,0**	**100,0 %**

Ce dernier aspect peut être précisé en abordant le tableau d'ensemble non plus sous l'angle de celui qui reçoit (le service) mais de celui qui verse (le contributeur). De ce point de vue, il convient de distinguer deux catégories de contributeurs : les contributeurs *fiscaux* (les contribuables) et les contributeurs *économiques* qui versent un prix en échange d'un service rendu ou d'un produit cédé (voir tableau B - 4.3.3.-b).

Tableau B - 4.3.3.-b : Contributions et contributeurs au financement du service

Catégories	Contributeurs	Contributions	Produit 2000	
			en M€	en part du total
A. Contributions fiscales	Contribuables locaux	TEOM	2 917,3	62,9 %
		Ressources budgétaires	400,0	8,6 %
		Frais de la fiscalité locale (8 %)	265,4	5,7 %
	Contribuables nationaux, régionaux, départementaux	Subventions	216,0	4,7 %
		Sous-total A	3 798,7	81,9 %
B. Prix	Usagers	REOM	332,3	7,2 %
		Redevance spéciale, abonnement ou redevance pour enlèvement des déchets industriels et commerciaux	116,0	2,5 %
	Producteurs et consommateurs	Soutiens des sociétés agréées	143,4	3,1 %
	Industriels des matériaux, utilisateurs de composts, distributeurs d'énergie	Recettes industrielles et commerciales	247,0	5,3 %
		Sous-total B	838,7	18,1 %
		TOTAL A + B	4 637,4	100,0 %

Ce point de vue diffère du précédent dans la mesure où il convient d'ajouter au produit de la TEOM et aux ressources du budget général des *frais de fiscalité locale*, à proportion de 8 % des montants considérés, que les contribuables acquittent *dans la réalité*, mais qu'aucun service géré comme un SPA ne publie *jamais* au motif que c'est le Trésor public, et non le service, qui en bénéficie. Cette intégration est nécessaire puisque le produit des redevances et des abonnements incorpore les frais occasionnés par leur perception. Du point de vue des contributions qui lui sont actuellement versées, le service public des DMA ne dépend d'une logique économique qu'à hauteur de 18 %. Le financement du service repose pour le reste sur la *mutualisation* assurée entre les différents *contribuables*. Cette mutualisation signifie l'existence de transferts de charges :

- des producteurs de biens générateurs de déchets vers les contribuables ;
- des consommateurs vers les contribuables ;
- des usagers non ménagers vers les contribuables ;
- des contribuables entre eux avec, d'une part, un transfert financier des contribuables nationaux, régionaux et départementaux vers les contribuables locaux et, d'autre part, des transferts financiers entre les différents contribuables locaux selon le poids respectif des ressources du budget général et de la TEOM.

Le seul transfert financier qui peut être compté comme allant dans le sens du développement durable est celui qui provient de la valorisation.

En conclusion, il apparaît que le système de financement du service public des DMA ne favorise guère la confrontation des comportements individuels aux charges, et aux éventuels bénéfices, que ces comportements entraînent pour la collectivité. Il apparaît donc très fortement *déresponsabilisant* et complètement déphasé par rapport à toute l'évolution de la réglementation et, de façon plus large, de la politique des déchets, depuis 1975. Il constitue un véritable *archaïsme* sur la voie du développement durable.

Chapitre B - 5.

Organisations et différences territoriales [1]

Le bilan territorial résultant des analyses et des études menées dans le cadre de l'instance montre que :

- les plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des DMA (PDEDMA) sont globalement des éléments moteurs et motivants des politiques locales de gestion des DMA ;
- le nombre de secteurs de traitement diminue et devrait continuer à diminuer ;
- la collecte sélective et le tri ont été introduits presque partout, même si les taux de recyclage obtenus restent encore faibles ;
- les 3/4 des départements seront à terme en situation de pénurie de capacités d'incinération et de décharge ;
- les oppositions à l'ouverture d'UIOM et de décharges nouvelles sont vives et généralisées ;
- le transport des DMA sur de longues distances a fortement augmenté et s'effectue vers une quinzaine de décharges privées.

B - 5.0. Sources et critique des données

Le bilan effectué s'appuie sur la synthèse de cinq sources :

- l'analyse par l'ADEME [2] de la révision de 74 PDEDMA ;

---

(1) Les cartes mentionnées dans ce chapitre figurent en fin de rapport.

(2) Etude menée à la demande de l'instance de mars 2002 à septembre 2002 et complétée progressivement.

- l'étude réalisée par Planistat dans le cadre de l'instance [1] ;
- les recherches menées par le CEMAGREF dans le cadre de l'instance [2] ;
- les 95 réponses obtenues à un questionnaire que l'instance a adressé aux préfets [3] ;
- l'étude menée par AMORCE à la demande de l'ADF [4].

Ces sources ont été complétées par le dernier rapport public de la Cour des Comptes [5] et les informations détenues par les membres de l'instance au titre des fonctions qu'ils exercent dans certains départements [6]. (voir carte 1).

Malgré la pluralité des sources mobilisées, il apparaît que peu d'éléments sont chiffrables. De nombreuses informations reposent sur l'avis d'une personne. Des recoupements et des approfondissements ont été effectués à l'occasion d'investigations menées dans 11 départements représentatifs. Ils ne peuvent consolider la totalité des données. Quelques erreurs demeurent possibles, notamment dans les cartes. De ce fait, les données publiées ici, le plus souvent exprimées en pourcentage des 100 départements français, ont surtout vocation à refléter des tendances et à dégager des propositions.

B - 5.1. Les PDEDMA

L'administration centrale et l'ADEME connaissent mal en règle générale le contenu des PDEDMA, car leur analyse est particulièrement difficile à réaliser et demande beaucoup de temps [7]. La première série de plans a été analysée en 1998 par des personnes différentes, sans homogénéité, et, dans certains cas, sans

---

(1) L'organisation territoriale et le financement des investissements du service public et notamment l'approfondissement sur les départements de : Côte-d'Or, Pas-de-Calais, Rhône, Tarn-et-Garonne, Var ; étude menée par l'instance (voir en annexe).

(2) Recherche sur les déterminants de la gestion locale des déchets ménagers et plus particulièrement sur les cinq départements : Ariège, Calvados, Gironde, Haut-Rhin, Seine-et-Marne, menée dans le cadre des études de l'instance (voir en annexe).

(3) A l'exception des départements du Loiret, des deux Savoies, des Yvelines, de la Martinique qui n'ont pas répondu.

(4) Il n'a malheureusement pas été possible de disposer des bases départementales.

(5) « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers » p. 457 à 484.

(6) Alpes-Maritimes, Ardèche, Charente, Gard, Ille-et-Vilaine, Jura, Mayenne, Nord, Saône-et-Loire, Essonne.

(7) Il n'y a pas de compte rendu synthétique à destination du ministère et une analyse complète de la situation de chaque département demande au moins une semaine de travail par département avec une visite sur les lieux. C'est le temps qui a été passé pour les 11 départements objets des enquêtes menées dans le cadre des études de l'instance.

objectivité aux dires mêmes de certains auteurs de plans. Cette première analyse a conduit à décourager certains auteurs qui ont eu l'impression que l'on changeait les règles du jeu (circulaire du 28 avril 1998). Les analyses effectuées par l'ADEME en 1997, puis en 2002, ne sont pas complètes du fait d'un état très différent d'avancement selon les plans. Les plans ne disent pas tout. En particulier, ils ne portent pas de jugement sur l'engagement des services de l'État et des élus responsables, ni sur les difficultés rencontrées, ni sur les pénuries prévisibles de moyens.

B - 5.1.1. Responsabilités et état d'avancement

L'élaboration, l'application et la révision du PDEDMA sont du ressort du préfet ou du Conseil général.

Elaboration par le Conseil général

La loi dite « Barnier » a donné la possibilité au Conseil général de prendre la responsabilité du PDEMA.Cette disposition a été suivie d'effet dans seulement dix départements [1].

Récemment, le Conseil général de la Somme a pris cette responsabilité et le Tarn serait sur le point de le faire. A la question : « les départements veulent-ils prendre la compétence plan ? », seulement 2 nouveaux départements, l'Ardèche et le Val-d'Oise, répondent positivement !

Parmi ces départements, les conseils généraux s'engagent pour moitié fortement en faisant du plan un axe fort de leur politique d'aide [2] et, pour une autre moitié, semblent tempérer l'élaboration ou la révision du plan pour retarder les investissements trop lourds [3] : les entretiens effectués en Gironde et dans le Haut-Rhin montrent un certain clivage entre le Conseil général et la grande ville du département (Bordeaux, Mulhouse). On aurait pour ce type de département deux sous-plans, celui de la ville et celui du reste du département.

---

(1) Aisne, Meuse, Creuse, Gironde, Lozère, Haute-Marne, Mayenne, Haut-Rhin, Essonne, La Réunion.

(2) Lozère, Mayenne, Haut-Rhin, Somme, Essonne,

(3) Aisne, Creuse, Gironde, Tarn-et-Garonne

L'élaboration et la révision des plans sont donc, dans la très grande majorité des cas, de la compétence des services de l'État :

- 6 plans relèvent du bureau de l'environnement de la préfecture,
- 44 DDAF assurent le secrétariat du plan,
- 14 DDASS, 13 DRIRE et 9 DDE ont la responsabilité de l'élaboration du plan.

A la demande de la ministre de l'Ecologie et du Développement durable, les préfets ont réuni récemment la commission consultative afin d'examiner les conditions de fermeture des installations non conformes. Cela a été l'occasion de faire un point sur l'état d'avancement de la révision du plan ou de lancer cette révision.

Au 1er janvier 2003 on distingue ainsi :

- 1 département (Tarn-et-Garonne) dont le préfet n'a pas encore approuvé le plan, en attente des résultats de l'enquête publique ;
- 10 plans approuvés et élaborés avant 1999 mais non révisés et qui sont souvent considérés par leurs auteurs comme en grande partie obsolètes ;
- 5 plans annulés par la juridiction administrative ;
- 3 plans initiaux approuvés récemment, dont celui de la Guyane (20 décembre 2002) ;
- 29 plans en cours de révision ;
- 4 révisions approuvées par la commission consultative du plan et soumises au CDH et au Conseil général ;
- 16 plans en cours d'enquête publique ;
- 38 révisions approuvées par arrêté préfectoral.

B - 5.1.2. Implication de l'État et des élus dans la conception et l'application des plans

Il est difficile de juger de l'action des services de l'Etat et du conseil général sur la base des renseignements qu'ils fournissent. Toutefois, la manière, la précision et la célérité avec laquelle les services ont répondu au questionnaire et aux entretiens sont souvent éclairantes. De nombreuses exceptions peuvent contredire les remarques suivantes :

Les préfets, secrétaires généraux et bureaux de l'environnement apparaissent particulièrement concernés comme le soulignent les 37 réponses personnelles au questionnaire accompagnées de commentaires pertinents. Ils sont le plus souvent assaillis de demandes, de protestations, de refus, quand ce ne sont pas des manifestations. Ils se sentent démunis en moyens humains et financiers devant l'ampleur que prend la question des déchets. Une organisation précise où des pôles de compétence réunissent (dans 68 % des cas) les fonctionnaires spécialisés dans ce domaine. Cependant, nombreux sont les départements qui ne disposent que d'un seul, voire même d'aucun ingénieur spécialisé en déchets.

Les DDDAF sont les services déconcentrés les plus engagés. Elles sont au contact des élus et connaissent bien leurs problèmes. Elles réalisent des études pour des aménagements, en particulier des déchèteries et des centres de tri. Paradoxalement, elles ne sont pas assez présentes sur le compostage, domaine où elles pourraient contribuer au rapprochement de la profession agricole et des collectivités. Elles sont peu impliquées dans l'inspection des ICPE.

Quelques **DDE** jouent le rôle des DDAF dans certains départements très urbains, avec les mêmes caractéristiques.

Les DDASS sont particulièrement compétentes pour l'application de la réglementation en matière de décharges et d'ICPE.

Les DRIRE connaissent bien les déchets industriels et sont très impliquées dans l'élaboration des plans régionaux d'élimination des DIS. Elles sont moins présentes sur les PDEDMA. Leur connaissance insuffisante des collectivités locales et leur intervention, de préférence au niveau régional, font qu'elles sont moins bien placées (contrairement à ce que suggérait la circulaire du 28 avril 1998) pour intervenir efficacement en matière de DMA au niveau départemental.

Sur l'initiative du préfet qui les désigne, les services de l'Etat remplissent plus ou moins bien trois fonctions : secrétariat du plan, inspections des ICPE, conseils aux collectivités. La variété des situations locales traduit les particularités des services de l'Etat et souligne souvent leurs faiblesses.

Le rôle moteur du **Conseil général** a surtout commencé à se faire sentir lors des premières révisions des PDEDMA. 23 % des départements étudiés ont été à l'origine de la révision du plan et 68 % y participent activement. Le poids du préfet reste toutefois important : c'est lui qui a demandé la révision du plan dans 74 % des cas.

Pour 73 % des réponses, les plans reflètent complètement la volonté des **collectivités responsables** des déchets. Certains signalent la difficulté de concilier les attentes des élus et les orientations nationales. Rares, cependant, sont les départements, comme la Vienne, où le Conseil général a refusé d'approuver le plan.

B - 5.1.3. L'indéniable utilité du PDEDMA

Un effort de diagnostic unanimement apprécié

Bien que cet aspect soit peu mis en avant par les textes, le premier intérêt du plan, reconnu unanimement, est de dresser un état des lieux de la gestion des déchets dans le département. En mettant en regard ce bilan avec les prescriptions réglementaires et les objectifs nationaux, le plan met en évidence les lacunes et donc, les besoins. Ce rôle de diagnostic place les collectivités face à leurs responsabilités mais aussi leur apporte une vision d'ensemble et la perspective d'une *action cohérente* (cité 46 fois dans les réponses au questionnaire).

L'élaboration du plan, support d'échanges

Un autre intérêt du plan, qui fait presque l'unanimité, est le débat qu'il suscite à l'occasion de son élaboration ou de sa révision. Cette réflexion collective permet notamment aux élus d'être informés sur les objectifs et contraintes réglementaires, de prendre conscience des besoins, de coordonner leurs démarches. Ce sont ces discussions qui font avancer les choses, plus que le plan lui-même. Le plan permet aussi une réflexion approfondie en vue de définir des objectifs communs (35 % des réponses). C'est un moyen de « réveiller » les élus et de lutter contre l'attentisme (16 % des réponses).

Le plan élément moteur

Le plan est un élément moteur dans 73 % des cas. Certains même affirment que c'est le seul élément moteur dans la politique des déchets. Les réponses négatives proviennent, en majorité, des départements qui ont tardé à réviser leurs plans qui sont devenus de ce fait obsolètes et inapplicables. Parfois, les exercices « alibi » ou trop technocratiques, sont boudés par les élus. L'élaboration du plan, son approbation par le Conseil général et la commission consultative, ainsi que l'enquête publique, sont dans de nombreux cas l'élément

déclencheur de *la prise de conscience* de la problématique des déchets, notamment de l'augmentation des coûts, de l'opposition des populations et des associations, de la raréfaction des sites.

La programmation

Lorsqu'il comporte une programmation [1], le plan donne un cadre aux réalisations et entraîne des regroupements de collectivités (41 % des réponses). Il limite souvent les transports et justifie les aides financières. Il peut prévoir les fragilités juridiques, donner un avis sur les projets des autres, maîtriser les coûts. Cet outil, jugé fort utile, reste tributaire de la volonté et de l'adhésion des élus aux objectifs. L'adhésion entraîne des investissements importants et peut donc créer des réticences.

Orientations opposables

La programmation contenue dans le PDEDMA n'a qu'une valeur indicative : chaque collectivité reste maître de ses choix. La révision est l'occasion de constats qui peuvent aboutir à un infléchissement de la programmation commune. Les plans ne sont *opposables* qu'aux seuls préfets, lesquels peuvent voir leurs arrêtés cassés pour non conformité avec le plan [2].

Manque de communication et de moyens

La communication locale sur les déchets est insuffisante (8 % des réponses). Faute de moyens financiers, les efforts consentis par les services de l'État ne sont pas toujours mis en valeur. L'ADEME ne peut financer l'État, mais aide (à 50 %) les Conseils généraux pour des études et des vecteurs de communication. Par manque de moyens, les plans sont souvent élaborés sur la base d'études stéréotypées gommant les particularités locales. *Il s'agit-là d'un disfonctionnement grave : le responsable du plan doit avoir les moyens de le financer complètement.*

---

(1) Un acteur cite « La planification départementale permet de garantir une capacité de traitement suffisante tout en respectant le principe de proximité et la garantie de concurrence ».

(2) TA de Montpellier : préfet de l'Hérault pour autorisation de l'UIOM de Lunel Vieil.

B - 5.1.4. Influence des plans sur les secteurs de traitement

L'organisation de la gestion des déchets

Seule une organisation collective à une échelle territoriale suffisante permet aux collectivités de gérer leurs flux de déchets de façon efficace et de se garantir une capacité de traitement suffisante. Les structures issues du regroupement des années 1980 sont aujourd'hui trop petites au regard de la dimension optimale des unités de traitement actuelles. Une organisation intercommunale plus large doit couvrir la totalité du territoire du plan et ne pas laisser de zones « orphelines » ayant une trop faible population pour pouvoir assurer le traitement dans des conditions techniques et économiques acceptables. Le plan favorise ce regroupement intercommunal « efficace » tout en garantissant la cohésion territoriale. Ce rôle de « cadrage » du plan est reconnu, y compris par les acteurs privés.

Secteurs de traitement (voir carte 2)

Les plans font l'inventaire des différentes collectivités et EPCI compétents. Ils proposent, en règle générale, un découpage du département en secteurs correspondant à des zones homogènes où plusieurs collectivités de collecte et un ou quelques EPCI de traitement sont regroupés. Contrairement à une idée reçue au plan national, ***le nombre de secteurs de traitement est limité*** actuellement à environ 360. Ce nombre demeure approximatif car il est basé sur des réponses concernant des secteurs à large périmètre. Il subsiste en effet un certain nombre de petites collectivités pratiquant encore l'élimination des déchets dans une décharge locale ou « clientes » d'une collectivité plus importante. La répartition des départements suivant le nombre de secteurs de traitement actuels et potentiels (voir le tableau B - 5.1.4.) montre que les plans exercent une influence sur le regroupement des structures de traitement très dispersées, mais peu sur celles déjà bien regroupées.

Tableau B - 5.1.4. : Répartition des départements selon le nombre de secteurs de traitement

	1 secteur	2 secteurs	3 ou 4 secteurs	5 à 8 secteurs	Plus de 8 secteurs	Total
Syndicats de traitement à large périmètre	35	19	20	11	10	95
Syndicats de traitement *	37	20	21	12	10	100
Secteurs prévus ou supposés prévus dans les plans	28	13	37	17	5	100

* Par extrapolation des réponses de 95 départements sur 100

Il est courant de regretter le manque *de cohérence avec les plans des départements limitrophes*. A la lumière de l'enquête AMORCE-ADF, cette situation ne semble pas aussi fréquente qu'on aurait pu le penser. D'après les réponses au questionnaire, 83 % des départements ayant répondu estiment que les plans des départements limitrophes sont cohérents avec le leur.

