

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
*AVIS ET RAPPORTS DU*  
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*LES ENJEUX DE LA  
GESTION DES  
DÉCHETS MÉNAGERS  
ET ASSIMILÉS  
EN FRANCE EN 2008*

2008  
Avis présenté par  
Mme Michèle Attar



**MANDATURE 2004-2009**

---

**Séance des 22 et 23 avril 2008**

---

**LES ENJEUX DE LA GESTION DES  
DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS  
EN FRANCE EN 2008**

---

**Avis du Conseil économique et social  
présenté par Mme Michèle Attar, rapporteur  
au nom de la section du cadre de vie**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 12 février 2008 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)



## SOMMAIRE

<b>AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 23 avril 2008 .....</b>	<b>1</b>
<b>Première partie - Texte adopté le 23 avril 2008 .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>CHAPITRE I - LE CADRE GÉNÉRAL DE LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS.....</b>	<b>9</b>
<b>I - LES OBJECTIFS EUROPÉENS ET FRANÇAIS .....</b>	<b>9</b>
A - UN CADRE LÉGISLATIF COMMUNAUTAIRE ET NATIONAL ANCIEN MAIS ÉVOLUTIF .....	9
B - UNE REFORTE DIFFICILE DE LA DIRECTIVE « DÉCHETS » ..	11
<b>II - LA PLACE DES DÉCHETS MÉNAGERS À L'INTÉRIEUR DE L'ENSEMBLE DES DÉCHETS .....</b>	<b>13</b>
A - LA PRODUCTION DE DÉCHETS EN FRANCE .....	13
1. Un ensemble composite.....	13
2. Les perspectives d'évolution de la gestion des déchets .....	15
B - L'ÉVOLUTION DES DÉCHETS MÉNAGERS.....	17
1. Une progression qui s'infléchit.....	18
2. Une composition complexe .....	19
3. Un équilibre dans les modes de traitement relativement stable .....	21
<b>III - LE SERVICE PUBLIC DES DÉCHETS .....</b>	<b>23</b>
A - L'ORGANISATION DE LA COLLECTE PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	23
B - LES COLLECTIVITÉS LOCALES FACE À LA COMPLEXITÉ... ..	24
<b>CHAPITRE II - LES GRANDES ÉVOLUTIONS DEPUIS L'AVIS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE 1999 .....</b>	<b>27</b>
<b>I - DES MODIFICATIONS FONDAMENTALES DANS L'ORGANISATION.....</b>	<b>27</b>
A - LA RÉALISATION D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE POLITICO-ADMINISTRATIF .....	27
1. Les paramètres de la décentralisation .....	27
2. La réaffirmation d'un pilotage national .....	31
3. Les politiques de soutien .....	32
B - L'ÉVOLUTION TECHNICO-PROFESSIONNELLE.....	34

1. Le principe de la responsabilité élargie des producteurs et la mise en place des filières .....	34
2. Les progrès réalisés dans les différents modes de traitement .....	40
<b>II - LES PROPOSITIONS FORMULÉES PAR LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET LEUR DEVENIR.....</b>	<b>42</b>
<b>CHAPITRE III - LE SYSTÈME DE FINANCEMENT ET SES LIMITES</b>	<b>63</b>
<b>I - LE PÉRIMÈTRE DE LA SAISINE : LE FINANCEMENT .....</b>	<b>63</b>
<b>II - LE SYSTÈME DE FINANCEMENT ACTUEL ET SES LIMITES .....</b>	<b>63</b>
A - LES PRINCIPAUX CHIFFRES : COMBIEN CELA COÛTE ? .....	63
B - LES PRINCIPAUX CHIFFRES : QUI PAYE ? .....	64
1. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères .....	66
2. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères.....	66
3. La redevance spéciale.....	67
4. Les dispositifs de Responsabilité élargie des producteurs (REP)...	68
<b>III - LES ÉCO-TAXES DANS LA GESTION DES DÉCHETS : LA TGAP .....</b>	<b>71</b>
<b>IV - Y A-T-IL CONCORDANCE ET COHÉRENCE ENTRE LES OBJECTIFS ET LE SYSTÈME ACTUEL DE FINANCEMENT ? .....</b>	<b>73</b>
A - LA PART DES DISPOSITIFS INCITATIFS DANS LES DIFFÉRENTS FINANCEMENTS.....	73
B - LA PART DE LA TGAP .....	75
<b>CHAPITRE IV - PROPOSITIONS .....</b>	<b>77</b>
<b>I - FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT D'UNE ÉCONOMIE CIRCULAIRE.....</b>	<b>77</b>
A - RÉDUIRE, RÉEMPLOYER ET RECYCLER LES PRODUITS MANUFACTURÉS .....	80
B - REBOUCLER LE CYCLE DU CARBONE EN RECYCLANT LES DÉCHETS ORGANIQUES .....	81
C - VALORISER LES DÉCHETS INERTES.....	83
<b>II - UNE CORESPONSABILITÉ ENTRE ACTEURS .....</b>	<b>83</b>
A - LES PRODUCTEURS.....	84
B - LES CONSOMMATEURS.....	86