Les réponses permettent de constater que les plans ont contribué aux résultats suivants :

- les plus petits départements se sont orientés vers un s*ecteur unique* correspondant à la quasi-totalité du territoire départemental (souvent la capitale ne fait pas partie du syndicat mixte) pour lequel un syndicat mixte départemental a été créé ou est à l'étude ;
- cependant, il est souvent impossible [1] de regrouper en un seul syndicat les zones rurales et la ville importante du département. Comme le montre à l'extrême la région parisienne, ce n'est pas la densité de population qui impose différents secteurs de traitement *mais la coexistence de secteurs ruraux et urbains*. Cette coexistence est parfois envenimée par les oppositions politiques. Les *secteurs urbains* correspondent le plus souvent à une agglomération avec ses zones périurbaines, les *secteurs ruraux* correspondent plutôt aux pays [2] ou groupes de pays comme dans la Sarthe par exemple ;
- *la coopération interdépartementale est vivace*. Plus de 80 secteurs s'étendent sur deux départements. Il s'agit de regroupement de collectivités proches des limites départementales. Cette coopération ne signifie cependant pas que deux départements soient prêts à traiter ensemble leurs déchets, surtout s'ils ont des densités de population différentes ;

(1) Les échecs des tentatives de syndicats départementaux dans le 13 et le 17 le prouvent.

(2) Au sens donné par la DATAR.

– les plans reflètent la volonté des responsables des collectivités, qui se sont bien *appropriés le zonage* dans 67 % des cas, même si les différences politiques limitent les regroupements dans 38 % des cas.

B - 5.1.5. Mode de suivi des plans

Faire vivre le plan

Le plan est avant tout l'instrument d'une dynamique. Ce besoin de « faire vivre le plan » est mis en avant par les interlocuteurs locaux qui déclarent que le plan « ne sert à rien » sans un suivi annuel. Pour que le plan soit reconnu et mis en œuvre, il est donc indispensable de le promouvoir, d'en assurer le suivi, l'actualisation et la révision. La concertation engagée à l'occasion de l'élaboration du plan doit être poursuivie. C'est là un vrai travail d'animation, qui demande qu'on y affecte des moyens financiers et, surtout, humains.

Structures de suivi

L'autorité compétente doit présenter à la commission consultative du plan, un rapport annuel relatif à la mise en œuvre du plan[1]. Si la pratique du PDEDMA est solidement installée, le suivi annuel n'est pas encore une réalité partout. Seulement 57 % des départements étudiés disposent d'un tel outil de suivi. D'après l'analyse de l'ADEME, 33 plans ont clairement un moyen de suivi. Les 41 autres plans analysés n'ont pas fait référence à ce moyen.

Plus d'une douzaine d'observatoires départementaux ou régionaux existent déjà et suivent les plans avec différents indicateurs. Des comités de suivi, absents de l'analyse des plans, existent souvent. Dans certains départements, le suivi est assuré par les syndicats intercommunaux qui sont directement impliqués dans le plan.

B - 5.1.6. Mise en œuvre par les collectivités

Le plan n'a que la force que les acteurs locaux veulent bien lui donner. De là résultent des situations très variables selon la qualité du processus de révision, la crédibilité de l'Etat et le jeu politique local.

---

(1) Décret du 18 novembre 1996, « JO » du 24 novembre 1996.

L'intensité du travail réalisé en commissions et les visites des rédacteurs du plan auprès des structures contribuent à la qualité du processus de révision. Dès lors qu'ils ont été écoutés, les élus seront enclins à respecter le plan. La qualité du plan est également appréciée par les élus en fonction du réalisme des options techniques prises. Les plans trop technocratiques ou dirigistes conduisent à un manque de crédibilité de l'outil.

La situation se complique lorsque le Conseil général a pris la compétence, comme par exemple, dans le Haut-Rhin. Un jeu complexe s'est mis en place entre le Conseil général, pouvoir politique et financier mais aussi interprète du plan désigné par le préfet, les collectivités avec un clivage entre les petites collectivités et la ville de Mulhouse, [1] l'Etat régulateur en dernier ressort par la maîtrise des autorisations d'exploiter, sans oublier une association environnementale particulièrement active.

Le plan peut être aussi l'outil de l'attentisme. Le renouvellement des mandats tend souvent à amoindrir le crédit du plan. Les élus évoquent fréquemment le caractère obligatoire du plan et peuvent en partie dégager leurs responsabilités en réalisant les équipements sans motivation propre : « comme c'est prévu au plan ».

B - 5.1.7. Typologie départementale des regroupements pour le traitement

A partir des indications rassemblées par l'instance, il est possible de reconstituer approximativement les secteurs de traitement potentiels, en considérant que les quelques départements qui n'avaient pas encore regroupé leurs syndicats le feraient rapidement. ***Potentiellement, il y aurait à terme environ 220 secteurs de traitement en France,*** ce qui doit permettre une coordination assez facile. La carte 2 donne une image approximative de ces secteurs [2]. Le tableau B - 5.1.7. classe les départements en fonction de la population moyenne du ou des secteur potentiels de chaque département.

---

(1) La divergence d'intérêts entre petites et grandes collectivités induit un jeu complexe avec le Conseil général, qualifié de « super-collectivité d'encadrement et de contrôle des communes rurales », en conflit quasi structurel avec la ville chef-lieu, par P. Le Galès, dans son article « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », « Revue française de sciences politiques », n° 155, mars 1998.

(2) On constate en particulier que les départements 05, 09, 2A et B, 23, 65, 79, 972 devraient poursuivre leur regroupement pour aboutir à un syndicat départemental.

Tableau B - 5.1.7. : Typologie des départements selon les secteurs de traitement actuels et potentiels

	Type A Population <à 125 000 hab. par secteur	**Type B** Population comprise entre 125 000 et 250 000 hab. par secteur	**Type C** Population comprise entre 250 000 et 500 000 hab. par secteur	**Type D** Population > à 500 000 hab. par secteur	Total
Départements à 1 secteur	2 / 2	13 / 13	17 / 17	8 / 8	40 / 40
Départements à 2 secteurs	4 / 8	7 / 14	7 / 14	0	18 / 36
Départements à 3 secteurs	*7 / 21*	11 / 33	8 / 24	0	26 / 78
Départements à 4 secteurs	*2 / 8*	6 / 24	7 / 28	1 / 4	16 / 64
Total départements/secteurs	15 / 39	37 / 84	39 / 83	9 / 12	100 / 218

La taille des secteurs dépend de la densité de population. Les secteurs potentiels correspondent bien à des regroupements de population d'environ 100 à 150 000 habitants pour les zones rurales et de 200 000 à 500 000 habitants et plus pour les zones urbaines.

Pour alimenter la réflexion autour du niveau d'élaboration des plans, on peut distinguer quatre types de départements :

- **Type A** : Population des secteurs du plan inférieure à environ 125 000 – 150 000 habitants. Il s'agit de départements à dominante rurale, où le syndicat départemental devrait s'imposer et qui pourraient éventuellement coopérer avec les départements voisins dans un plan interdépartemental. Dans cette catégorie se retrouvent aussi une dizaine de départements à population plus importante, qui n'ont pas assez regroupé leurs structures.

- **Type B et C** : Population des secteurs du plan comprise entre 150 000 à 250 000 ou 500 000 habitants. Ces départements semblent avoir bien réussi le regroupement des collectivités en secteurs de traitement, soit uniques pour les moins peuplés d'entre eux, soit correspondant à une communauté de vie gérable. Un plan départemental s'impose ici tout naturellement.

- **Type D** : Les secteurs de population supérieure à 500 000 habitants, qui correspondent aux départements à majorité urbaine de l'Île-de-France et de la région Nord-Pas-de-Calais, et aux quelques départements très peuplés ayant réussi à bien se structurer. On pourrait envisager un plan par secteur avec une coordination par la région, ou un plan régional.

Comme on peut le constater, la question du niveau géographique de rédaction des plans est loin d'être simple (voir C - 6.3.6.).

B - 5.2. L'émission de déchets : nature, quantité et évolution

B - 5.2.1. Nature des déchets pris en compte

Les plans devraient prendre en compte *13 catégories* de déchets. Les mieux renseignées sont les déchets ménagers. Viennent ensuite les déchets verts, les encombrants et les boues de STEP. Il paraît particulièrement difficile de recenser ces diverses catégories de déchets et d'estimer pour chacune avec précision la production annuelle.

Gisements bien étudiés : les déchets bruts (OM et DIB en mélange), les déchets verts, les encombrants, les boues de STEP.

Gisements moyennent étudiés : les DIB, les déchets dangereux des ménages, les déchets inertes et les gravats, les matières de vidange, les boues de curage.

Gisements peu étudiés (sauf dans certains plans) : les déchets des activités de soins, , les boues de traitement de l'eau potable, les déchets liés à l'automobile.

B - 5.2.2. Tonnages et ratio de production

Les estimations portent uniquement sur les quantités de déchets ménagers. Elles varient suivant les départements de 300 kg/hab. dans les zones les plus rurales à plus de 600 kg/hab. Par rapport aux statistiques nationales (voir B - 3.2.), il convient de relativiser ces données en considérant, d'une part, la distinction souvent impossible entre déchets ménagers et DIB, (même s'il y a pas de collecte simultanée, il peut y avoir du traitement simultané) et, d'autre part, la variation très importante de population dans les zones touristiques.

B - 5.2.3. Variations saisonnières

Beaucoup de départements présentent des particularités engendrant des *variations saisonnières* dans la production de déchets : stations balnéaires, tourisme de montagne, littoral. Selon le questionnaire, 25 départements

considèrent avoir un gisement faible et dispersé et 30 départements des variations saisonnières d'autant plus importantes que le gisement propre est faible. Sur l'ensemble des plans étudiés, 20 ont tenu compte de la variation saisonnière des quantités de déchets.

B - 5.2.4. Evolution de l'émission

D'après l'analyse des plans, si l'on cumule l'évolution de la démographie à celle des ratios de production de déchets pour déduire l'évolution de la quantité annuelle de déchets, on constate que *l'évolution moyenne annuelle d'ici 2005 serait d'environ 0,95 % par an puis, jusqu'en 2010, d'environ 0,75 % par an*. Ce ralentissement s'expliquerait, selon les auteurs des plans, par l'effet de la réduction à la source. Ce résultat a été obtenu sur 60 départements et ne concorde pas nécessairement avec les données nationales (voir B - 3.)

49 plans chiffrent *l'évolution des ratios de production* de leur département. Les taux fluctuent entre 0 % (12 départements) et 2 %, à l'exception du plan de La Réunion qui a un taux avoisinant les 4 %.

B - 5.2.5. La prévention-réduction à la source

Sur les 74 plans étudiés, 60 font des propositions pour la réduction à la source (soit 81 % des plans étudiés). Cette question n'avait quasiment pas été traitée dans la première génération de plans.

Actions proposées et moyens de suivi

➢ favoriser le compostage individuel :	55 plans
➢ mettre en place des actions de communication et/ou de sensibilisation :	53 plans
➢ mettre en place des actions de « verdissement » des administrations :	27 plans
➢ favoriser les activités autour du réemploi, de la recyclerie :	24 plans
➢ promouvoir les éco-produits et les produits recyclables/recyclés :	16 plans
➢ réduire les quantités de publicités et de COUNA :	15 plans
➢ diminuer la consommation de sacs plastiques :	12 plans
➢ mettre en place des actions avec la grande distribution (reprise d'emballages…) :	6 plans
➢ intégrer des volets « environnement/gestion des déchets » dans les appels d'offres :	5 plans
➢ former les enseignants (via les IUFM) en vue de sensibiliser la population scolaire :	5 plans

La pesée embarquée est parfois abordée (7 plans) ainsi que le mode de facturation (12 plans).

Départements pilotes

La prévention-réduction à la source n'est pas une thématique facile à traiter au niveau local. L'Essonne a été un département précurseur d'initiatives locales (syndicat VALECO) : le souhait du Conseil général, qui a pris la compétence du plan, est de les étendre à l'ensemble du territoire départemental. Cette démarche a incité le ministère chargé de l'Environnement à mettre en place une action sur des départements volontaires. Initié en septembre 2000, le projet a été lancé en avril 2001 *avec 5 départements* : Ardennes, Cantal, Hérault, Deux-Sèvres et les Vosges. L'opération s'étale sur deux ans avec une formation préalable de groupes de travail dans chaque département. Les actions engagées sont de quatre ordres :

- sensibilisation,
- évitement à l'achat (choisir le meilleur article compte tenu de la production de déchets issu de celui-ci),
- évitement à la collecte (réduire la quantité de déchets présentés à la collectivité),
- incitation financière.

Une réunion [1] a fait le point sur les actions entreprises et, notamment, la formation de 125 responsables (élus, administrations, agences, associations, entreprises). Les acteurs de terrain attendent un signal en faveur de la politique de prévention. Les actions envisagées s'articulent essentiellement autour d'une communication nouvelle : colloque, logo, bourse aux déchets, slogan, promotion de la redevance, sensibilisation des scolaires, guides et suivi du compostage individuel, etc. Il est demandé une assistance méthodologique et des moyens humains et financiers.

(1) Compte rendu de la réunion de synthèse du 13/12/02 du groupe de travail « Action pilote sur la prévention dans les plans départementaux », MEDD.

B - 5.2.6. Evolution prochaine des gisements

En combinant les renseignements issus de l'analyse des plans et des réponses au questionnaire, on peut estimer les grandes tendances :

- 23 départements connaîtraient une stagnation de la production de déchets,
- 16 une progression faible, inférieure à 0,5 % par an,
- 15 une augmentation comprise entre 0,5 et 1 % par an,
- 27 un accroissement de 1 à 1,5 % par an.

Enfin, 15 autres départements auraient un taux de croissance supérieur à 1,5 %, correspondant à des zones en fort développement.

B - 5.3. **L'intercommunalité et le transfert de compétences**

B - 5.3.1. Niveau actuel de regroupement des collectivités pour le traitement

La coopération intercommunale est l'un des fondements de la gestion des DMA. Elle conditionne très souvent l'aboutissement ou l'échec des projets. Nombre de structures intercommunales étudiées ont été créées dans les années 1980 autour d'une décharge, d'un petit incinérateur ou d'une usine de compostage. Très généralement, les regroupements s'effectuent selon une logique de projet : création d'une installation de traitement ou optimisation des moyens de collecte. C'est sans doute également dans cette optique que les regroupements à venir s'inscriront [1]. L'évolution de l'intercommunalité demeure lente : beaucoup de syndicats de traitement persistent, même lorsque la maîtrise du traitement de leurs déchets leur échappe. Ils ont tendance, comme en Gironde, à survivre au travers de nouveaux créneaux : collecte sélective, déchèteries, compostage des déchets verts. Le poids des habitudes joue et on hésite à laisser son destin en d'autres mains, sans compter la méfiance réciproque entre élus ruraux et urbains. Le rapprochement suppose d'avoir acquis au préalable une communauté de vues suffisante.

---

(1) Le président d'un syndicat rencontré n'est ainsi pas opposé, dans le principe, à transférer sa compétence traitement à un syndicat plus important, mais dès lors qu'il « sait où il met les pieds ».

B - 5.3.2. Intercommunalité et transfert de compétences antérieures à la loi du 12 juillet 1999

Les communes seules peuvent de moins en moins faire face aux nécessités d'une bonne gestion des déchets. L'intercommunalité s'est fortement développée quand la fermeture des petites décharges communales et cantonales a rendu nécessaire le regroupement des moyens pour construire des sites plus importants, correspondant aux nouvelles prescriptions. Les compétences collecte et traitement étaient souvent exercées par des syndicats séparés. Les collectivités se sont donc regroupées bien avant la loi du 12 juillet 1999. Près de 75 % des EPCI interrogés ont changé de statut depuis 1995 ou vont le faire prochainement.

Pour bien mesurer le degré d'intercommunalité, il faut distinguer (voir carte 3) :

- Le pourcentage de communes adhérant à une structure intercommunale, ce qui indique la motivation à se regrouper.
- Le pourcentage de la population desservie par une structure intercommunale, ce qui traduit l'effet structurant du service.

Les collectivités à compétence collecte restent très nombreuses. Cette compétence est moins souvent transférée que celle du traitement. Les communes moyennes peuvent assumer seules cette opération qui est par nature proche des habitants. L'intercommunalité semble plus forte sur toute la bande littorale ainsi qu'en Bourgogne, Alsace et Pays-de-Loire.

En matière de **traitement**, l'intercommunalité aboutit, dans 40 départements à faible ou moyenne population, à un **syndicat mixte départemental unique** dans lequel le Conseil général est souvent engagé.

B - 5.3.3. Influences et conséquences de la loi du 12 juillet 1999 [1]

Cette loi de réorganisation de l'intercommunalité a été présentée à l'instance lors des enquêtes et des entretiens effectués, comme difficile à comprendre. Elle

---

(1) Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi « Chevènement ». Elle vient bousculer la structuration intercommunale en place et la relative inertie qui la caractérise, de deux manières : par la clarification de la répartition des compétences qu'elle exige ; et, surtout à ce stade, par ses dispositions fiscales et la création des communautés de communes qui en résulte. Ces dernières, en effet, bénéficient d'un coefficient d'intégration fiscale (CIF) plus élevé, et donc d'une dotation générale de fonctionnement bonifiée, si elles intègrent la gestion des déchets à leurs compétences.

a souvent bouleversé les structures existantes et certains sont d'avis qu'elle déresponsabilise les élus sur la question des déchets. Les structures intercommunales étaient déjà complexes. La loi du 12 juillet 1999 les aurait rendues encore plus compliquées [1] en favorisant les structures généralistes [2] au détriment des spécialistes alors que les champs d'action pertinents ne sont pas forcement les mêmes, suivant que l'on gère l'eau, les déchets, la culture, le développement économique, etc.

L'impact de la loi est plus ou moins marqué selon les départements et selon les structures. Il l'est particulièrement quand l'empilement des compétences conduit à une répartition complexe et quand les structures en place ne sont pas assez solides, du fait des tensions internes ou parce qu'elles ne jouent plus leur rôle.

Après un temps d'adaptation, une forte majorité de réponses considère cependant que la réorganisation de l'intercommunalité va plutôt dans le bon sens :

- elle favorise le regroupement des collectivités (74 % des réponses) ;
- elle favorise les communautés de communes et les communautés d'agglomération (73 %) ;
- elle clarifie les compétences en fractionnant le service en collecte et en traitement (62 %).

La nouvelle loi est finalement bien acceptée, même si elle ne soulève pas l'enthousiasme. Les opinions franchement hostiles sont rares. Cependant, beaucoup pensent quelle doit être améliorée ou adaptée localement, en particulier :

- elle manque de souplesse dans le fractionnement des compétences pour les déchèteries, la collecte sélective et le tri (37 % des réponses) ;
- elle favorise la TEOM au détriment de la REOM (31 %) ;
- elle déstabilise certains syndicats, qui deviennent orphelins (29 %) ;

---

(1) La Cour des comptes cite un exemple extrême : « En Languedoc-Roussillon, une communauté de communes, qui compte sept communes, est compétente pour les déchets, mais leur traitement reste réparti entre trois syndicats regroupant chacun, des communes membres de la communauté de communes et d'autres non membres ; en fait, la communauté n'assure la collecte que de trois communes selon deux modalités différentes. »

(2) Les élus rencontrés dénoncent l'« effet d'aubaine » actuel de la loi, qui conduit les communautés de communes à prendre la compétence déchets, sans guère se soucier parfois des implications de ce choix.

- elle modifie l'organisation, par la création des communautés d'agglomération qui, par leur compétence optionnelle, n'ont pas la possibilité de « substitution-représentation ». Ces changements de situation peuvent provoquer des retards dans la mise en application du plan des départements les plus avancés dans le regroupement ;
- elle oppose les villes à la campagne. Certains syndicats, qui auparavant regroupaient les compétences de traitement des villes et des campagnes, se divisent, comme à Nevers et à Limoges ;
- la dotation générale de fonctionnement (DGF) freine le transfert de compétences (14 %). Les syndicats non éligibles à la DGF sont délaissés. La recherche systématique de l'optimisation du coefficient d'intégration fiscale (CIF) prime sur la cohérence en matière de collecte et de traitement.

B - 5.3.4. Améliorations demandées et clarifications des compétences

La loi du 12 juillet 1999 a eu l'énorme avantage de transcrire dans les textes une séparation de fait des compétences, comme le souligne la majorité des réponses (62 %). Il subsiste néanmoins des incertitudes et un manque de souplesse (37 %). Les EPCI se situent davantage dans une logique de filière que dans une logique de compétence. Dans l'esprit des responsables locaux, le tri prolonge naturellement la collecte sélective avec une valorisation matière commune aux déchèteries et aux centres de tri. De même, le compostage prolonge la collecte sélective de la FFOM.

Certains syndicats sont spécialisés dans une filière spécifique et parfois le syndicat de traitement organise aussi la collecte sélective et les déchèteries pour avoir une seule valorisation matière. Ces collectivités s'aperçoivent aujourd'hui qu'il est impossible de scinder la compétence traitement. Beaucoup de collectivités demandent plus de souplesse mais reconnaissent aussi que trop de souplesse peut complexifier l'organisation juridique et financière.

B - 5.3.5. Recherche d'une intercommunalité par des syndicats d'étude

Le regroupement des collectivités en secteurs de traitement a souvent été précédé par la création de syndicats d'étude, qui se sont transformés ensuite en syndicats de traitement. On en dénombre encore environ une trentaine. Il semble donc que ce soit une bonne formule pour créer progressivement, et en toute connaissance de cause, des EPCI de traitement. La Cour des comptes

signale la fréquente insuffisance de préparation des investissements, lequels devraient être plus souvent précédés *d'études de faisabilité*.

On constate aussi que quelques syndicats d'étude se sont dissous, faute d'avoir trouvé un consensus. On peut penser qu'il s'agit-là d'un aboutissement normal tant il est difficile de mettre d'accord un grand nombre d'élus autour de l'incinération et/ou du stockage. Le syndicat d'étude peut aussi échouer, s'il ne représente pas un secteur de traitement adapté au bassin de production. Dans certains cas, le syndicat d'étude n'est qu'un prétexte pour tenter d'aboutir à un accord, mais sans grande conviction, tant les querelles politiques sont fortes et surtout le manque de motivation est faible (38 % des réponses).

B - 5.3.6. L'engagement du Conseil général

Compétence traitement

L'engagement du Conseil général en matière de responsabilité de traitement est très limité puisqu'un seul département, la Mayenne, a pris cette compétence et qu'aucun autre département n'envisage de le faire. Il est clair que les élus départementaux hésitent « à franchir le pas », pour des raisons de respect des *prérogatives des communes*, comme le montre l'étude ADF-AMORCE, mais aussi par crainte de s'engager dans un domaine qui est très sensible électoralement parlant.

Le syndicat mixte, une solution partenariale en net développement

La participation à un syndicat mixte tente davantage de départements (40 syndicats mixtes de taille départementale existants ou en formation). Elle permet d'éviter de passer des conventions de transfert de propriété ou de mise à disposition avec les collectivités de base. De plus, dans un syndicat mixte, le Conseil général n'intervient pas en son nom propre, mais en tant que membre d'une structure spécialisée. De ce fait, le département ne risque pas d'être perçu comme une collectivité imposant ses choix. Enfin, la création d'un syndicat mixte découle d'une démarche volontaire, qui devrait faciliter l'organisation de la coopération entre collectivités.

B - 5.3.7. Typologie des départements en fonction de l'intercommunalité

Quelle que soit la compétence considérée, l'intercommunalité a progressé entre 1997 et 2001. Pour la collecte, l'augmentation est plus sensible en population (de 52 % à 65 %) qu'en nombre de communes (de 79 % à 82 %). Pour le traitement, on passe de 82 % à 88 % en population et de 85 % à 88 % en nombre de communes. On peut en déduire que l'adhésion récente à une structure intercommunale touche davantage des communes à forte population.

La typologie de l'intercommunalité a mis en évidence cinq classes (voir tableau B - 5.3.7.).

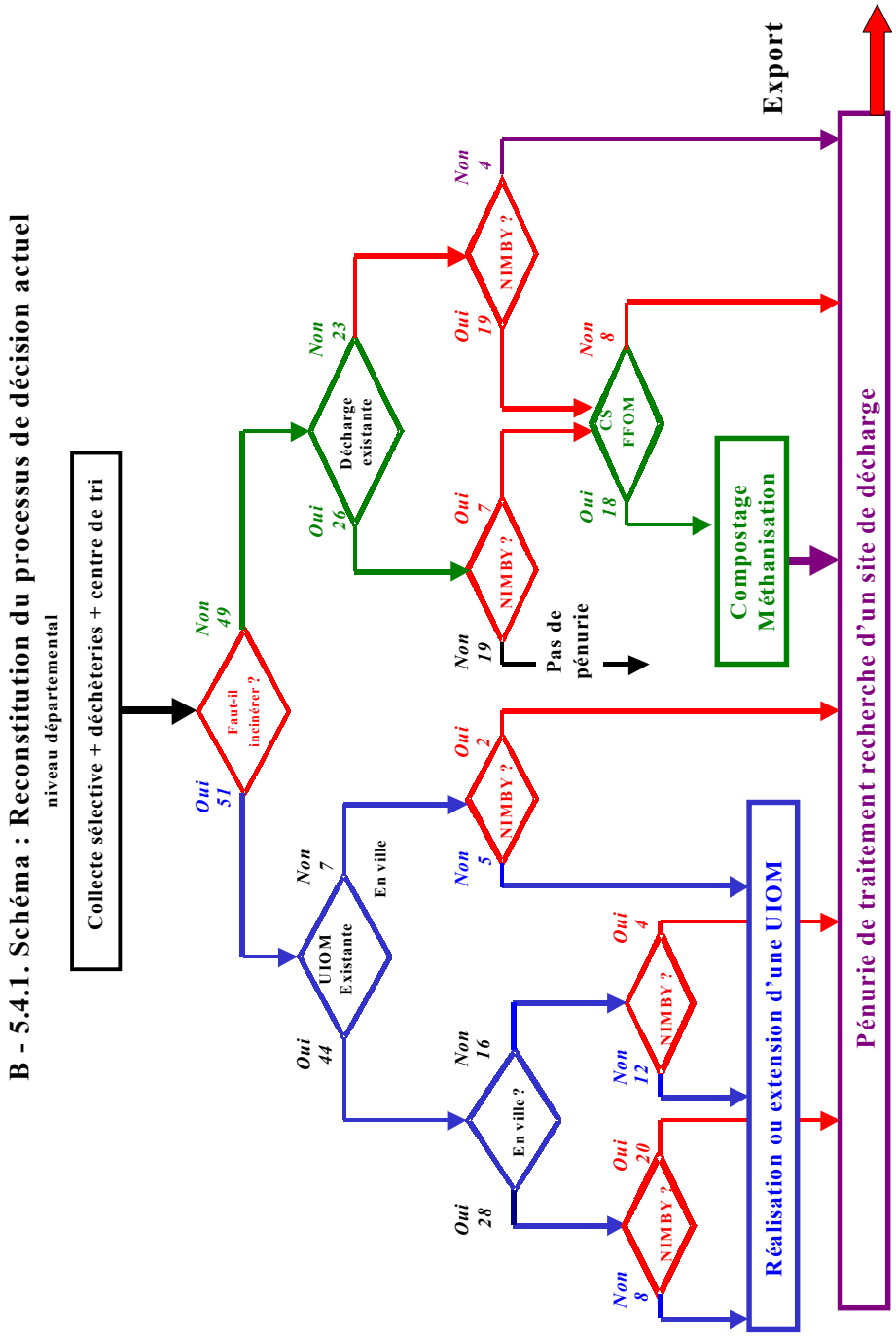
Tableau B - 5.3.7. : Typologie de l'intercommunalité

Transfert	Faible transfert de compétences	Fort transfert de compétences
Traitement seul	14 départements à faible niveau d'intercommunalité dont les communes conservent la collecte	6 départements à fort niveau d'intercommunalité dont certaines communes conservent la collecte *75, 78, 91, 13, 66*
Collecte et traitement	14 départements à faible niveau d'intercommunalité dont les collectivités transfèrent l'ensemble collecte et traitement	29 départements à fort niveau d'intercommunalité transférant l'ensemble collecte et traitement Midi-Pyrénées, Franche-Comté, Centre, Rhône-Alpes
Collecte et traitement avec collecte sélective et déchèteries	–	33 départements à fort taux d'intercommunalité y compris collecte sélective et déchèteries *Bretagne, Pays-de-Loire, Poitou-Charentes, Bourgogne, Alsace, Gironde, Manche, Orne*

B - 5.4. Orientations prises et choix de filière de traitement

B - 5.4.1. Grandes orientations retenues

Le processus de décision est invariable, comme le montre le schéma B - 5.4.1., qui résume la démarche actuelle. Après avoir décidé, presque partout, une collecte sélective et l'implantation de déchèteries, l'étape suivante est *d'accepter ou non l'incinération*.


B - 5.4.1. Schéma : Reconstitution du processus de décision actuel
niveau départemental
Collecte sélective + déchèteries + centre de tri
Faut-il incinérer ?
Non 49
Oui 51
Décharge existante
Non 23
Oui 26
UIOM Existante
Non 7
Oui 44
En ville
En ville ?
Non 16
Oui 28
NIMBY ?
Non 4
Oui 19
NIMBY ?
Oui 7
Non 19
Pas de pénurie
NIMBY ?
Oui 2
Non 5
CS FFOM
Non 8
Oui 18
Compostage Méthanisation
NIMBY ?
Oui 4
Non 12
NIMBY ?
Oui 20
Non 8
Réalisation ou extension d'une UIOM
Pénurie de traitement recherche d'un site de décharge
Export

À ce titre, les positions sont souvent tranchées, voire dogmatiques. Elles se fondent rarement sur des études sérieuses ou une recherche de sites et a priori aboutissent presque toujours à un blocage. Pour réduire le flux de déchets, les responsables cherchent à développer les traitements biologiques et se heurtent à la double question du débouché du compost et de la collecte sélective de la FFOM. Les faibles résultats de la valorisation matière et les difficultés de la valorisation organique imposent de rechercher très vite un site de stockage, les décharges existantes étant en voie de saturation. Le NIMBY apparaît alors qui bloque ou retarde très sérieusement toute ouverture de nouveaux sites (d'où le recours au transport).

Quand les responsables n'excluent pas l'incinération (51 % des réponses), c'est le plus souvent (44 %) à cause d'installations qui fonctionnent dans de bonnes conditions et qui desservent une agglomération importante (28 %). Les usines sont toujours saturées. La construction de nouvelles UIOM se heurte au syndrome du NIMBY dans 26 cas. Elle semble possible dans 25 cas.

Quand les responsables n'envisagent plus l'incinération (49 % des réponses) c'est le plus souvent parce que :

- les décharges existantes ont encore une large durée de vie (26 %),
- le gisement est insuffisant dans un département rural (11 %),
- l'incinération est fortement combattue localement notamment dans les départements les plus peuplés qui pratiquent déjà fortement l'incinération (12 %). On tolère l'existant mais on refuse de nouvelles unités.

Recherche de nouveaux sites de stockage

La recherche de nouvelles capacités de stockage s'impose et le syndrome NIMBY apparaît fortement (26 % des réponses) à l'égard des décharges existantes. Pour contrer ce phénomène, les responsables cherchent à réduire le volume des déchets et à augmenter la valorisation organique, en tentant une collecte sélective de la FFOM (26 %) qui ne semble possible que dans 18 cas. Dans les situations de blocage extrême, certains responsables recherchent un traitement par méthanisation qui ne traite qu'une partie du gisement. Dans la plupart des cas, la situation est bloquée et la seule possibilité restante est de trouver un débouché dans un département voisin (voir B - 5.7.).

B - 5.4.2. La dynamique de la collecte sélective et du tri (voir carte 4)

Une réussite sociale indéniable

Dans tous les départements, la majorité des communes s'est fortement engagée dans la filière de collecte sélective. Le taux de pénétration varie entre 60 % et 100 % pour 75 départements. La collecte sélective des emballages et journaux-magazines répond à une attente de la population. Très souvent, le succès rencontré lors du lancement a dépassé les prévisions de la collectivité. La collecte sélective s'avère être, a posteriori, un précieux support de communication et de lien avec l'usager [1]. La collecte sélective des recyclables est entrée dans les mœurs de notre société.

Un retour à l'apport volontaire ?

Il est d'usage de considérer la collecte sélective des recyclables comme plus performante en porte-à-porte qu'en apport volontaire, sous l'angle quantitatif. Mais si l'on tient compte de la qualité des déchets collectés, moins bonne en porte-à-porte, et des coûts de tri induits, le bilan s'avère souvent favorable à l'apport volontaire. Parmi les collectivités visitées, les refus de tri atteignent jusqu'à 30 % des déchets collectés.

Facteurs expliquant cette montée en puissance :

- Une *volonté politique* de faire quelque chose pour les déchets (89 % des réponses). Le tri sélectif est relativement facile à réaliser et bien accepté [2].
- Les *aides des sociétés agréées* (87 %) et leur rôle moteur dans la contractualisation.
- Le *taux réduit* de la TVA (59 %).
- La *circulaire* du 28 avril 1998.
- Un phénomène de mimétisme entre collectivités.

---

(1) Un élu rencontré parle même à ce sujet de l'avènement d'une « autre ère », évoquant la participation de la population, la diffusion du bulletin, les actions dans les écoles, les réunions publiques...

(2) Un acteur départemental du Calvados, dénonçant une collecte sélective « alibi », prétexte pour les responsables politiques à ne pas s'attaquer au vrai problème des déchets dits ultimes.

- Les incitations financières de l'ADEME et du Conseil général.
- La création de déchèteries pour accompagner la fermeture des décharges brutes.

Obstacles

Le principal grief fait à la collecte sélective (40 % des réponses) est *l'augmentation forte des coûts* de gestion alors même qu'un effort supplémentaire est demandé à l'usager. Ce grief se double d'une crainte de voir les aides de l'ADEME et des sociétés agréées diminuer. Les contraintes de tri ne sont relevées que dans 10 % des cas. Il faut par contre noter l'apparition du syndrome NIMBY pour les déchèteries. La limitation du tri par manque de débouchés ne se fait pas encore sentir nettement (11 %).

L'argument de l'incinération limitant le tri ne se vérifie pas. Un seul département veut limiter le tri pour ne pas déstabiliser économiquement sa filière incinération. Au contraire, tous les départements possédant des UIOM souhaitent développer le tri pour soulager la filière incinération.

B - 5.4.3. La collecte sélective des biodéchets

La question des biodéchets recouvre deux réalités. S'agissant des déchets de jardin ou *déchets verts*, on observe un développement important de la collecte via les déchèteries ou le porte-à-porte. Pour la collecte séparée des déchets de cuisine, c'est-à-dire de la *fraction fermentescible des ordures ménagères (FFOM)*, la problématique est bien différente.

Collecte des déchets verts

La demande sociale pour ce service est réelle. Le compost produit est de qualité et est écoulé sans difficulté. Le compostage des déchets verts bénéficie d'une image « écologique », même s'il occasionne parfois des nuisances. Dans la configuration extrême d'une collecte additionnelle des déchets verts en porte-à-porte et bacs roulants, la collectivité prend en charge un gisement supplémentaire qui était antérieurement autogéré. Ce surplus peut être de l'ordre de 100 kg/hab./an. En outre, l'incidence sur les ordures ménagères résiduelles est faible, à la fois en quantité et en pourcentage de matière organique. Aussi, les déchets verts sont-ils collectés le plus souvent en déchèteries.

Collecte de la FFOM

La collecte de la FFOM est envisagée dans les plans d'une soixantaine de départements. La part de la population qui est desservie est très variable d'un département à l'autre. Ceux qui ont déjà mis en place la collecte sélective de la FFOM (12 % des réponses) l'ont fait généralement pour une faible proportion de population (< 30 %) afin de tester le dispositif sur un secteur pilote.

Le lieu d'élection de la collecte de la FFOM est le *milieu semi-urbain*, zone où l'habitat pavillonnaire est majoritaire. Certains départements choisissent de ne pas collecter dans le secteur rural en y favorisant le compostage individuel. Le développement de la collecte sélective de la FFOM en milieu urbain reste modeste.

La circulaire du 28 juin 2001 n'impliquait pas une collecte sélective systématique de la FFOM, mais tous semblent l'avoir compris ainsi, alors que les élus y sont très réticents (74 % des réponses). Si des projets existent dans de nombreux départements, *la motivation des responsables est très faible :* seulement 18 départements sont réellement intéressés par cette collecte et environ 68 % déclarent avoir des réticences [1]. Les arguments avancés à l'encontre de cette collecte sont :

- les contraintes techniques et d'organisation pour la collectivité ;
- les fréquences de ramassage supérieures pour éviter les odeurs ;
- le nettoyage des conteneurs ;
- le coût élevé au regard des quantités collectées ;
- la mauvaise qualité des déchets collectés (sacs plastiques et erreurs de tri) et, partant, la difficulté de produire un compost de qualité ;
- l'incommodité de la précollecte ainsi qu'une image de déchets « sales », d'où une moindre acceptabilité ;
- une communication plus délicate ;
- l'absence de dispositifs incitatifs, comme le système des sociétés agréées (42 % des réponses) ou des aides (27 %) ou la TVA à 5,5 % ;

---

(1) Un directeur d'un syndicat de l'Ariège, par ailleurs très désireux de se conformer aux indications du plan, dit ainsi « se hâter lentement » quant à la mise en place de la collecte sélective des biodéchets, considérant que « ça coûte cher et ça ne rapporte rien ».

– enfin, il est plus aisé d'accéder aux gisements importants des grandes surfaces, de l'industrie agro-alimentaire et de la restauration.

B - 5.4.4. Les transports alternatifs

Parmi les 46 plans qui ont abordé ce sujet, très peu ont un système opérationnel et 8 ne proposent pas d'option ferroviaire ou fluviale. Sur les 36 départements restants les propositions sont :

- Transport ferroviaire uniquement : 20 départements.
- Transport fluvial uniquement : 1 département.
- Transports ferroviaires ou fluviaux : 19 départements.

Le transport fluvial n'est pas le mode le plus souvent proposé, faute de rivières navigables ou de canaux. Dans plusieurs plans, il est souhaité que les transports alternatifs soient un critère de choix des implantations des équipements (centres de tri, centres de transferts, unité de traitement, etc.). Dans la Drôme et la Manche, les propositions d'ECORAIL n'ont pas donné satisfaction. Dans le Pas-de-Calais, des expériences ont déjà eu lieu. En 2001, les déchets verts et les boues de station d'épuration étaient transportés d'un centre de transit vers une plate-forme de compostage par voie fluviale. L'expérience s'est montrée concluante. En revanche, une forte hostilité de la population riveraine de la gare, née des problèmes liés au transbordement des déchets, a obligé à suspendre une autre expérience.