C - LES COLLECTIVITÉS LOCALES .....	88
D - LES AUTRES ACTEURS ET LE SYSTÈME DANS SA COMPLEXITÉ.....	93
<b>III - LA RÉGULATION ET LE RÔLE DE L'ÉTAT .....</b>	<b>96</b>
A - UNE NÉCESSAIRE RATIONALISATION DU TRAITEMENT DES DÉCHETS .....	96
B - VERS UNE OPTIMISATION DES ÉCO ORGANISMES ET DU SYSTÈME DE FINANCEMENT .....	98
C - UNE CLARIFICATION SOUHAITABLE DU CADRE POLITICO-INSTITUTIONNEL.....	100
<b>Deuxième partie - Déclarations des groupes.....</b>	<b>103</b>
ANNEXE À L'AVIS.....	125
SCRUTIN.....	125
GLOSSAIRE.....	127
TABLE DES SIGLES .....	129
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	131



## **AVIS**

**adopté par le Conseil économique et social  
au cours de sa séance du mercredi 23 avril 2008**



**Première partie**  
**Texte adopté le 23 avril 2008**



Le 12 février 2008, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section du cadre de vie la préparation d'un projet d'avis sur *Les enjeux de la gestion des déchets ménagers et assimilés en France en 2008*<sup>1</sup>.

La section a désigné Mme Michèle Attar comme rapporteure.

Pour son information, la section a procédé aux auditions suivantes :

- M. Daniel Béguin, directeur Déchets et sols à l'ADEME ;
- M. Christian Brabant, directeur général d'Éco-systèmes ;
- M. Claude Durand, président du syndicat mixte Montaigu-Rocheservière ;
- M. Nicolas Garnier, délégué général d'AMORCE ;
- M. Bruno Genty, trésorier-adjoint de France Nature Environnement, copilote du pôle « Industries-Produits-Services » ;
- Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables, chargée de l'écologie.

La section s'est par ailleurs rendue à Lille où elle a rencontré des élus et techniciens responsables de la gestion des déchets de la communauté urbaine.

- M. Paul Deffontaine, vice-président de la communauté urbaine de Lille-métropole ;
- M. Nicolas Soret, directeur du développement de Vitamines T ;
- M. Pierre Hirtzberger, chef de service développement, résidus urbains, communauté urbaine Lille-Métropole ;
- M. Patrick Vandamme, directeur de la production et des ressources humaines de Triselec.

La rapporteure a également rencontré M. Bernard Hérodin, directeur général d'Éco-Emballages.

Elle tient enfin à remercier tout particulièrement M. Bruno Lhoste, directeur du département « Déchets et écologie industrielle » INDDIGO, pour le concours précieux qu'il a apporté à ce travail.

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 158 voix et 25 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).



## INTRODUCTION

Près de dix ans après l'avis du Conseil économique et social *La gestion des déchets ménagers, une responsabilité partagée*, la situation en France a globalement changé parce que la prise de conscience environnementale, de plus en plus aiguë, entraîne une exigence forte des consommateurs et usagers du service public et que d'indéniables améliorations de la gestion des déchets ont été réalisées, certaines s'appuyant d'ailleurs sur des recommandations du Conseil économique et social. Il manque cependant encore à la politique des déchets, en France, à la fois une feuille de route et un système de financement du service qui soit à la fois moteur et cohérent.