B - 5.4.5. Problèmes posés par les traitements biologiques

La volonté politique de s'engager dans les traitements biologiques est moins forte (65 % des réponses) et les orientations nationales de la circulaire du 28 avril 1998 sont ainsi peu suivies (25 %). Le problème des boues des stations d'épuration est systématiquement relevé et certains envisagent un co-compostage avec les déchets verts ou avec d'autres déchets (33 %). Beaucoup d'élus préfèrent développer le compostage individuel.

Le débouché du compost n'est pas assuré partout (40 %). L'opposition de la profession agricole est plus vive pour l'épandage des boues que pour le compost (27 %). Certains départements semblent limités en zones d'accueil pour la valorisation du compost (zones d'élevage où les déjections animales sont en

excès). L'enquête montre que 39 départements déclarent que le compost manque de débouchés, 27 subissent une opposition agricole à toutes formes de compost (et de boues). Dans 42 départements où la possibilité d'écouler le compost a été étudiée [1], la proposition principale est d'établir des chartes de qualité du compost.

Enfin se développe un phénomène NIMBY à l'encontre du compostage (41 % des réponses) probablement à cause des odeurs. *Toutes ces raisons font que le développement de la filière du traitement biologique est très compromis* dans certains départements malgré quelques succès [2].

B - 5.4.6. Incinération (voir carte 5)

« L'incinération à la ville mais pas à la campagne » : ainsi peut être résumé le choix. A la campagne, la décharge reste moins chère, les tonnages y étant moins importants et beaucoup plus dispersés.

Les obstacles à l'incinération, pour tous les départements y compris ceux qui l'ont accepté, sont :

- le syndrome NIMBY (68 % des réponses) ;
- les contre-exemples d'incinérateurs non conformes (35 %) ;
- l'augmentation des coûts (33 %) ;
- l'opposition de principe des élus [3](32 %) ;
- un gisement trop faible et dispersé (9 %) ;
- une capacité de stockage suffisante (6 %).

La fermeture des UIOM existantes non conformes est effective dans la quasi-totalité des cas à fin 2002 et confirmée dans 45 départements possédant de telles installations. Il semblerait parfois que l'on abandonne l'idée de l'incinération avec la fermeture des vieilles usines (6 %). De même, contrairement à une idée

---

(1) Dans la circulaire du 28/4/98, repris dans celle du 28/6/01, le ministère chargé de l'Environnement avait souligné l'intérêt d'étudier les débouchés probables du compost et d'évaluer les difficultés qui pouvaient être rencontrées pour son écoulement.

(2) Dans l'Ain, la Creuse, le Doubs, Le Loir-et-Cher, le Lot-et-Garonne, le Val-d'Oise notamment.

(3) L'incinération est parfois diabolisée : « il n'y a pas et il n'y aura pas d'incinérateur dans notre département ! ».

reçue, les départements qui possèdent actuellement une UIOM en conformité restent pour moitié seulement en faveur de l'incinération. L'implantation en milieu urbain (34 %) ou industriel (38 %) ne simplifie pas beaucoup l'acceptabilité. On rencontre peu d'opposition systématique des élus (14 %), mais un très fort NIMBY de la part des associations locales (60 %).

L'élaboration des projets est très longue, au moins 8 à 10 ans. A ce jour beaucoup de projets sont encore en gestation et très peu d'unités nouvelles voient le jour (Evreux, Nevers, Nîmes). Ces retards sont causés par le NIMBY, les démarches administratives, les hésitations des responsables, les élections (NIMEY), avec la peur que cela profite à l'opposition. Dans le cas de techniques innovantes, comme la thermolyse, les oppositions sont limitées et ne semblent pas remettre en cause le projet.

Etant donnés les risques financiers, une entreprise privée ne peut prendre seule l'initiative de construire un incinérateur. C'est un moyen d'élimination moins souple que la décharge car l'approvisionnement doit être garanti. Les collectivités semblent parfois éprouver moins de difficultés à implanter un incinérateur qu'une décharge, bien que l'opposition locale soit également vive. Quelques arguments, relevés au cours des entretiens, pourraient expliquer cette différence, si elle est bien réelle. Un incinérateur est perçu comme une installation industrielle. L'existence de nouvelles normes et la mise en conformité des usines existantes permet de donner à l'incinération moderne une image de technologie propre – par rapport à la décharge, qui reste « sale » malgré ses progrès. Les enjeux ne sont pas les mêmes : un incinérateur ne nécessite que 3 ha et garantit l'élimination des déchets de la collectivité pour 0 ans. Une décharge occupe 60 ha, ou plus avec les servitudes, et est exploitée une vingtaine d'années avant de faire l'objet d'un contrôle durant les 30 ans qui suivent, et finalement reste en place. Les responsables rencontrés se sont montrés plutôt en faveur de l'incinération en fonction de ces quelques considérations, ce qui pourrait laisser espérer une évolution.

Les membres des commissions consultatives des plans retiennent en général comme objectifs :

- Une collecte sélective en addition, pour ne pas déranger les habitudes de confort de la collecte traditionnelle.
- Un tri de 5 matériaux sans soucis de performances pour profiter des aides des sociétés agréées et surtout bénéficier de la TVA à taux réduit.

- Une collecte sélective de la FFOM en application de ce qu'ils ont compris de la circulaire (référence en bas de page), pour le moins ambiguë, sur le compostage.
- La création de quelques petites plates-formes de compostage (car il faut bien faire quelque chose pour justifier les déchets ultimes).
- Comme le résume de manière désabusée un ingénieur des services extérieurs : « *certains responsables ont une vision utopique, pensant que l'on peut tout recycler et que l'on n'a pas besoin d'un centre de stockage et encore moins d'une incinération* ».

B - 5.4.7. Le stockage (voir carte 6)

Résorption des décharges non autorisées

Le nombre de décharges à résorber est très variable d'un département à l'autre puisque certains départements prévoient à peine 30 décharges à réhabiliter, tandis que d'autres en ont dix fois plus. Les décharges brutes comptabilisées dans 45 plans analysés [1] sont uniquement celles qui doivent suivre un programme de réhabilitation (sur 36 départements 4 964 décharges ont été recensées). Un dénombrement récent [2] établi à partir de données réelles issues d'inventaires réalisés à différentes époques et d'estimations variées permet de chiffrer le nombre de décharges non autorisées sur la France métropolitaine à environ 9 650. Ce chiffre est à nuancer car il est difficile, comme l'étude l'a montré, de distinguer les sites en exploitation, les sites fermés mais non réhabilités, les dépôts sauvages.

Les résultats du questionnaire confirment ces difficultés et donnent les informations suivantes :

- la fermeture et la réhabilitation des sites existants non conformes est une préoccupation dans beaucoup de départements (70 % des réponses) ;
- des décharges de capacité résiduelle restent ouvertes temporairement en attendant de trouver des solutions de remplacement. Les tonnages

---

(1) Dans la circulaire du 10 novembre 1997, suivi d'un rappel dans la circulaire du 28 avril 1998, il est rappelé que la résorption des décharges brutes doit être intégrée dans les plans départementaux.

(2) Etude non publiée, suite à un recensement du ministère de l'Environnement auprès des préfectures dont les résultats ont été traités par l'ADEME et qui s'appuie dans la mesure du possible sur la situation de l'année 1998.

entreposés restent faibles (d'après les statistiques, moins de 3 %) mais l'impact visuel est sans commune mesure ;

- le recensement des décharges brutes et sauvages [1] a été mené presque partout (80 %) et le nombre de décharges reste très élevé, plus de 10 000 pour 63 départements qui ont répondu à la question ;
- la répartition et le dénombrement sont très hétérogènes, certains départements ont quelques dizaines de décharges, d'autres des centaines et même des milliers, ce qui pose un problème sérieux de définition ;
- la limite entre décharge brute et dépôt sauvage au fond d'un fossé n'est pas toujours aisée, ce qui explique qu'un dénombrement précis est impossible [2].

Si l'on s'en tenait à ces constats, la suppression des décharges non autorisées dans 5 départements diviserait leur nombre total par deux. L'ensemble de ces informations met en évidence que ce bilan ne peut pas être exhaustif et reste difficile à effectuer. Il aurait fallu faire des enquêtes de terrain suivant une méthodologie unique et avec une définition précise des décharges et des dépôts sauvages. La définition aurait pu être par exemple : *« Un dépôt sauvage peut se résorber par une reprise des déchets à l'aide, au plus, de quelques dizaines de camions. Une décharge (non autorisée) est un site non résorbable et qui a été ou continue d'être exploité de manière continue*».

Les décharges non autorisées ne sont souvent plus exploitées, au dire des responsables, mais il est fort probable que des déchets inertes continuent à y être déposés. Les déchèteries sont reconnues comme le meilleur moyen de lutter contre les dépôts sauvages. La réhabilitation des décharges non autorisée est très lente dans la plupart des départements, même si un programme est souvent affiché par le Conseil général.

Nouvelles décharges

Le choix de la décharge se justifie d'abord par des coûts d'exploitation supposés plus faibles. Les autorités responsables recherchent des sites nouveaux (57 % des réponses) sans grand succès car les causes d'opposition sont très nombreuses. En priorité vient le syndrome NIMBY aussi fort que pour l'incinération (68 %). Les refus du voisinage sont particulièrement violents[3].

---

(1) Une décharge brute appartient à une collectivité, une décharge sauvage est sur terrain privé.

(2) Comme le cite un responsable « il n'est pas évident d'établir le nombre de décharges brutes dont aucune n'est utilisée ».

(3) Comme le remarque un ingénieur « personne n'a envie d'affronter les comités de défense ».

Les oppositions systématiques de principe (39 %) sont entretenues par les cas de décharges mal exploitées, non conformes ou non réhabilitées (50 %). Les 23 départements qui déclarent « *avoir des capacités de stockage suffisantes* » possèdent d'anciennes décharges mises en conformité, le plus souvent en propriété privée. De ce fait, il n'existe pas de fortes réactions de rejet, contrairement aux 58 départements qui sont dans l'incapacité d'ouvrir de nouveaux centres de stockage.

Pour refuser les décharges, certains départements prétextent une géologie pas adaptée, une zone de montagne, l'affluence touristique, etc. Les zones rurales refusent de servir de décharge aux zones urbaines, particulièrement autour des villes les plus importantes (22 %) : région parisienne pour la Seine-et-Marne, Lyon, Marseille, Limoges, Montpellier, Dijon, etc.

Les décharges récentes sont presque toutes des installations privées. Les collectivités semblent avoir beaucoup de difficultés à s'engager dans l'implantation de tels équipements. Les entreprises ont quelques avantages pour mener à bien un tel projet. Parmi ceux cités lors des entretiens, on peut relever l'absence de contrainte politique ou électorale, les moyens techniques et humains, le savoir-faire et les moyens financiers (pour l'investissement, les garanties financières) avec notamment la possibilité de répartir les recettes et les dépenses sur différents sites exploités. Les sociétés privées ont aussi des facilités pour « convaincre » les acteurs locaux mais éprouvent, malgré tout, des difficultés à implanter des CET.

B - 5.4.8. Innovations et réalisations exemplaires

Face aux blocages et aux refus s'opposant à la création d'unités d'incinération et de stockage, plusieurs responsables se sont orientés vers des techniques, dites innovantes, qui entraînent des risques techniques. De l'enquête effectuée, on relève :

- 3 expériences complètes d'informatique embarquée (Haut-Rhin, Loire-Atlantique, Drôme) ;
- 7 unités de méthanisation programmées et certaines réalisées (Somme, Finistère, Morbihan, Essonne, Puy-de-Dôme, Drôme, Hérault) ;
- 5 incinérations par lits fluidisés, dont les résultats ne sont pas encore probants (voir C - 1.1.5.) ;

- 6 expériences de thermolyse ou de pyrolyse, toutes en difficulté (voir C - 1.1.5.) ;
- une trentaine de centres de stockage sur lesquels on valorise le biogaz (est-ce innovant ?).

On peut également noter le cas de Saint-Barthélemy (Guadeloupe), dont l'UIOM récupère l'énergie pour dessaler de l'eau de mer.

B - 5.4.9. Typologie des départements en fonction du choix des filières

L'étude effectuée dans le cadre de l'instance sur l'organisation territoriale [1] met en évidence 6 classes de départements (voir tableau B - 5.4.9.)

Tableau B - 5.4.9. Typologie des départements en fonction du choix des filières (données 2000)

Classes de départements	Nombre de départements	Proportion moyenne des tonnages en			
		Tri	Compostage	Incinération	CET
Mixte : décharges incinération	16	4 %	5 %	40 %	52 %
Mixte : décharges < 20 % incinération	9	3 %	8 %	15 %	**73 %**
Equilibré : Incinération tri décharges	19	**11 %**	**15 %**	41 %	33 %
Décharge et tri	15	**12 %**	7 %	16 %	**65 %**
Décharge majoritaire	21	3 %	1 %	2 %	**94 %**
Incinération majoritaire	17	7 %	8 %	**77 %**	8 %
Ensemble	97	7 %	7 %	32 %	54 %

Les départements à dominante décharge ont un taux d'intercommunalité légèrement plus faible. Ce sont ceux qui ont le moins investi dans les années 1994 à 1996. La collecte sélective avec tri est une filière structurante.

B - 5.5. La valorisation

B - 5.5.1. Valorisation des emballages

Les plans [1] doivent intégrer les déchets d'emballages des ménages et y ajouter ceux des entreprises. Dans 30 plans il n'est tenu compte que des emballages des

(1) Première partie de l'étude Planistat : « Organisation territoriale et financement des investissements du service public ».

ménages et dans seulement 17 plans sont intégrés les emballages non ménagers. 47 plans fixent des objectifs chiffrés et, par défaut, 28 plans n'en précisent pas, soit plus d'un tiers des plans examinés. Les auteurs des plans sont donc souvent défaillants sur la valorisation des emballages. 2 plans prévoient un taux de recyclage inférieur à 25 %. Le taux est compris entre 25 % et 45 % pour 27 plans et 17 plans fixent un taux supérieur à 45 %.

Sur les départements analysés et après pondération par la population, on obtient un taux national de valorisation pour la période 2010 de 37,7 %.

B - 5.5.2. Valorisation matière et organique

La circulaire du 28 avril 1998 fixe à la moitié de la production de déchets la collecte en vue d'un recyclage matière et organique [2]. Ce taux national est supposé être une moyenne des objectifs de chaque département fixés localement. 68 plans présentent un taux objectif de valorisation compris entre 25 et 65 %. Parmi eux, 34 plans ont fixé un taux au moins égal à 50 %. Le pic sur la valeur 50 % laisse à penser qu'une partie des plans a repris ce chiffre pour être en conformité avec la circulaire, sans essayer de l'adapter aux conditions locales. *Les taux objectifs sont ainsi définis de manière automatique, sans justification réelle et donc sans grande valeur.* En revanche, quelques plans ont mis en évidence des paramètres justifiant leur taux. Les départements à population élevée ont des objectifs plus faibles.

B - 5.5.3. Valorisation énergétique

Les 15 départements qui projettent des traitements thermiques se sont prononcés sur les modes de valorisation énergétiques avec une répartition égale entre la valorisation par chaleur, par production d'électricité ou par cogénération [3].

---

(1) La directive 94/62 dans son article 14 impose un paragraphe spécifique sur les emballages dans les plans de gestion. Au moins 27 plans ne fixent pas d'objectifs. Un travail mené par BIPE Conseil pour le compte de l'ADEME et du ministère permettrait de connaître la situation de la France.

(2) Il s'agit bien de la collecte car pour des raisons de simplification, le taux est supposé calculé suivant les tonnages entrant dans les unités de tri et de compostage, dans les déchèteries, les bornes d'apport volontaire et y compris le compostage individuel. Il ne s'agit donc pas d'une valorisation réelle mais d'un taux engendrant une valorisation.

(3) A noter qu'un plan n'est pas favorable à la cogénération (16).

La valorisation énergétique dépend des zones d'implantation des unités de traitement. La valorisation sous forme de chaleur n'est envisageable que dans le cas où il y aurait un utilisateur ou un réseau proche de chaleur. La cogénération est aussi influencée par la quantité d'énergie produite à la source. Ce mode de valorisation sera donc plus adapté aux unités de grande capacité.

B - 5.5.4. Définition des déchets ultimes

La définition du déchet ultime dans les plans

Sur les 74 plans analysés, 46 plans ont intégré une définition du déchet ultime. Pour 19 autres, il a été envisagé de déduire une définition probable des choix de gestion indiqués. Pour 9 plans, cela s'est avéré trop délicat. Les définitions comprennent en général une liste de déchets liée à un objectif de valorisation. La sectorisation en zones de traitement a conduit 14 départements à avoir une définition localisée du déchet ultime pour répondre aux orientations des différents secteurs. La définition est parfois évolutive dans le temps. Environ 25 % des plans étudiés incluent des DIB. Souvent, ce sont les DIB non valorisables (refus de valorisation matière, voire organique ou déchets non incinérables).

Dans 17 départements sont considérés comme ultimes des déchets issus de la valorisation énergétique : mâchefers non valorisables et REFIOM. Dans 28 départements, ce sont les refus de la valorisation matière et organique. Dans 13 départements, sont considérés comme ultimes les déchets de la poubelle résiduelle après collecte sélective. Cependant, ces trois approches de la notion de déchet ultime ne sont pas contradictoires et font partie intégrante de plusieurs plans. ***La définition du déchet ultime est du type "non valorisable sous forme matière, organique et/ou énergétique"***.

Analyse du contenu des définitions

Bien que la notion de déchet ultime soit spécifique à chaque plan, l'analyse fait ressortir des idées communes à l'ensemble des plans. Les déchets ne sont considérés comme ultimes que lorsque les taux objectifs de valorisation sont atteints. Les définitions prennent en compte le choix de filières mais ne les imposent pas. Lorsque le choix est fait, la définition est applicable. Par exemple, l'interdiction de mise en décharge des déchets collectés sélectivement suppose qu'un tri sera organisé après collecte.

Les cas particuliers des DIB, des encombrants, des déchets du BTP, etc. sont souvent pris en compte, ainsi que les déchets non traités à la suite des arrêts techniques programmés ou des cas de force majeure. Quelques plans ont intégré des conditions sur la mise en décharge des déchets biodégradables.

B - 5.6. Les pénuries de traitement et leurs causes

B - 5.6.1. Constats de pénurie actuelle à court et moyen terme (voir carte 7)

Le syndrome NIMBY est la raison principale de la pénurie de traitement, le phénomène étant fortement ressenti localement. C'est cette question qui donne lieu au plus grand nombre de commentaires dans le questionnaire.

- 26 départements sont actuellement en pénurie et ne trouvent de solution que dans l'exportation de leurs déchets vers d'autres départements.
- 30 départements seront en pénurie à court terme, c'est-à-dire dans 2 à 4 ans, leurs centres de stockage devenant irrémédiablement saturés ou devant impérativement fermer. Ils exportent déjà une petite partie de leurs déchets.
- 19 départements seront en pénurie à moyen terme, c'est-à-dire dans 5 à 8 ans, leurs centres de stockage se saturant fortement.
- 25 seront en pénurie à long terme. Leurs centres de stockage ayant une durée de vie résiduelle d'au moins 10 ans.

Il faut actuellement entre 8 et 10 ans pour mener à bien et réaliser un projet d'incinération ou de stockage. De ce fait on peut tenir pour acquis que 75 départements sont d'ores et déjà en situation de pénurie potentielle de capacités de traitement.

Ce constat doit être nuancé pour tenir compte de quelques projets bien avancés ainsi que des pénuries ne touchant qu'une partie d'un département. Il n'en demeure pas moins vrai que la situation est préoccupante et qu'elle risque d'empirer par effet cumulatif de report sur les installations existantes. Les entretiens confirment qu'il y a presque deux fois plus de besoins d'installations nouvelles que d'investissements prévus.

B - 5.6.2. Causes de la pénurie

Les causes de cette pénurie sont par ordre d'importance :

- les retards dans la prise de conscience des insuffisances de traitement (61 % des réponses). ***Les responsables des collectivités ne savent pas anticiper***. Ils commencent à réagir quand le problème est patent. Les plans ont joué un rôle dans cette sensibilisation tardive ;
- ***les délais d'ouverture des unités de traitement*** (42 %) se sont considérablement allongés avec les manifestations de refus, les associations de défense, les contentieux, les lourdeurs administratives, les enquêtes, les hésitations, les périodes électorales, etc. Tous les responsables signalent ce phénomène qui rend l'anticipation encore plus nécessaire ;
- la fermeture des unités de traitement non conformes (38 %) ;
- la pression directe des opposants (32 %) ;
- l'augmentation des flux de déchets (31 %), augmentation plus sensible en volume qu'en poids, ce qui encombre les centres de stockage et réduit leur durée de vie.

L'importance de cette pénurie peut paraître surprenante, mais l'évolution de plusieurs facteurs concourt à la rendre plus rapide : augmentation faible mais constante du gisement, allongement des procédures, fréquence des échéances électorales, persistance de désaccords politiques concernant les déchets, retards dans l'application des plans, trop lente montée en puissance du recyclage, orientations nationales changeantes, intercommunalité « à géométrie variable », déficit de communication, fermeture rapide des unités non conformes et, surtout, croissance exponentielle des refus à la suite de campagnes médiatiques. Comme le signale un ingénieur : « *les responsables se bercent de la douce illusion que la collecte sélective et le tri tiendront lieu d'élimination complète des déchets, et qu'il n'y a rien d'autre à faire* ».

Selon les réponses au questionnaire, on constate une diminution globale des divergences de stratégies locales, probablement due à un meilleur consensus autour des propositions des plans. L'attentisme des élus et la peur des conséquences électorales (NIMBY) restent par contre constants. A de très rares exceptions près, la montée en puissance des oppositions à l'incinération, aussi bien qu'au stockage se manifeste partout. Les départements qui, jusqu'ici, n'avaient pas ou peu d'oppositions voient apparaître le phénomène du NIMBY, alimenté par les installations non conformes dont les médias se font l'écho. ***70 départements sont concernés par les oppositions soit aux UIOM, soit aux***

décharges, soit aux deux. La même association peut s'opposer dans un département à l'incinération et dans le département voisin aux CET.

B - 5.6.3. Causes de non-acceptabilité (NIMBY) (voir carte 8)

Une approche des causes du NIMBY donne des résultats intéressants par la variété des arguments employés. Cette approche, très qualitative, ne reflète que le sentiment des acteurs, en général services de l'État qui portent un regard critique mais relativement indépendant. Bien que très imparfait, ce sondage reflète bien les origines du NIMBY et donne des indications sur les remèdes à apporter. Vingt causes ont pu être recensées, elles sont classées par ordre de fréquence de citation (avec le nombre d'occurrences). Il s'agit des remarques formulées ouvertement et qui ne préjugent pas d'autres causes souvent cachées car plus profondes et plus personnelles comme l'atteinte au patrimoine privé :

- le manque de communication pour remédier à l'ignorance du grand public (23) ;
- l'image négative de certaines installations (17) ;
- la préservation de l'environnement (16) ;
- les craintes pour la santé (14) ;
- les nuisances de voisinage (12) ;
- les atteintes aux aménités : bruits, odeurs, paysages, vues (11) ;
- une attitude purement égoïste (9) ;
- la crainte de coûts élevés (8) ;
- l'application abusive du principe de précaution (7) ;
- une opposition politique ou un manque de volonté des élus (7) ;
- une opposition irrationnelle et systématique (7) ;
- une perte patrimoniale et foncière (6) ;
- les transports routiers (6) ;
- un manque de confiance dans l'État et dans son pouvoir de contrôle (5) ;
- une connotation négative des déchets (4) ;
- un manque de confiance dans les collectivités (3) ;

- un frein à la valorisation par surdimensionnement des unités de traitement (2) ;
- l'opportunité d'une tribune (1) ;
- un manque de confiance dans les sociétés privées (1) ;
- des risques de contentieux (1).

Compensations

Dans certains cas, les préjudices causés par une implantation font l'objet d'un dédommagement à l'échelle de la commune d'accueil. Par exemple, la ville de Narbonne collecte une taxe de l'ordre de 6 €/t de déchets enfouis sur son territoire [1]. ; les communes voisines du CET de Cauvicourt (Calvados) bénéficient d'un tarif préférentiel.

B - 5.7. Les flux de transport et le principe de proximité

B - 5.7.1. Départements importateurs et exportateurs (voir carte 9)

- 15 départements sont importateurs et apparaissent bien répartis géographiquement.
- 6 départements anciennement importateurs préservent leurs ressources et tendent vers l'autosuffisance.
- 24 départements sont autosuffisants.
- 5 départements de transit ont un solde exportateur.
- 50 départements sont exportateurs.

Ces chiffres sont donnés en faisant abstraction des petits flux correspondant aux collectivités en limite de département. L'évolution, constatée à partir de quelques chiffres partiels des flux des années 1996 à 1999, montre que les départements importateurs diminuent en nombre. Les flux se concentrent de plus en plus sur certains départements gros importateurs net qui possèdent le plus souvent une décharge importante, le plus souvent privée. En prolongeant le phénomène, on peut estimer que ***les seuls exutoires à la pénurie de traitement des départements sont ces 15 décharges***.

---

(1) D'après la société Ariège Déchets.

B - 5.7.2. Modes et augmentation des transports

Les transports routiers sur de longues distances par gros porteurs peuvent être très grossièrement approchés à partir des déclarations des départements destinataires. Leur importance est de l'ordre de 150 Mt x km représentant une dépense d'environ 40 M€/an. Ces transports ont considérablement augmenté ces dernières années avec la pénurie des capacités de traitement. Ils représentent toutefois ***un coût moyen de 10 €/t*** qui reste relativement modeste par rapport aux coûts de traitement (voir B - 4.2.).

B - 5.7.3. Pérennité des flux

Les départements importateurs sont tentés de préserver leur centre d'enfouissement pour leurs besoins propres. Ils l'inscrivent dans leur plan. 19 départements craignent que les flux ne puissent perdurer. Les départements exportateurs considèrent en général qu'il s'agit d'une solution provisoire. Par exemple, la Seine-et-Marne se considère comme le département de réception des déchets de Paris. Pour lutter contre le développement du NIMBY et devant le refus de l'Association des maires, le plan propose de réduire les volumes de mise en décharge à 400 000 t en provenance du département (pour 550 000 t actuellement) et à 700 000 t en provenance de l'extérieur (pour 1 500 000 t actuellement). Le Haut-Rhin va jusqu'à interdire, dans sa définition des déchets ultimes, la mise en décharge des déchets en provenance d'autres départements et de l'étranger.

B - 5.7.4. Application du principe de proximité : limitation en distance et en volume

Dans quelle mesure les PDEDMA peuvent-ils empêcher ces flux de déchets venus de l'extérieur ? La jurisprudence n'est pas claire sur ce point [1]. La notion de *proximité* au sein des plans départementaux est une question délicate à traiter. Tous les plans n'ont pas une définition identique de cette notion. Dans certains cas, les documents sont très précis et ils énumèrent les communes ou groupements de communes concernés. Dans d'autres situations, ils parlent de communes ou de départements limitrophes. 15 départements définissent un périmètre maximum. Dans 7 plans, la limite est donnée en tonnage maximum

(1) Arrêt du TA de Melun, préfet de Seine-et-Marne, commune de Saint-Maur-des-Fossés.

d'importation autorisée, sachant que les deux derniers critères énoncés peuvent être couplés pour un même plan.

B - 5.8. Les moyens

B - 5.8.1. Coûts d'investissements et de fonctionnement

Le coût du service (investissement et fonctionnement) est une des premières préoccupations dans les choix des collectivités. Plus précisément, c'est l'évolution de ce coût qui motive souvent la décision ou l'attentisme [1]. C'est la « peur des coûts » ou la perspective de voir les coûts d'élimination augmenter fortement. La mise en place des collectes sélectives, particulièrement celle des biodéchets, se heurte souvent à l'argument du coût. Corollairement, les responsables locaux sont très attachés à la sécurité de financement que leur apporte la TEOM.

Les incitations financières ont une capacité d'influence tout aussi forte, comme par exemple les contrats « Terres vives » en région parisienne. Les subventions à taux élevés des départements et de l'ADEME et les soutiens des sociétés agréées ont permis la généralisation de la collecte sélective, des déchèteries et du tri.

On dispose de peu d'informations crédibles pour estimer les investissements. Les départements qui pratiquent l'incinération sont ceux qui ont le plus investi dans les années 1994 à 1996. Ces investissements correspondent très largement à la construction et à la mise en conformité des UIOM (13,4 €/hab.). A l'inverse, les départements où le recours aux décharges est le plus élevé sont ceux qui ont le moins investi durant cette période (1 €/hab.).

Dans les plans départementaux, les investissements prévus portent en majorité sur l'incinération (1 000 M€ pour 21 départements). Pour le tri et le compostage, les investissements devraient progresser fortement dans une trentaine de départements. Par contre, seulement 14 départements prévoient des investissements dans les centres de stockage, ce qui correspond à une baisse moyenne de 40 %.

---

(1) « Le paramètre coût est important et déterminant : on essaye de freiner l'augmentation », selon l'expression d'un président.

B - 5.8.2. Implication de l'Etat

Le préfet, représentant l'Etat dans le département, a un fort pouvoir sur l'action des collectivités. Il s'exerce par différentes voies :

- la fermeture des unités de traitement non conformes qui pousse les élus à s'engager. Dans seulement deux départements sur trois, la fermeture des UIOM ou leur mise en conformité a été faite dans des délais réglementaires. De nombreuses décharges non conformes restent ouvertes. La pression des collectivités responsables pour que le préfet maintienne en activité les unités de traitement existantes, dans l'attente des nouvelles, se fait sentir dans 26 départements. Cette pression, si elle paraît logique aux yeux de certains responsables, fait perdurer des installations obsolètes, voire dangereuses, qui renforcent les mouvements d'opposition et rend plus difficile l'ouverture des nouvelles unités ;
- le préfet peut aussi prendre l'initiative de réunir les élus afin d'élaborer des solutions permettant d'appliquer le plan départemental et, indirectement, la politique nationale ;
- les services déconcentrés de l'Etat et les délégations régionales de l'ADEME se trouvent couramment aux côtés des collectivités et jouent un rôle d'expertise et de conseil plus ou moins formel.

En général les services de l'Etat et particulièrement le préfet s'impliquent bien dans le PDEDMA mais manquent de moyens. Les services sont attachés à soutenir les collectivités (84 % des réponses) et à préserver le principe de proximité (82 %), battu en brèche par le code des marchés publics et la réforme récente de la TGAP. Toutefois, ces mêmes services tendent à diminuer leurs interventions, accaparés par d'autres tâches. Le contrôle des ICPE et des impacts sur la santé et l'environnement restent largement insuffisants.

B - 5.8.3. Implication du Conseil général

Pour la majorité des conseils généraux, la priorité de la politique des déchets est la réalisation des objectifs du PDEDMA, lorsqu'ils l'ont approuvé.

- 95 % des départements étudiés par AMORCE ont une politique de financement de la gestion des déchets.
- 92 % des départements ont une politique globale.

- 49 % des départements déterminent leurs aides en fonction des projets qui leur sont soumis.
- 41 % des départements font les deux : ils ont défini une politique d'ensemble mais ils se réservent également la possibilité d'aider des projets au cas par cas.

Peut-on concilier responsabilité de programmation, de communication et de financement ? [1] Tous les départements étudiés ne subventionnent que les équipements sous maîtrise d'ouvrage publique. Les départements intègrent dans leur financement des paramètres qui ne concernent pas que la gestion des déchets comme par exemple l'aménagement rural ou la taille des collectivités. Certains départements ont des dépenses propres au titre de la gestion des déchets : elles concernent des opérations ponctuelles, comme l'enlèvement des épaves automobiles ou la résorption des dépôts sauvages, voire la collecte des déchets ménagers spéciaux. De nombreux départements financent des études, liées ou non à l'élaboration des plans. Ces études peuvent concerner les déchets ménagers ou des déchets qui ne sont pas de la compétence des communes comme les DIB (déchets industriels banals), les déchets du BTP (bâtiment et travaux publics) ou certains déchets agricoles. (il manque l'implication financière au titre des participations aux syndicats mixtes).

La synthèse des 76 départements qui ont répondu à l'enquête ADF-AMORCE peut se résumer dans le tableau B - 5.8.3.. Il n'y a pas de données pour 19 départements.

Tableau B - 5.8.3. : Implication du Conseil général

		Implication politique		
		Aucune implication	Implication limitée	Implication forte
Implication financière	Aucune implication	2		
	Implication limitée		9	1
	Implication forte		52	12

Le groupe le plus important (52 départements soit 68 %), rassemble des départements impliqués surtout sur le plan financier. Ils sont sensibles à l'importance d'une politique des déchets mais préfèrent en laisser la

(1) En particulier dans le Tarn-et-Garonne (82) qui a fait l'objet d'entretiens, le Conseil général s'est fortement investi dans la politique des déchets du département dès le début des années 1980. Il a voulu conserver le contrôle de l'élaboration du plan pour que les investissements réalisés aient le temps d'être amortis. C'est ce qui expliquerait les retards dans la programmation.

responsabilité au préfet et aux collectivités compétentes. Cette attitude ne traduit pas un manque d'intérêt mais le souci de ne pas perturber les dispositifs en place. Cette explication officielle cache aussi une crainte d'un engagement en « première ligne ». Le groupe des départements très fortement impliqués (12 départements soit 16 %) comprend des départements de petite taille, faiblement peuplés, à caractère rural. Dans ceux-ci, le manque de moyens des communes ou la faiblesse de l'intercommunalité ne permet pas toujours de mettre en place une politique ambitieuse. Faute d'une autre structure porteuse, le Conseil général prend en charge l'aspect politique et financier. Il organise et stimule les initiatives.

Les régions sont très peu parties prenantes dans le traitement des déchets, hormis l'Île-de-France, la Corse, l'Auvergne et PACA.

B - 5.8.4. Implication des collectivités responsables du traitement

Les moyens techniques des structures

C'est la faiblesse des moyens humains des petits syndicats du Sud-Est qui semble expliquer leur attentisme et leur dépendance vis-à-vis des prestataires. A l'inverse, la bonne marche des EPCI à large périmètre repose sur leurs capacités en personnel technique et administratif. Les acteurs départementaux constatent globalement une « maturité » accrue des collectivités, une « professionnalisation » des structures. Cette dernière est liée à la forte implication des élus et à l'embauche de personnel compétent.

L'équilibre du couple « politique-technique » peut varier sensiblement d'une structure à l'autre, entre les deux extrêmes que sont, d'un côté, un élu très impliqué et des services sous son ascendant et, de l'autre côté, un directeur particulièrement présent et compétent qui oriente fortement les décisions. Le point crucial, selon les avis recueillis, est que ce couple fonctionne en bonne intelligence.

L'accompagnement technique

Les services de l'Etat, l'ADEME, les bureaux d'études et parfois les cabinets d'avocats, se trouvent couramment aux côtés des collectivités. Dans quelle mesure l'intervention de ces conseils oriente-t-elle le choix des collectivités ? L'influence des conseils externes est variable, en fonction des capacités techniques de la collectivité considérée. Outre les réseaux nationaux

(AMORCE, IDEAL/Interdéchets), des réseaux d'échanges locaux se développent, sous différentes formes. [1]

Les motivations des élus

Comme le soulignent certains présidents de syndicats et acteurs départementaux rencontrés, les élus ont globalement tendance à ne pas se mobiliser tant qu'ils n'y sont pas obligés ou fortement incités. Cette réticence (49 % des réponses) s'explique par la crainte de retombées électorales (NIMBY). On observe généralement un retrait des « grands élus », au profit d'élus plus « anonymes ». Leur poids politique, donc leur pouvoir d'entraînement, est moindre, mais ils sont moins exposés, et donc plus libres d'agir.

En contrepoint, plusieurs élus rencontrés considèrent la gestion des déchets comme un enjeu électoral positif, un élément incontournable du débat social. Le souci de l'intérêt collectif ou une sensibilité environnementale conduisent certains élus à prendre l'initiative.

B - 5.8.5. Initiatives privées

La place relative occupée par les acteurs publics et privés varient sensiblement d'un département à l'autre. Le secteur privé, couramment soupçonné d'intentions expansionnistes, prend en fait, localement du moins, la place que les collectivités lui laissent.

Les réponses au questionnaire montrent que l'initiative privée est plus subie que souhaitée. Les élus sont rarement défavorables au secteur privé (16 %). Ils y ont recours très souvent, même les plus opposés, pour des prestations que la collectivité ne peut réaliser. Les responsables se plaignent d'un manque de concurrence (46 %), ***d'un monde très opaque***. Ils constatent souvent une augmentation des prix (69 %). Seulement 11 départements procèdent à un contrôle sérieux mais partiel des entreprises privées. Certains constatent des tricheries sur les tonnages facturés. Les relations restent ambiguës.

---

(1) Comme, parmi ceux rencontrés : un club déchèteries en Seine-et-Marne, sous l'aile du Conseil général ; un comité technique au Conseil général et un groupe de réflexion de l'Association des maires en Ariège ; dans l'Orne, une association des techniciens des collectivités, se réunissant mensuellement ; sans oublier les habitudes d'échange plus informelles.

B - 5.8.6. Modes de gestion

Peu de renseignements fiables permettent de distinguer les modes de gestion. Manifestement, beaucoup de responsables confondent la prestation de service et la délégation de service public. Il n'est pas possible de tirer des enseignements sur ces modes de gestion. Les UIOM sont le plus souvent gérées sous forme d'une délégation (bail emphytéotique administratif avec convention d'exploitation non détachable). Les autres formes de traitement sont le plus souvent gérées en gestion directe avec marché de prestation de service. La régie serait plus développée pour la collecte mais certains départements du Centre et du Sud-Ouest conservent la gestion des décharges en régie. Environ 16 % des EPCI exerçant la compétence collecte déclarent avoir changé de mode de gestion dans les cinq dernières années avec la mise en place de la collecte sélective.

Seulement 15 % des collectivités publient un rapport sur le prix et la qualité du service. Les collectivités souhaitent souvent prendre en charge le traitement des DIB pour rendre plus efficace leurs installations mais répugnent à instaurer la redevance spéciale (35 % des réponses).

La contractualisation

Quelle que soit la répartition des tâches, la collectivité aussi bien que le prestataire ne précisent pas avec exactitude ce qui relève de l'un et de l'autre. Il subsiste un flou dans le partage des responsabilités[1]. Un autre écueil concerne l'adaptation des contrats pluriannuels pour tenir compte de l'évolution du service, notamment le changement des quantités et le renforcement des normes. Par exemple, l'augmentation des tarifs d'incinération liée à la mise aux normes relatives aux dioxines « relève de la négociation », autrement dit du rapport de force entre la collectivité et son prestataire. La qualité des contrats des collectivités visitées est très inégale.