Si les objectifs de la loi du 13 juillet 1992 forment toujours le socle fondamental (réduction, réemploi, recyclage, traitement), **il n'existe pas de vrai cadre opérationnel clair** sur les manières de décliner aujourd'hui ces principes ni de calendrier sur les nouvelles étapes à parcourir.

**Par ailleurs, les performances de l'organisation de la collecte ne décollent pas.** Après un bon démarrage, celles des collectes sélectives stagnent à un niveau médiocre : la collecte et la valorisation des biodéchets sont marginales (24 % de déchets ménagers détournés pour la valorisation matière). D'autres gisements, tels les déchets dangereux diffus, sont très mal captés et la réduction des déchets à la source peine à se concrétiser.

La nécessité de poursuivre et d'amplifier les efforts de responsabilisation des consommateurs a été relevée par le groupe de travail Déchets du Grenelle de l'environnement. Des mesures concrètes d'application sont attendues. Cependant, ces efforts n'atteindront leurs objectifs que si une véritable **stratégie financière**, convergente mais distincte de la stratégie citoyenne, est mise en œuvre.

**Le Grenelle de l'environnement**, dans les conclusions du groupe Déchets, au-delà des questions liées aux comportements, a défini de nouveaux objectifs de réduction de la production de déchets et de valorisation. De nouveaux outils sont envisagés pour atteindre ces objectifs : tarification incitative obligatoire, augmentation de la taxe sur les décharges et création d'une taxe sur les incinérateurs, Responsabilité élargie des producteurs (REP) sur les déchets d'activité de soins.

Un comité opérationnel est chargé de la déclinaison technique de ces orientations. **Après la démarche menée par le Grenelle et les mesures opérationnelles qu'il a initiées**, le Conseil économique et social estime pertinent de continuer la réflexion pour élaborer un dispositif réglementaire et fiscal complet, efficace et cohérent avec les objectifs retenus. Il s'attache notamment à réfléchir et à élaborer des propositions sur :

- la part souhaitable de contribution spécifique de chacun des acteurs au financement du service ;

- les modalités pour développer le caractère incitatif dans les différents financements (REP, taxe générale sur les activités polluantes dite TGAP sur la mise en décharge et sur l'incinération, financement incitatif des usagers, bonus-malus par rapport à des contrats d'objectifs...);
- le niveau des taxes et des contributions et leurs modes d'affectation et de gestion pour assurer avec efficacité une véritable évolution des pratiques.

## CHAPITRE I

### LE CADRE GÉNÉRAL DE LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS

#### I - LES OBJECTIFS EUROPÉENS ET FRANÇAIS

La protection de la santé et le maintien de la salubrité publique constituent en France des buts traditionnels de la police administrative, au même titre que la sécurité et la sûreté. L'intervention des pouvoirs publics en matière de gestion des déchets trouve son origine dans cette exigence. L'efficacité du ramassage des déchets était dès lors l'objectif principal.

Avec la montée en puissance des préoccupations environnementales de nouvelles priorités sont apparues, définies au niveau de l'Union européenne ou au niveau national, visant à mettre en place des politiques de prévention, à travers une logique de réduction de la quantité produite de déchets résiduels, ainsi que de leur nocivité. Dans le même temps, avec le développement croissant des préoccupations en matière de valorisation et de recyclage, une hiérarchisation des moyens de traitement et des filières de gestion a commencé à voir le jour.

#### A - UN CADRE LÉGISLATIF COMMUNAUTAIRE ET NATIONAL ANCIEN MAIS ÉVOLUTIF

La politique des déchets est l'une des plus anciennes politiques environnementales de l'Union européenne. La réglementation européenne est devenue le principal moteur de l'évolution de la législation et de la réglementation françaises. Les déchets doivent toutefois être traités prioritairement et sauf exception sur le territoire national dans le cadre de règles de marché très contraignantes. La directive cadre actuelle (75/442/CEE du 15 juillet 1975), plusieurs fois modifiée, a fait l'objet d'un travail de codification qui a abouti à la directive 2006/12/CE du 5 avril 2006. Ce travail de clarification n'a pas changé les règles applicables. La politique communautaire s'est donné comme objectifs principaux, toujours d'actualité, d'une part de limiter la production de déchets, d'autre part de promouvoir leur réutilisation, leur recyclage et leur valorisation.