Le financement du service

Le débat entre les avantages et inconvénients respectifs de la TEOM ou de la REOM est relancé avec l'intercommunalité (67 %). La TEOM reste de loin le mode de financement dominant et l'harmonisation du financement induite par la

---

(1) Cela conduit Novergie Sud-Ouest, par exemple, à dénoncer au tribunal administratif son contrat d'exploitation de l'incinérateur d'Oléron, que la collectivité tardait à mettre aux normes.

loi du 12 juillet 1999 contribue à renforcer cette suprématie. Pourtant, la taxe fait l'objet de diverses critiques. Elle est peu lisible, d'autant qu'elle est fréquemment associée au budget général et son assiette foncière est obsolète.

En comparaison, la REOM paraît séduisante en son principe. Pour autant, les collectivités rencontrées ne sont pas prêtes à mettre en place un tel financement. C'est parfois une motivation de principe, des élus jugeant anti-sociale la redevance. Mais, le plus souvent, c'est principalement pour des questions pratiques [1]. De plus le montant de la redevance devant couvrir l'intégralité des coûts du service, le passage de la taxe à la redevance implique, dans la plupart des cas, une augmentation de la contribution des usagers.

B - 5.8.7. Emploi

Généralement le paragraphe lié à la création d'emplois (équivalent temps plein) est abordé assez succinctement dans les plans. Il est souvent difficile de savoir quelles sont les qualifications demandées et dans quelle proportion ces emplois pourraient être des emplois de réinsertion. Il ressort des plans deux façons de comptabiliser les emplois à créer :

- une estimation globale, plus ou moins appuyée sur ce qui a déjà été créé,
- une estimation à partir de ratios estimés par l'ADEME.

36 plans ont fait une estimation des emplois potentiels liés à la mise en application des installations prévues. Cela correspond à plus de 9 000 emplois pour environ 21 Mhab., soit une moyenne de 4,3 emplois créés pour 10 000 habitants. En se fondant sur ces données et en extrapolant à la population nationale, 26 700 emplois seraient à créer d'ici 2010, soit près de la moitié des emplois actuels estimés (voir B - 4.2.3.). Ces résultats ne sont que théoriques et sûrement au-dessus de la réalité, compte tenu des progrès de productivité et d'optimisation des installations possibles. Les créations d'emplois les plus importantes sont liées à la collecte sélective et au tri.

---

(1) La redevance est gérée par la collectivité. Celle-ci doit donc constituer et tenir à jour un fichier des redevables, ce qui suppose d'y consacrer des moyens matériels et en temps ; le président d'un syndicat girondin cite à ce sujet le renouvellement de 35 % de la population de son secteur en 10 ans. Egalement, la taxe apporte une recette sûre, tandis que la redevance ouvre la porte aux impayés et aux contentieux relatifs à l'exécution du service (ce dernier point est mis en avant par le directeur d'un syndicat de l'Ariège, s'agissant de la partie montagneuse de son territoire).

B - 5.9. Communication et concertation

B - 5.9.1. Le manque de communication

Il ressort des entretiens et des commentaires que la cause principale du NIMBY est le manque de communication. Les acteurs pensent que c'est par une communication intense, des premières réflexions jusqu'à la réalisation, que l'on pourra rendre acceptable les équipements de traitement indispensable. La communication est actuellement déséquilibrée en faveur du tri, qui entretient des illusions sur ses effets. Le défaut important de communication à l'amont de toute réflexion est dénoncé comme *« un manque de moyens et de temps* ». La communication a aussi ses limites. « *Le risque zéro n'existe pas* ». Les responsables sont « *incapables d'affirmer qu'il n'y a aucun risque* ». Les médias, prompts à dénoncer les dysfonctionnements « *n'ont jamais abordé le fond du problème des déchets* ». Une autre remarque intéressante concerne le déficit d'image. *« On est passé du mot ordures au mot déchets. Il faudrait passer au mot sous-produit pour avoir une meilleure acceptabilité* ».

B - 5.9.2. La crédibilité de l'Etat

La perception locale de la politique nationale est globalement négative. On reproche à cette dernière son inconstance. La circulaire du 28 avril 1998 est accusée d'avoir cassé une dynamique, « brouillé le message » [1]. La TGAP s'est substituée à la taxe sur la mise en décharge avec une lisibilité et un rôle pédagogique jugés nettement inférieurs. La surtaxe pour le stockage des déchets extérieurs au périmètre du plan départemental a été abandonnée du fait des difficultés pratiques mais avec le principe de proximité qu'elle traduisait. Enfin, l'échéance du 1er juillet 2002 n'a eu aucune sanction, d'où un risque de « *délitement de la volonté des élus* » qui s'en étaient fortement imprégnés.

---

(1) L'épisode qui a suivi l'approbation du premier plan départemental du Calvados est instructif : le plan prévoit, suite aux études réalisées dans les différents secteurs, la construction de plusieurs incinérateurs. Les élus craignent l'augmentation des coûts prévisible ; ils répugnent, notamment ceux des collectivités urbaines, à abandonner leur pouvoir au profit d'une structure plus large. Mais, d'après les acteurs rencontrés, le dirigisme du plan, soutenu activement par l'Etat et quelques grands élus, aurait probablement eu raison de ces réticences, sans l'intervention de la circulaire 26/4/98 : celle-ci vient rompre le processus, introduit une discordance dans la position de l'Etat, et est finalement prétexte pour les collectivités à se retirer de la démarche.

Il est aussi remarquable de constater le manque de confiance dans l'Etat et dans l'administration chargée du contrôle des sites existants et des collectivités opératrices. Pour être crédible, l'Etat doit faire respecter localement la réglementation et surtout faire fermer les installations qui ne sont plus en conformité.

B - 5.9.3. La confiance par la communication

Pour conserver la confiance des citoyens, les collectivités responsables organisent souvent une communication suivie (68 % des réponses) en évitant des annonces anticipées (12 %) qui ne peuvent pas toujours être tenues. Les réactions positives à cette communication permettent une meilleure acceptabilité des équipements prévus (46 %). Les réactions défavorables au projet proviennent de trois origines : le voisinage (37 %), les opposants politiques (26 %), la protection justifiée de l'environnement (16 %). Cela justifie une communication de proximité, orientée sur les préoccupations individuelles des habitants, en négligeant souvent les impacts réels.

B - 5.9.4. La concertation

L'appropriation de la réflexion collective préalable par les élus varie selon les cas étudiés mais montre que le plan, tel qu'il est conçu actuellement, n'est pas suffisamment un outil de concertation, même s'il en est un support privilégié.

Les commissions locales d'information et de suivi (CLIS), au nombre d'environ 250, ont été installées dans 80 % des départements. Elles jouent un rôle essentiel dans la concertation liée au fonctionnement des principales ICPE. Cette démarche participative ne prévient et ne régularise le syndrome du NIMBY que dans 31 % des cas. Les insuffisances tiennent, d'après les remarques formulées, au manque de moyens des commissions, à une création trop tardive et à des réunions trop espacées. Il existe très peu de commissions consultatives des services publics locaux (12), ce qui ne permet pas un suivi de la gestion quotidienne du service. Les conséquences de cette insuffisance de concertation se retrouvent dans le nombre relativement élevé (130) de recours contentieux..

Chapitre B - 6.

Comparaisons internationales

Grâce à une étude menée par le cabinet ADIT, financée et dirigée par l'ADEME, les éléments des politiques publiques de gestion des déchets peuvent être comparés dans les pays suivants : Autriche (A), Allemagne (D), Pays-Bas (NL), Danemark (DK), France (F), Espagne (E), Angleterre et Pays de Galles (GB), Italie (I), Suisse (CH), Etats-Unis (USA), Québec (Q), Japon (J).

Ces comparaisons permettent de replacer la politique publique française dans l'ensemble des politiques européennes, et de sélectionner les meilleures solutions retenues par ces divers pays. Faute de données synthétiques, il n'a pas été possible de prendre en compte la politique des déchets dans certains pays en voie de développement. Cette comparaison aurait été intéressante, mais elle aurait peu apporté à l'évaluation de la politique du service public.

B - 6.1. La production des déchets dans les différents pays

On constate qu'elle augmente partout avec l'essor économique. Les ratios de production en kg/hab. et par an varient du simple 360 kg/hab. pour l'Autriche qui semble avoir le mieux maîtrisé sa production à 760 kg/hab. pour les Etats-Unis où rien n'est fait pour la prévention de la réduction à la source. L'Union européenne a la volonté de découpler la production de déchets de la croissance économique. Or, les chiffres sembleraient montrer qu'il est utopique de vouloir réduire à court terme la production moyenne de déchets ménagers et assimilés (encore appelés déchets urbains) en dessous de 1 kg/habitant et par jour.

Il faut aussi relativiser les chiffres, qui peuvent varier en fonction de la définition des DMA qui n'est pas partout la même.

B - 6.2. Les politiques publiques des déchets

B - 6.2.1. Orientation de la politique générale et son évolution

Dans tous les pays, les objectifs de la politique publique sont longs à élaborer et longs à inscrire dans des lois qui, chez les pays « suiveurs », découlent simplement de la transcription des directives européennes. Les objectifs sont aussi particulièrement ambitieux et dans les meilleurs des cas on ne les atteint que longtemps après les dates prévisionnelles. Ils revêtent parfois une forme incantatoire, qui oblige les états (I, E, F, GB, Q) à revenir ultérieurement à des objectifs plus conformes à la réalité. C'est pour l'ensemble de ces raisons que la comparaison des objectifs n'a pas beaucoup de sens.

Les pays les plus avancés ne sont pas, comme on le prétend souvent, les pays les plus disciplinés, mais ce sont en général ceux qui ont démarré plus tôt, et ont tenté en premier les expériences de collecte, de filières spécifiques, de traitement, avec parfois des échecs dont ne profitent pas toujours les autres pays.

Un autre facteur de succès est la constance dans la politique qui caractérise les pays « leaders ». Faire comprendre la politique suivie à tous les acteurs de la gestion du service des déchets demande un délai relativement long. Tout changement entraîne des incompréhensions et des retards qui se cumulent.

Des initiatives de communication et de débats publics sont prises particulièrement au Québec et en Grande-Bretagne, où, *face à l'amplitude du défi de recyclage et de valorisation, le DEFRA a organisé le 21/11/01 un sommet sur les déchets réunissant associations et entreprises de traitements afin d'élaborer une stratégie viable pour le pays.*

B - 6.2.2. Objectifs des lois sur la protection de la santé, de l'environnement et des ressources

S'ils ne sont pas toujours clairement exprimés, les objectifs de protection de la santé humaine et surtout de l'environnement sont omniprésents dans toutes les législations. Partout ce sont des ministères de l'Environnement ou des offices, des établissements publics nationaux ou fédéraux qui définissent et mettent en œuvre la politique publique des déchets.

L'aspect santé peut avoir des conséquences importantes dans les orientations qui ne découlent pas uniquement de la logique de la valorisation et de l'élimination. Ainsi aux Pays-Bas, *chaque déchet fait l'objet d'un descriptif définissant sa dangerosité et le traitement à lui faire subir*. En Grande-Bretagne, *un rapport publié dans le « Lancet » du 26/01/02 établit un lien entre les émanations toxiques des décharges pour déchets dangereux et la fréquence d'anomalies génétiques chez les nouveau-nés de trisomie 21. Ce rapport provoque une grande inquiétude au sein de la communauté scientifique*, et sera très certainement à l'origine d'une inflexion profonde de la politique traditionnelle qui consiste à se servir des anciennes mines de charbon et des carrières pour stocker les déchets.

B - 6.2.3. Objectifs des lois sur la prévention-réduction des quantités et de la nocivité

Tous les pays affichent une volonté de prévention-réduction. Mais, si les idées ne font pas défaut, les succès sont rares et limités. Il y a, dans ce domaine, une source d'expériences, d'informations, et de méthodes de communication qui peuvent servir de modèle à la politique française, particulièrement en retard dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres pays.

Les Pays-Bas *affichent que la prévention est la priorité*. Aux Etats-Unis *l'EPA évalue la prévention ou la réduction à la source comme la conception, la fabrication, la vente et la réutilisation de matériel ou de produits permettant de réduire leur quantité ou leur toxicité avant qu'ils rejoignent le flux des déchets.*

B - 6.2.4. Objectifs des lois dans le domaine des valorisations matières et organiques

Tous les pays préconisent le ***recyclage*** et souvent la réutilisation, avec des objectifs ambitieux qui se heurtent souvent à l'insuffisance de débouchés proches, aux marchés, aux difficultés de séparation pour certains produits. L'objectif de 50 % de déchets valorisés sous forme matière et organique est proche d'être atteint dans les pays « leader » (A, D, NL, CH), qui ne semblent pas pouvoir dépasser ce taux avant longtemps. Ce chiffre semble être un objectif raisonnable pour les autres pays, dont la France. La collecte sélective ou différenciée qui en est une conséquence est partout développée ou en voie de fort développement (I, F, E).

En Suisse le recyclage est préconisé : *s'il en résulte une pollution moindre que lors de l'élimination ou de la fabrication d'un produit neuf, et s'il est rentable à long terme*. Cette définition est plus précise et plus logique que les volontés de recyclage de tous produits sans justifications économiques ou environnementales précises. Des pays comme la Grande-Bretagne ou les Etats-Unis imposent à leur administration l'utilisation de produits recyclés afin de « montrer l'exemple ». En Autriche, la loi fédérale stipule *que la République doit s'approvisionner en produits écologiques.*

B - 6.2.5. Objectifs des lois dans le domaine de la valorisation matière énergétique

Peu de pays favorisent ouvertement ***l'incinération*** (NL, I). Certains, comme le Japon, qui ont un très fort taux d'incinération, tendent à le réduire. Beaucoup reconnaissent implicitement que c'est la seule méthode pour traiter les déchets résiduels après tri et valorisation (50 %) sans multiplier les décharges, mais, devant les mouvements de refus, les responsables politiques n'osent se prononcer. Les scandales d'incinérateurs qui ne sont pas en conformité avec les prescriptions et qui polluent alimentent comme en Espagne, en Grande-Bretagne ou en France les mouvements anti-incinération. Aux Pays-Bas, par contre*, les déchets sont considérés comme ayant un rôle capital dans la production d'énergie (5 %, puis 10 % doivent être des énergies durables).* L'incinération y est reconnue comme une source d'énergie renouvelable.

B - 6.2.6. Objectifs des lois en matière de stockage

Tous les pays veulent réduire la mise en décharge (à l'exception des Etats-Unis et du Québec chez qui ne se pose pas de problème d'emplacements) et prennent pour cela des mesures :

- d'interdiction des déchets organiques (D, NL, déchets verts dans 22 Etats des Etats-Unis) ;
- d'interdiction des déchets combustibles (A, DK, NL, CH) ;
- de réduction des quantités biodégradables (GB, E) ;
- de limitation par des listes (32 catégories en NL) ;
- de définition limitative de déchets (D, CH), déchets ultimes (F), déchets prétraités (I) ;

– d'eco-taxe plus ou moins élevée.

En Suisse, *un déchet est apte au stockage définitif lorsque, placé dans une décharge dépourvue de traitement des eaux d'infiltration et des gaz de fermentation, il a un impact tolérable sur l'environnement*.

En Allemagne, *la notion de déchet ultime désigne les résidus d'incinération, valorisés en revêtement routier ou mis en décharge. A partir de 2005 seuls les déchets municipaux traités et contenant moins de 5 % de matière organique seront admis en décharge*.

A noter qu'en Grande-Bretagne un système de quotas de décharge est en projet, qui prévoit *l'attribution aux collectivités locales d'un permis gratuit de mise en décharge alloué pour une quantité de déchets donnée et pour un délai fixé. Les quantités attribuées non utilisées pourraient être revendues à une autre collectivité à un prix fixe ou libre. Le but consiste à atteindre les objectifs de la directive en permettant aux collectivités les plus « efficaces » de réduire leurs frais.*

B - 6.2.7. Place de la France

La France est en position moyenne aussi bien en production qu'en politique publique.

D'après les appréciations de l'étude ADIT, trois pays Autriche, Allemagne, Pays-Bas sont « leader » dans l'Union européenne par leur anticipation et leur influence sur les directives européennes, par l'ancienneté de leur législation, par les filières spécifiques et par les nombreux dispositifs mis en place pour réaliser une gestion intégrée des déchets. Ces positions avancées ne signifient nullement que les objectifs fixés par la politique publique soient tous atteints, notamment la réduction des flux de déchets qui vont à l'incinération ou en décharge, même si ces derniers flux sont inférieurs à ceux des autres pays européens.

Le Danemark, ancien leader, accuserait un certain retard et serait rejoint par la France et l'Espagne dans le groupe des pays « suiveurs » dont les performances sont moyennes et qui agissent sous l'impulsion des directives européennes.

Deux pays (Italie et Grande Bretagne) sont en retard par rapport aux règles communes à la gestion intégrée et aux filières spécifiques.

B - 6.3. Organisation du service public des déchets ménagers et assimilés

B - 6.3.1. Responsabilités publiques

Les responsabilités nationales ou fédérales concernent toujours la préparation de la législation-cadre, la fixation des objectifs, le contrôle général et souvent les négociations pour trouver des accords volontaires de mise en place de filière spécifique.

Les responsabilités régionales ou provinciales portent sur la mise en œuvre de la législation et souvent son complément dans les Etats les plus décentralisés. C'est en général le niveau de programmation.

L'organisation du service est partout de responsabilités communales, municipales, intercommunales ou locales. La gestion de la collecte est en général assurée directement par les collectivités, il n'en est pas toujours de même du traitement qui pour des raisons de taille est souvent privatisé. L'Espagne *procède de manière progressive, les municipalités de plus de 5 000 habitants aujourd'hui et de plus de 1 000 habitants en 2006, ont l'obligation de réaliser la collecte sélective et de traiter les déchets*.

Si en Allemagne la gestion est majoritairement publique, au Danemark par exemple, *les collectivités locales sont responsables de la gestion de la collecte et du traitement de tous les déchets (DM, DIB, DIS, DD). Elles peuvent prendre cette gestion en charge ou contracter avec une entreprise inter-municipale publique ou un opérateur privé. Elles collectent et enregistrent l'information, contribuent à la classification, veillent au respect de la réglementation.* A l'opposé en Grande-Bretagne le recours au privé est dominant, *les autorités responsables de la collecte et de l'élimination versent des sommes aux organisations locales privées ou bénévoles qui prennent en charge le ramassage des déchets afin de les recycler ou procèdent au recyclage. Le montant de ces sommes correspond à l'économie réalisée par les autorités qui n'ont pas eu à réaliser la collecte ou l'élimination en fonction des tarifs locaux en vigueur.*

B - 6.3.2. Responsabilités des producteurs et des opérateurs privés

Parallèlement au principe « pollueurs payeurs » quelques pays (D, NL, Q, J) mettent en avant un second principe de responsabilité « producteur payeur ». La cohabitation de ces deux principes n'est pas claire et dans la pratique le recours à la responsabilité du producteur est limité.

En Allemagne, on assiste à *une sorte d'antagonisme entre l'élimination, dont la responsabilité revient en priorité au Land, et la récupération des produits de la responsabilité des producteurs mais qui est soumise aux lois du marché.*

Au Québec, *la « responsabilité élargie des producteurs » (REP) rend les fabricants et importateurs responsables des effets de leurs produits sur l'environnement, tout au long du cycle de vie. Ils sont responsables du choix des matériaux qui entrent dans la composition des produits, des processus de fabrication et des conséquences environnementales liées à l'utilisation des produits*.

Au Japon, *le principe d'EPR « Extended Producer Responsability » attribue aux producteurs et distributeurs la responsabilité, même partielle, de la fabrication et de l'élimination respectueuses de l'environnement. Un principe déjà appliqué à quelques secteurs d'activité, dont l'électroménager*.

Le recyclage est presque partout confié à des opérateurs privés dont les responsabilités s'étendent par privatisation plus ou moins avancée au traitement final : incinération (A, DK, NL, GB, I, USA, J) et mise en décharge (GB, I, USA, Q, J).

B - 6.3.3. Décentralisation

Dans la plupart des pays la gestion des déchets est décentralisée, voire même très décentralisée (E, CH, USA). Mais on constate que la décentralisation excessive à des conséquences négatives sur la coordination des gestions et sur la collecte des informations.

En Espagne, *la régionalisation des pouvoirs et le transfert des compétences qui l'accompagne entraîne un manque de coordination entre l'Etat et les Communautés qui bloque toute stratégie nationale et rend la collecte de données plus difficile. L'Etat ne fait que transposer les directives européennes et gérer les fonds européens*.

En Angleterre, *le projet de décentralisation, qui attribue davantage de responsabilité aux collectivités et incite au développement de stratégies régionales, ne fait pas l'unanimité*.

Aux Etats-Unis, *certains Etats comme le Texas, gros producteur de déchets, ne publient pas leurs données sur les déchets*.

En Suisse, *la décentralisation est telle que la traçabilité n'est pas assurée systématiquement lorsque les déchets sont acheminés d'un canton à l'autre*.

Les Pays-Bas, constatant des effets pervers de la décentralisation (nombre élevé de décharges), ont procédé à une sorte de « recentralisation » de la réglementation des plans de gestion et des moyens au niveau de l'Etat par une formule originale *d'accord tripartie (Waste Management Council) qui lie le gouvernement central, les provinces, et les communes pour la coopération en matière de gestion des déchets. Un conseil de gestion des déchets associe les 3 niveaux*.

B - 6.3.4. Plans de gestion

Les plans de gestion, imposés dans l'Union européenne, sont le plus souvent élaborés dans les pays de l'Union, mais aussi dans les autres pays, au niveau national ou fédéral. Ils fixent les objectifs détaillés prévus dans les lois. Ces plans de gestion peuvent aussi définir les objectifs d'établissements publics, agences, offices ou bureaux fédéraux chargés spécialement des déchets (NL, GB, CH, Q, USA).

Au Québec, par exemple, *le plan triennal de la Société d'Etat « Recyc-Québec » a été élaboré à partir d'une consultation publique : « Déchets d'hier, ressources de demain », réalisée en 1996 par le Bureau d'audience publique sur l'environnement à la demande du ministère de l'Environnement. La stratégie du plan d'action est organisée en 29 actions parmi lesquelles la planification municipale de la gestion des déchets, la consultation de la population, l'éducation et l'information, la R & D, l'élimination des déchets, etc.*

De nombreux pays décentralisés font élaborer un plan de gestion au niveau local, provincial, cantonal. Ce plan fixe les objectifs résultant d'une adaptation aux contraintes locales de la législation. Ce niveau local peut concerner de très petits territoires, et ce fractionnement du territoire peut poser des problèmes déjà évoqués dans la décentralisation.

Toujours au Québec, en complément du plan d'action, *les municipalités doivent élaborer un programme de gestion des matières résiduelles d'une durée de 20 ans et le remettre à jour tous les 5 ans, au plus tard 2 ans après l'entrée en vigueur de la législation. Ce programme doit décrire les nature, quantité, provenance et destination des déchets traités sur le territoire, ainsi que les installations de traitement et d'élimination. Il doit fixer les objectifs et moyens de valorisation et d'élimination, planifier la gestion des boues municipales et industrielles et prévoir le financement des activités.*

En Italie, *le décret Ronchi définit les objectifs en pourcentage à atteindre pour chaque ATO « ambito territoriale ottimale » qui sont des unités administratives pour lesquelles on doit atteindre l'autosuffisance en ce qui concerne la gestion des déchets urbains non dangereux. L'autosuffisance signifie que les déchets urbains doivent être traités dans leur région d'origine. Cette volonté d'autosuffisance a créé certains problèmes, notamment dans les régions qui ne peuvent pas traiter leurs déchets car dépourvues de décharges en nombre suffisant : cas « d'urgence déchets ». Dans la plupart des cas les ATO correspondent aux provinces qui les définissent, ainsi que les formes de coopération entre les communes d'un même ATO. Des pourcentages existent cependant pour chaque commune à qui est confiée la collecte différenciée.*

B - 6.4. Financement du service public des déchets ménagers et assimilés

Les sources de financement sont diverses, ce qui prouve bien que le mode idéal d'application du principe « pollueur payeur » reconnu dans tous les pays, n'a pas encore été trouvé.

B - 6.4.1. Redevance ou taxe ?

Toutes les formes de financement du service se retrouvent : budget des collectivités, impôts locaux, impôts indirects, redevances calculées par : habitant, foyer, habitation, volume du conteneur, fréquence ou nombre de ramassage, sac, poids. Plusieurs systèmes peuvent cohabiter, les avantages des uns compensant les inconvénients des autres. De l'avis des pays l'ayant instituée, la redevance contribue à diminuer le poids des déchets, ce que semble confirmer une certaine corrélation entre la part de la redevance dans le financement du service et la production de déchets par habitants.

Au Danemark, *la redevance doit couvrir les frais de transport et de traitement, et l'impôt général sur les déchets le reste*.

En Suisse, *deux financements au choix des collectivités : l'impôt communal ou taxe de base et la redevance au poids ou au volume. 37 % des communes combinent les deux systèmes*.

En Italie, *le décret Ronchi institue la redevance mise en œuvre par les communes en remplacement de la TARSU (taxe des déchets solides urbains). Elle est composée d'une partie fixe, basée sur la surface de l'habitation et le nombre de personnes y habitant et d'une partie variable, basée sur les services rendus, calculée sur les coûts des services, la quantité produite, l'activité et le classement au catalogue. Les familles nombreuses sont avantagées et les petites communes exigent moins que les grandes. A terme, ménages et entreprises paieront la partie variable en fonction de la quantité produite. Son instauration est problématique et s'étalera jusqu'en 2008 à cause de la lourdeur des procédures administratives et de la réticence de la part des communes qui redoutent trop de transparence dans leur bilan.*

Au Danemark, *l'impôt général sur les déchets qui doit encourager le recyclage et la valorisation énergétique, est appliqué à l'incinération sans valorisation énergétique (44,2 €/t), à l'incinération avec valorisation énergétique d'au moins 10 % (37,5 €/t), et à la mise en décharge (50,25 €/t).*

Au Japon, *la gestion des déchets municipaux est financée par le budget général des municipalités. Suivant les municipalités il existe des taxes (6 % des recettes) sur l'enlèvement des ordures ménagères, sur l'émission d'effluents calculée en fonction de la consommation en eau, sur l'enlèvement des déchets encombrants à un emplacement défini, sur le traitement des déchets ménagers, auprès des établissements commerciaux*.

Aux Etats-Unis, *les formules sont variées, allant du prix annuel fixe à une somme variable selon la quantité produite en passant par une combinaison des deux. Près de 2 000 communes ont adopté la formule « Pay as You Throw » (PAYT). Certaines vendent le sac de 125 l à 1€, d'autres vendent des vignettes correspondant à un volume donné à coller sur le sac ou le conteneur correspondant. Ce système a fortement contribué à diminuer la production de déchets.*

B - 6.4.2. Eco-taxes sur décharges

Les pays européens étudiés, sauf l'Allemagne, ont instauré une taxe sur la mise en décharge afin de réduire les quantités stockées et aligner les prix de traitement du stockage sur les coûts des autres traitements.

En Autriche, *la taxe sur les décharges est en progression avec le temps (de 2004 = 65 €, à 2006 = 87 €) et variable (de 7 à 44 €/t) suivant la nature des déchets et la technologie utilisée. Elle est majorée pour les décharges ne traitant pas les effluents gazeux. Les recettes sont affectées à la résorption des décharges défectueuses et à l'inspection.*

Aux Pays-Bas, *la taxe de mise en décharge des déchets combustibles est de 64 €/t. Sa valeur est telle qu'il est généralement plus avantageux d'incinérer*.

B - 6.4.3. Autre éco-taxe

Il est difficile de faire la distinction entre taxe sur des produits et notamment les emballages et contribution volontaire. Ainsi en Suisse il existe deux taxes :

- La taxe à l'élimination anticipée (TEA), fondée sur une base légale, est incluse dans le prix d'achat des piles (0,14 €/pile) et remplace le système volontaire, qui avait atteint ses limites, dans le prix des bouteilles de verre hors consigne (0,014 à 0,04 € selon volume pour financer le recyclage), sur les DEEE (ordinateurs, TV, radio, électroménager), sur les solvants composés organiques volatiles (1,4 €/kg).

- La taxe anticipée de recyclage (TAR) qui est en fait une contribution basée sur des accords volontaires et incluse dans le prix d'achat des bouteilles en PET (0,03 €) et des voitures neuves (de 51 € réduite à 20 €).

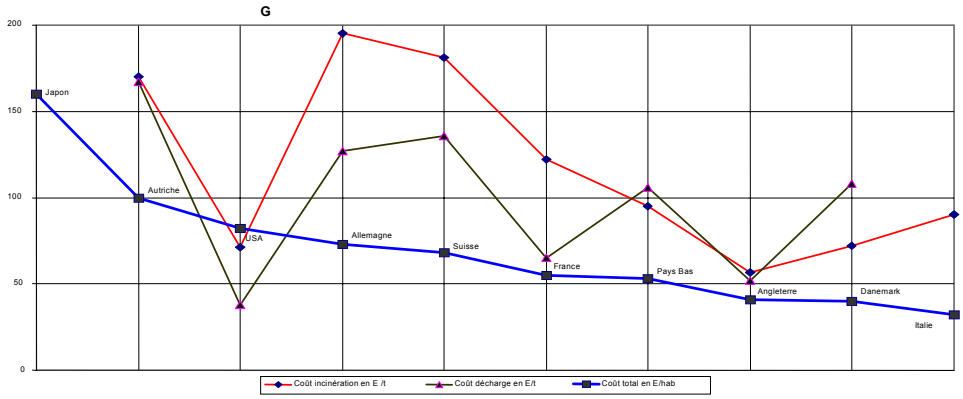
Au Danemark, la taxe *porte sur les emballages de boissons neufs, ce qui encourage l'utilisation de contenants consignés, et sur les bouteilles et bidons pour les savons, détergents, lubrifiants, parfums, margarines, huiles, vinaigre. Elle porte aussi sur les emballages contenant un film alimentaire en PVC sur les sacs en papier et plastique, sur les couverts en plastique, dans le but de promouvoir des utilisations plus écologiques*.

B - 6.4.4. Subvention et avantages fiscaux

Les subventions des pouvoirs publics nationaux sont limitées essentiellement aux actions de sensibilisation, d'information, de formation dans les écoles et à toutes initiatives tendant à prévenir et réduire les déchets. Les collectivités locales, provinciales ou régionales subventionnent en général les investissements publics. Les avantages fiscaux consentis à certains éléments du service des déchets sont très rares. On constate plutôt une modulation des éco-taxes en fonction des niveaux de valorisation et de protection de l'environnement dans les traitements.

B - 6.4.5. Coûts du service

Graphique B - 6.4.5. : Coût du service des DMA dans différents pays



Dans un même pays, les coûts sont très variables suivant les contraintes locales et les exigences de la population et les estimations moyennes sont à prendre avec beaucoup de précaution.

L'ordre des coûts totaux, pour les pays étudiés, est donné par le graphique B - 6.4.5. Aux pays les plus avancés dans la gestion intégrée correspondent les coûts les plus élevés. Les pays en retard ont des difficultés pour réduire ce retard qui entraîne inexorablement une augmentation trop rapide des coûts du service. L'inflexion des courbes montre que pour les Etats-Unis, la France, et la Grande-Bretagne les coûts de collecte (obtenus par différence) sont relativement plus élevés que les coûts de traitement par comparaison avec les autres pays. Les Pays-Bas ont bien un prix de décharge supérieur à l'incinération à cause de la taxe sur les décharges.

B - 6.4.6. Intégration des coûts environnementaux

On constate que l'intégration des coûts environnementaux se fait en application du principe « producteur payeur » dans les pays où ce principe est retenu par la loi. Il est concrétisé par des éco-taxes ou des contributions volontaires des producteurs, suite à des accords interprofessionnels ou en application de réglementations.

B - 6.5. Flux des déchets suivant les filières de collectes et de traitement

B - 6.5.1. Prévention réduction des quantités, des nocivités, et communication

On peut distinguer les actions menées au niveau national par voie législative ou par accords volontaires avec les entreprises, et les initiatives des responsables locaux.

Envers les entreprises certains pays imposent des mesures contraignantes :

- En Autriche, la loi impose aux entreprises de plus de 100 personnes d'employer un « consultant déchet » pour optimiser la gestion de leurs déchets.

- Aux Pays-Bas, les entreprises ont la charge de prévoir leur propre plan environnemental.

- En Allemagne, l'application du principe de « responsabilité produit » également dit du « retour à l'expéditeur » s'avère efficace.

- Le Danemark a décrété une liste de composants indésirables pour encourager la conception de technologies propres et le remplacement des agents polluants par des composants moins dangereux.

Des actions basées sur le volontariat sont destinées à développer des produits plus écologiques :

- En Autriche, l'application du système européen d'éco-audit et de gestion écologique EMAS est proposé aux entreprises intéressées. Une exposition itinérante sur la prévention des déchets dangereux parcourt le pays.

- Le Danemark a mené une campagne de sensibilisation aux labels écologiques que définissent des groupes de travail par secteurs d'activité. On constate une meilleure réaction des grandes entreprises que des PME.

- En Suisse, le groupe des supermarchés Migros s'est engagé dans une politique écologique de gestion des déchets avec élaboration d'un guide pour les emballages et la réalisation depuis 1980 d'écobilans sur les emballages. Un programme informatique développé en interne compare divers emballages afin de choisir le moins polluant et tenir compte des résultats pour améliorer la conception de nouveaux emballages. Cet écobilan est valable pour la Suisse qui incinère les plastiques avec valorisation énergétique. Ainsi pour les emballages à usage unique, le plastique est considéré comme plus écologique que l'aluminium, que le verre à usage unique, et que le papier et le carton à usage unique pour le transport. Les initiatives du groupe sont souvent suivies à l'échelle nationale.

- Aux Etats-Unis, depuis 1994 l'EPA développe « Waste Wis », programme d'assistance technique pour 2000 entreprises ou services désireux de réduire la production de déchets. L'attribution du logo « Waste Wise » devient un argument commercial. Certaines entreprises communiquent les efforts et gains réalisés dans le cadre de la prévention.

- Le Québec subventionne les entreprises d'économie sociale qui sont des entreprises viables financièrement de type coopératives, mutuelles, associations, qui créent des emplois durables de qualité, produisent des biens et des services, répondent à des besoins sociaux et environnementaux.

Dans le cadre de l'incitation de réduction des déchets à la source, on peut craindre des déviances, un exemple en est donné au Japon *où se sont développés des broyeurs d'évier, équipements très en vogue, qui posent un problème de surcharge des eaux usées par les déchets évacués. Cette surcharge entraîne un disfonctionnement dans les stations d'épuration, si bien que certaines municipalités interdisent l'usage individuel de ces systèmes. Le gouvernement envisage d'interdire les broyeurs.*

N'ayant localement aucune prise sur la production des entreprises, des collectivités ou structures locales ont pris des initiatives qui vont aussi dans le sens de la prévention réduction :

- En Allemagne, la prévention est fondée sur des initiatives locales de sensibilisation et d'information par des spots publicitaires, des panneaux, des dépliants. La ville de Stuttgart a organisé des interventions dans les écoles, et soutient une troupe théâtrale. La ville de Munich a créé un service de location de vaisselle et lave-vaisselle pour les festivités. Elle approvisionne les cantines scolaires en produits à emballage réutilisable et fait la promotion des textiles à usage multiple afin de réduire l'utilisation des couches-culottes.

- Au Québec, on peut citer une initiative particulièrement intéressante : les « ressourceries » qui sont des centres communautaires de réduction à la source, de réutilisation, de recyclage et de compostage. Leur vocation est de responsabiliser la communauté à une gestion de ses déchets permettant de les transformer en ressources. Chaque ressourcerie comprend un volet d'éducation et de sensibilisation à la gestion intégrée des matières résiduelles. Elle procède également à la réparation, l'échange et la revente de biens récupérés (électroménages, bicyclettes), et à la récupération des matières qui ne sont pas enlevées par la collecte sélective. Le réseau de ressourceries (RRQ) a lancé « la semaine québécoise de réduction des déchets ». Les municipalités étaient invitées à faire réaliser des actions concrètes par les citoyens et les écoles. Divers documents d'information et de sensibilisation ont été diffusés. Un compteur de déchets a été mis en ligne. Un prix a été décerné à 4 organismes ayant développé des activités originales dans le cadre de la semaine.

La prévention se base aussi sur des campagnes d'information permanentes :

- En Autriche, il est prévu que les collectivités recrutent des conseillers en déchets à raison de 1 pour 100 000 hab. jusqu'à 1 pour 30 000 hab. Ils sensibilisent la population par des conférences locales, des interventions dans les écoles, en préparant des supports pédagogiques pour le personnel enseignant.

- En Espagne, des forums permanents regroupent les professionnels de l'éducation à l'environnement. Ils développent des modes de communication tels que des bulletins d'information sur les déchets, une mascotte du nom de Garbi qui illustre toutes les actions de la gestion des

déchets, des sacs jaunes au visuel humanisé, des programmes de formation diffusés dans les écoles et les universités.

B - 6.5.2. Collecte

La collecte sélective est développée partout. Elle est considérée comme l'étape préalable à un bon recyclage. La multiplicité des conteneurs dans les ménages peut être très poussée (jusqu'à 11 conteneurs au Danemark) mais est limitée par le type d'habitat en grandes agglomérations. Les expériences de regroupement afin de réduire les coûts de ramassage ne sont encore qu'au stade embryonnaire.

Aux Pays-Bas, *les résultats du tri à la source sont mesurés par une agence sur 26 déchets prioritaires qui représentent 65 % de la production. Sont collectés séparément et triés les GFT (DV + fruits + jardins), les emballages, les papiers cartons, le verre, les plastiques, les textiles, le bois, les déchets verts, les meubles, les métaux, la FFOM, les gravats, les déchets amiantés, les DEEE, les VHU, les pneus. Une liste très précise de produits permet un tri efficace à la source dans les ménages.*

En Italie, *la collecte sélective est appelée collecte différenciée. Elle concerne les déchets organiques (20 %), le verre (29 %), le papier (31 %), les plastiques (4 %), l'aluminium (0,2 %), les produits de pharmacie (0,1 %), les piles et accus (0,1 %), et autres produits (15 %). Elle est très variable du Nord au Sud*.

Une expérience catalane consiste à *disposer les déchets organiques et non recyclables dans des réceptacles situés dans certaines rues, d'où ils sont aspirés dans des conteneurs situés en sous-sol. Ces derniers sont vidés par des camions. Le système de gestion de leur transport est automatisé*.