Depuis le précédent avis de notre assemblée, rendu en 1999, la construction de la législation européenne s'est poursuivie notamment dans le domaine des déchets d'emballage, avec la modification de la directive de 1994 (directive 2004/12/CE du 11 février 2004), et dans celui des déchets d'équipements électriques et électroniques avec l'adoption de la directive 2002/96/CE du 27 janvier 2003 (modifiée par la directive 2003/108/CE du 8 décembre 2003). L'année 2006 a également vu l'adoption de la directive relative aux piles et

accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et accumulateurs (2006/66/CE du 6 septembre 2006) qui remplace le texte de 1991.

En France, depuis 2000, il n'y a pas eu de rupture dans les politiques gouvernementales relatives aux déchets, pas plus qu'il n'y en a eu dans la législation communautaire, et la transposition du droit européen s'est poursuivie, parfois avec retard. L'exemple le plus flagrant est celui de la directive relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques, adoptée au tout début de l'année 2003, dont l'application en France a donné lieu à des mesures de transcription et d'organisation de la filière étalée dans le temps, notamment les mesures réglementaires, jusqu'en septembre 2006. Pour autant, le cadre réglementaire n'a cessé d'évoluer pour permettre la constitution des nouvelles filières de Responsabilité élargie des producteurs (REP). Les questions relatives à leur organisation et à leur montée en puissance sont examinées *infra*.

Outre la salubrité publique, les politiques de gestion des déchets en France ont progressivement intégré d'autres objectifs, comme la limitation des impacts environnementaux du traitement, le développement de la prévention et du recyclage. La valorisation des déchets, c'est-à-dire leur réemploi, leur recyclage et d'une manière générale toute opération visant à obtenir à partir d'eux des matériaux réutilisables ou de l'énergie est désormais privilégiée. Pour ce faire, les responsabilités sont partagées entre le producteur des produits, pour ce qui concerne la gestion de leur fin de vie, les producteurs des déchets eux-mêmes et les collectivités qui organisent la gestion de ceux que produisent les ménages.

Deux grandes étapes marquent l'évolution française en ce domaine. Lors de l'adoption de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, le législateur retenait comme objectifs principaux la protection de la santé publique et celle de l'environnement. Les carences constatées en matière de traitement ont conduit ensuite à l'adoption de la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées, fondée sur une logique de filières de valorisation et de gestion entre partenaires. Cette loi retenait les principes suivants :

- diminuer le volume et la toxicité des déchets ;
- développer la valorisation et pour ce qui concerne les déchets ultimes, le stockage ;
- partager les responsabilités entre acteurs publics, en assignant notamment aux collectivités un rôle de planification territoriale, et développer le partenariat avec le secteur privé ;
- développer l'information du public.

Le succès de la mise en œuvre de ces dispositions a été inégal, en raison notamment des imprécisions du texte sur les modalités de leur financement.

Des clarifications se sont également révélées nécessaires, notamment en matière de planification. La loi « Libertés et responsabilités locales » d'août 2004 a ainsi transféré aux conseils généraux (sauf en Île-de-France, où elle relève du Conseil régional), la responsabilité de l'élaboration et de la révision des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

#### B - UNE REFONTE DIFFICILE DE LA DIRECTIVE « DÉCHETS »

Depuis le début de l'année 2006, les institutions européennes ont mis en chantier une nouvelle directive cadre dont l'ambition affichée n'était pas de revoir de fond en comble la directive existante, mais de l'améliorer sur un certain nombre de points, ses annexes et ses définitions ayant été notamment à l'origine de nombreux contentieux.