Au Danemark, certains immeubles sont *équipés d'un système centralisé d'air pressurisé qui achemine les déchets vers de gros conteneurs. Le système MOLUK stocke les recyclables non biodégradables dans des conteneurs souterrains pour une collecte mensuelle.*

B - 6.5.3. Recyclage et compostage

Les résultats sont très variables : si l'Autriche atteint en moyenne 49 % de recyclage matière et organique, l'Espagne et l'Italie sont à moins de 10 %. En Grande-Bretagne le *taux de recyclage est aussi très faible. Des expériences ont démontré que l'on pouvait atteindre 50 %. Deux secteurs de Londres*

expérimentent un système de récompense en espèces de 16,2 € pour les ménages qui participent au programme de recyclage à mi-temps.

Certains Etats (A, GB, USA) considèrent que l'administration doit montrer l'exemple en utilisant obligatoirement des produits recyclés pour ses besoins propres.

Aux Etats-Unis, *l'initiative fédérale exige des structures publiques qu'elles s'approvisionnent en matériel recyclé pour les dépenses excédant 10 000 $. L'EPA dresse la liste des produits concernés, une cinquantaine actuellement. De même, 25 Etats ont instauré une prime d'encouragement à l'achat de matériel recyclé par un particulier ou une société*.

La valorisation organique se heurte souvent aux débouchés liés à la qualité du compost. Une normalisation de celui-ci facilite son écoulement.

En Autriche, *la réglementation nationale sur la qualité du compost remplace celle des régions. Elle définit 4 types de compost : « compost de qualité, compost, compost de boue de qualité, compost de déchets ». Des normes concernent la composition et l'étiquetage. Une bourse en ligne favorise la vente et l'achat de compost*.

En Angleterre, *34 % du compost est utilisé sur le site même par les exploitants qui gèrent aussi une décharge et consolident les sols.*

B - 6.5.4. Incinération

L'incinération est considérée par quelques pays comme une véritable valorisation, évitant la mise en décharge.

En Suisse, l'incinération *des déchets municipaux (non recyclables, boues d'épuration, déchets combustibles) est obligatoire depuis 2000. Les associations d'opérateurs d'UIOM communiquent les capacités disponibles, afin de permettre un suivi hebdomadaire et par canton. En cas de problèmes ou de mise en décharge des déchets combustibles, les associations trouvent des solutions comme des contrats de livraison. Le transport des déchets vers une autre installation est réalisé par voie ferrée.*

Mais l'incinération est le plus souvent regardée comme une élimination en concurrence avec le tri-recyclage.

Au Danemark, *les centres d'incinération ont réalisé de gros investissements pour optimiser les capacités et la technologie. Ils cherchent à amortir leurs frais en brûlant des quantités importantes, ce qui est considéré comme pouvant nuire au recyclage.*

En Grande-Bretagne, *les délais d'obtention de l'autorisation de construire un incinérateur sont très long (10 ans) et découragent les exploitants à investir dans des projets d'extension, ce qui peut favoriser dans ce pays les filières de recyclage*.

Certains pays doivent moderniser leur parc d'incinérateurs, ce qui pose le problème de la taille des incinérateurs.

Au Japon en particulier, *sur 1 717 incinérateurs de déchets municipaux dont la moitié à une capacité inférieure à 2 t/h, 1 103 valorisent l'énergie en produisant dans la grande majorité des cas de l'eau chaude. 7 installations de « fusion directe » (lits fluidisés ?) et 6 installations de fusion et gazéification (pyrolyse ?) disposent d'une capacité totale de 1 000 t/j. La modernisation et la mise en conformité de ce parc d'incinérateurs nécessitent d'importants travaux. Les émissions d'incinération et les dangers associés préoccupent toujours la population*.

B - 6.5.5. Stockage

Les pays de petite superficie ou les zones urbaines sont confrontés au problème de sélection de nouveaux sites aptes à recevoir des déchets dans de bonnes conditions. Ils font la chasse aux décharges brutes et sauvages.

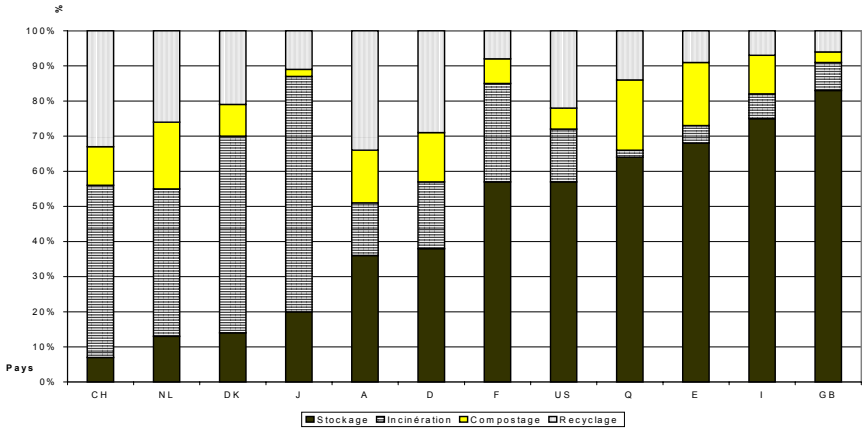
Au Japon, *2 065 décharges finales accueillent les déchets ménagers et effluents urbains. Le volume disponible du pays est estimé à 10–12 ans de couverture des besoins. La superficie restreinte de l'archipel et sa forte densité de population ne permettent pas d'implanter de nouveaux sites. Les préfectures veillent à l'application des principes de gestion des déchets et surveillent l'apparition de décharges sauvages. Des patrouilles d'une à 5 personnes opérant à l'année ou ponctuellement de nuit ou le week-end, disposent de moyens variés. Certaines préfectures subventionnent des organisations volontaires de surveillance au niveau des villages et districts ou tiennent à disposition un numéro vert d'information au public qui sert aussi pour le signalement des décharges sauvages*.

Une concurrence entre régions ou provinces peut apparaître en fonction des conditions géologiques ou de l'application de la réglementation.

Aux Etats-Unis, *l'import-export entre les Etats n'étant pas régulé, les gros producteurs préfèrent acheminer leurs déchets vers les Etats les moins actifs économiquement plutôt que de développer une stratégie durable. Le fait que le nombre de décharge diminue, accroît le nombre de stations de transfert et les distances de transport.*

Le graphique B - 6.5.5. ci après récapitule en pourcentage les pratiques de filières de traitement pour chaque pays étudié, classé dans l'ordre croissant de la proportion de mise en décharge, qui est considérée unanimement comme le moyen le moins élaboré d'éliminer les déchets.

Graphique B - 6.5.5. : Flux % par filière



B - 6.5.6. Aspects sociaux du transport et du traitement des déchets

On constate dans presque tous les pays des réactions sociales plus ou moins vives qui concernent l'opposition aux décharges et aux incinérateurs, le comportement des éco-citoyens devant le tri, les oppositions ville-campagne, le transport des déchets par route, etc.

En Grande-Bretagne par exemple, *les lobbies anti-incinération sont très actifs au niveau local et national (Greenpeace). Ils dissuadent les responsables politiques de prôner l'incinération. Les campagnes sont nombreuses et*

spectaculaires avec occupation, escalade et enchaînement aux cheminées et fermetures temporaires.

Les déchets *de la ville de New York qui représentent 12 000 t/j, sont évacués sur de longues distances avec des conséquences sur le trafic, la pollution, et les coûts. Ils provoquent le mécontentement des riverains*. Il en est de même pour Montréal.

Le contrôle des installations et la communication, parfois couplée avec une certaine délation comme au Japon pour faire respecter les règles, sont la réponse à ces réactions sociales.

Au Québec *les exploitants sont tenus de mettre en place des comités de vigilance représentatifs de leur milieu et capables d'informer la population qu'ils représentent*.

Une analyse sommaire suisse, souvent vérifiée, estime qu'un tiers de la population applique scrupuleusement la réglementation, qu'un autre tiers la respecte sous l'effet de la pression sociale, le dernier tiers restant indifférent.

B - 6.6. Filières spécifiques

Elles sont basées la plupart du temps sur des accords volontaires ou des réglementations précises. Les pouvoirs publics encouragent en général ces accords volontaires par secteur d'activité et peuvent, comme en Suisse, *légiférer en cas d'échec*. En Allemagne, *la loi Topfer impose la collecte sélective et le recyclage, en cas d'échec des accords volontaires, qui sont actuellement au nombre d'une centaine*. Elles concernent en premier les emballages, les déchets dangereux, les déchets des véhicules, l'électronique et les appareils électriques ménagers, les déchets du bâtiment. Parfois, des filières très spécialisées ont été mises en place comme les vieux skis en Suisse (sans succès !) ou les vieilles moquettes aux Etats-Unis.

B - 6.6.1. Emballages

Ils font l'objet de filières spécifiques dans tous les pays, pour le verre, le papier carton, et les plastiques (sauf pour l'Angleterre et la Suisse, où seul le PET est collecté). Ils concernent les cinq matériaux classiques, mais aussi des matériaux collectés avec les emballages tel que les journaux-magazines, les couna, les livres, les textiles, les encombrants.

Le plus ancien, *le système Dual Système Deutschland DSD, point vert allemand sur les emballages, fonctionne depuis 1991 sous le contrôle de l'Etat. Il organise la collecte et la récupération des emballages en contrepartie du versement de droits par les fournisseurs, distributeurs, importateurs. Les tarifs sont en fonction du matériau utilisé et de son poids. Actuellement DSD perd son monopole et est concurrencé par des systèmes proposant des prix plus bas, mais dont la qualité des services est remise en question. La durée des contrats entre DSD et les centres de collecte est réduite et l'accès de ceux-ci est ouvert aux concurrents potentiels de DSD.*

En Espagne, pour prévenir la production de déchets d'emballages et les recycler, il existe *deux systèmes : le DDR basé sur une taxe à l'emballage qui est récupérable lors de son retour (consigne) et le SIG (système intégré de gestion « point vert » géré par Ecoembes, affilié à Pro Europe). Le système DDR semble avoir peu d'adhérents du fait de sa mise en œuvre difficile, alors que le SIG à de nombreux adhérents et touche plus de 50 % des habitants, du fait de sa relative simplicité.*

Pour réduire les emballages de boissons, quelques pays continuent à pratiquer la consigne des bouteilles. Cette pratique peut avoir pour effet de limiter la concurrence et l'importation. Sous certaines formes elle est condamnée pour entrave à la liberté du commerce international.

En Autriche, *le maintien de la consigne, qui dénote une volonté de maintenir le taux de ré-emplissage/réutilisation des emballages boissons se heurte aux réalités du marché et les contenants à usage unique des boissons importées sont volontiers montrés du doigt*.

L'ordonnance allemande *sur la réutilisation des emballages boisson exige la commercialisation d'au moins 72 % des boissons en emballage réutilisable et prévoit une consigne si le quota annuel n'est pas atteint. Une consigne obligatoire de 0,25 € frappe les emballages boisson non réutilisables en plastique, verre et aluminium, afin d'éviter leur abandon dans la nature.*

Suite à la directive sur les décharges, le Danemark *vient de lever l'interdiction d'utiliser des boites de boisson. Ainsi, depuis mi-janvier 2002, les canettes métalliques sont réapparues dans les commerces et il faut trouver des solutions pour les éliminer. Les Danois étaient quelquefois accusés de dissimuler des mesures protectionnistes derrière des dispositions environnementales.*

Au Québec, deux types de consigne existent : la consigne privée sur les contenants à remplissage multiples (CRM) essentiellement les bouteilles de

bière en verre, et la consigne publique sur les contenants à remplissage unique (CRU) en verre, PET ou boîtes métalliques.

B - 6.6.2. Déchets dangereux des ménages

Les piles et batteries font l'objet d'une filière spécifique dans tous les pays sauf en Angleterre et au Japon. Une dizaine de filières spécifiques dans ce domaine concernent outre les DDM en mélange : les piles, les déchets de l'industrie photographique, les déchets de boucherie et produits carnés, les huiles végétales et animales, les CFC et amiantes, les lampes et tubes fluorescents, les médicaments non utilisés et leurs emballages, les produits phytosanitaires et leurs emballages, les solvants, vernis et peintures, les thermomètres à Hg.

La liste hollandaise des petits déchets ménagers spéciaux comporte 18 produits comprenant piles, ampoules, produits chimiques, pharmaceutiques, de bricolage, photographiques, huiles, carburants. Un logo permet de les identifier.

En Espagne, *un plan national des déchets spéciaux définit la mise en œuvre d'instruments légaux spécifiques pour la gestion des VHU, déchets volumineux, déchets de construction-démolition, boues d'épuration, piles et batteries, pneumatiques usagers, déchets de boucherie et carnés*.

La collecte de ces déchets est délicate, mais fait l'objet d'initiatives originales.

En Autriche, *les lampes sont consignées 0,75 € pièce*.

Au Québec, *la RDD (reprise des résidus domestiques dangereux, 1 % des déchets municipaux) est assurée par un système, implanté par les entreprises privées, grâce à des journées de collecte, des unités mobiles, des dépôts permanents, des collectes dans les points de vente. Le coût moyen est de 1 140 €/t pour les peintures et vernis (29 %), les huiles usagées (13 %), les déchets organiques (31 %), les batteries (9 %), les solvants (5 %), les pesticides (1 %), le propane (1 %), les acides, bases, aérosols, médicaments, piles, thermomètres à Hg, etc*.

B - 6.6.3. Véhicules et accessoires

Les véhicules hors d'usage (VHU) font l'objet d'une filière spécifique fonctionnelle ou en projet, sauf en Angleterre, en Suisse et aux Etats-Unis. Les

autres filières spécifiques de l'automobile concernant les batteries, les pneumatiques et les huiles de vidange sont particulièrement développées dans tous les pays.

Au Japon, *un projet de loi prévoit d'instaurer une taxe à l'achat d'un véhicule neuf (100 à 200€). En prévision de ces mesures, le leader Toyota Motor a créé un laboratoire de développement du recyclage dont le but est d'atteindre 95 % de recyclage poids d'ici 2005. Les axes de recherche sont la conception de résines faciles à recycler et de structures faciles à désassembler ainsi que la réduction de l'utilisation du plomb.*

B - 6.6.4. Electroménager et produits électroniques

Les DEEE font l'objet d'une filière spécifique fonctionnelle ou en projet dans tous les pays sauf en Angleterre et au Québec. Ces filières peuvent ne concerner qu'une catégorie de matériel telle que les petits appareils ménagers, les appareils de photo jetables, les produits bruns, les équipements réfrigérants, le matériel de bureautique et les ordinateurs.

Au Japon, *l'entrée en vigueur de la loi sur les équipements électroménagers met le pays en tête des sociétés industrialisées pour ces produits. Les fabricants d'électroménager sont responsables de la collecte, via les distributeurs, et du recyclage des produits désignés. Le consommateur en supporte le coût. La question est de savoir si le montant payé par le consommateur permet de couvrir les frais à la charge des industriels. En plus de la participation aux coûts de recyclage, le consommateur doit payer le coût du transport depuis le revendeur jusqu'à un centre de reprise désigné par le fabricant. Quatre produits sont concernés : télévisions (23,7€), réfrigérateurs (40,3€) lave-linge (21€), climatiseurs (30,7€) et bientôt les ordinateurs (25 à 35€).*

Par contre, en Italie, *les citoyens ont la possibilité de se débarrasser de leurs appareils ménagers en faisant appel à la commune mais ils doivent payer une taxe de 5 € et préfèrent généralement s'en débarrasser autrement ce qui reporte le coût de gestion sur l'ensemble des citoyens.*

Les Etats-Unis *exportent jusqu'à 80 % des déchets électroniques vers les pays en voie de développement et notamment l'Asie, où ils sont traités dans des conditions particulièrement dangereuses pour l'homme et l'environnement. Cette exportation fait l'objet de débats et de réactions de l'opinion publique. L'Electronics Industries Alliance compare depuis octobre 2001 trois modes de collecte des produits électroniques : d'une part une collecte municipale et le*

recyclage par le privé, d'autre part la reprise par des détaillants moyennant une contribution à l'achat (10$) et le recyclage par le privé, et enfin, l'apport volontaire moyennant une cotisation de « dépôt » (30 $). Une société californienne propose l'enlèvement gratuit et la garantie de recyclage tout en offrant une remise immédiate de 35$ à l'achat d'un appareil neuf ou de 100$ sur l'achat d'un appareil aux nouvelles normes moins polluantes.

B - 6.6.5. BTP et autres produits

Outre la gestion des déchets sur les chantiers, les filières peuvent être très variées et répondre à des préoccupations locales : PVC du bâtiment, fenêtres et tuyaux en PVC, films agricoles, bois, bois traités, métaux, traverses ferroviaires, moquettes, matériel de ski (filière suisse abandonnée).

Les fabricants autrichiens *de fenêtres et de tuyaux en PVC réutilisent les déchets PVC collectés par eux dans la chaîne de production*.

Aux Etats-Unis, *la moquette entre dans le cadre de l'initiative fédérale qui recommande un taux de PET recyclé compris entre 25 % et 100 % dans les fibres polyester.*

B - 6.7. Débats

Des débats vigoureux animent les pays étudiés en matière de mode de gestion du service public et de son financement, de protection de la santé et de l'environnement et des impacts sociaux des déchets.

B - 6.7.1. Mode de gestion du service

La gestion intégrée est une idée récente (E, I, GB, CH) qui tient compte du civisme des citoyens et du niveau de conscience environnemental. A quel niveau et quelle est la bonne dimension territoriale pour le traitement des déchets ? Ce sont des questions implicites liées à une décentralisation plus ou moins poussée (GB, E, NL). Des exportations sont ressenties comme une forme hypocrite de se débarrasser à bon compte de déchets (D, A, USA). Enfin il est envisagé de privatiser plus ou moins le service de collecte et/ou de traitement des déchets (I, GB, DK, CH, J). Les initiatives dans ce domaine sont parfois critiquées comme en Suisse avec les VHU ou en Italie où une commission parlementaire enquête sur les « éco-mafias ».

B - 6.7.2. Financement

C'est la forme du financement du service qui donne lieu à des débats (DK, CH, USA) avec une contradiction profonde entre la volonté d'appliquer le principe « pollueur payeur » et la difficulté d'instaurer une redevance réellement liée au service rendu à l'usager.

B - 6.7.3. Emballages

On constate deux grandes orientations (D, A, DK, Q) entre une consigne destinée à réduire les emballages de boisson en particulier et des contenants à usage unique plus conformes aux réalités du marché.

B - 6.7.4. Incinération

Les impacts supposés de l'incinération, sur la santé et sur l'environnement suscitent des oppositions (A, I, GB, E, J). Lorsque des incinérateurs ne sont plus en conformité, comme en France ou en Espagne et émettent des pollutions, les critiques se font plus violentes, au point de bloquer ce procédé de traitement.

B - 6.7.5. Autres impacts

Les centres de stockage plus ou moins bien gérés et les décharges sauvages ont le même effet et provoquent les mêmes réactions que les incinérateurs (GB, J). Le transport et le traitement des déchets des grandes villes vers des zones rurales plus ou moins éloignées provoquent comme à New York ou à Montréal des réactions et des interventions nombreuses.

Les problèmes de sécurité alimentaire alimentent des débats qui ont des répercussions sur la gestion des déchets par une restriction de l'épandage des composts en agriculture et le traitement spécifique des résidus de boucherie ou d'équarrissage.

D'une manière plus générale, les déchets sont évoqués dans tous les pays comme un problème majeur de société.