Le projet de directive a été élaboré sur la base d'un document de stratégie thématique, sous forme d'une communication de la Commission de décembre 2005, qui part du constat qu'en dépit de progrès sensibles, depuis trente ans, en matière de gestion de déchets, leur volume global est en augmentation. La progression du recyclage, de la valorisation et de l'incinération est réelle, mais encore insuffisante. Parmi les autres éléments marquants de ce constat interne à l'Union européenne, on relèvera :

- que les marchés correspondants ont du mal à se structurer, malgré un chiffre d'affaires global du secteur de la gestion et du recyclage des déchets dans l'Europe des vingt-cinq estimé à plus de 100 milliards d'euros ;
- que les politiques de prévention ne semblent pas encore, pour leur part, donner pleine satisfaction ;
- enfin, que la quantité de déchets allant en décharge ne diminue pas ou peu, les nouveaux États membres connaissant d'ailleurs parfois une situation difficile à améliorer en ce domaine.

Le texte initial du projet de directive prévoyait un certain nombre de dispositions nouvelles destinées à améliorer l'efficacité du dispositif :

- prise en compte d'un objectif environnemental dans la directive ;
- introduction de la notion de cycle de vie dans la politique des déchets et de critères de fin de vie pour ces mêmes déchets ;
- obligation d'élaborer des programmes nationaux de prévention ;
- clarification de certaines notions (valorisation, élimination)...

Les observations formulées par le Comité économique et social européen en juillet 2006 et par le Parlement européen en première lecture, en février 2007, montrent cependant que ce texte, dont l'adoption est prévue pour 2008 (la deuxième lecture étant programmée en juin au Parlement), soulève bien des interrogations.

Le débat s'est déplacé tout d'abord vers l'inscription du principe de « hiérarchie du traitement des déchets », selon l'ordre de priorité « en cinq niveaux » suivant :

- prévention et réduction des déchets ;
- réutilisation des déchets ;
- recyclage des déchets ;
- autres opérations de valorisation ;
- élimination dans des conditions respectueuses de l'environnement et de la santé.

Dans la directive actuelle, il est simplement indiqué que les États membres doivent promouvoir en premier lieu la prévention ou la réduction de la production des déchets et de leur nocivité ; en second lieu, la valorisation des déchets par recyclage, réemploi, récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires ou l'utilisation des déchets comme source d'énergie.

Même s'il semble que le principe d'une hiérarchie en cinq niveaux soit acquis, une divergence subsiste entre le Conseil et l'Assemblée européenne portant sur la nature de cette hiérarchisation, selon qu'elle serait ou non érigée en règle. En outre, un certain nombre de réticences s'expriment à l'encontre de l'incinération et cherchent à limiter son rôle ainsi que la place qu'elle occupe dans cette hiérarchie.

Une « clarification » des définitions est également souhaitée par le Parlement européen, par exemple celle de la « valorisation », avec les conséquences importantes que cela peut entraîner. Dans la discussion sur les définitions resurgissent des divergences qui touchent à d'importants enjeux industriels, par exemple l'incinération comme mode de valorisation. Cette dernière n'est pas définie dans l'actuelle directive, mais donne lieu à une simple énumération d'opérations qui vont de la production d'énergie au stockage préalable. Le débat porte également sur la question du statut de déchet ou de produit (ou de sous-produit), l'incertitude subsistant sur l'introduction ou non de cette notion dans la directive, ainsi que sur la mise en évidence dans le texte de la responsabilité élargie des producteurs.

Le Parlement souhaite voir inscrits dans la directive des objectifs de prévention et de recyclage - au moins 50 %, concernant ce dernier, pour les déchets solides urbains et de 70 % pour les déchets de construction, de démolition, d'industrie et de fabrication, d'ici à 2020. Enfin, il souhaite affirmer avec force le principe du pollueur-payeur, afin que les États membres veillent à ce que les détenteurs de déchets procèdent eux-mêmes à la valorisation ou à l'élimination des déchets qu'ils détiennent. Le coût de l'élimination doit être supporté, comme dans le texte de 1975, par le détenteur qui remet ses déchets à un collecteur ou à une entreprise, par les détenteurs antérieurs ou par le producteur du produit à l'origine du déchet.

En fonction de la suite qui sera réservée à ces amendements, les politiques nationales pourront bien évidemment connaître des inflexions significatives. Il est cependant difficile de préjuger de l'issue des négociations en cours entre institutions européennes.

## II - LA PLACE DES DÉCHETS MÉNAGERS À L'INTÉRIEUR DE L'ENSEMBLE DES DÉCHETS

Le terme générique de « déchet » masque une réalité complexe et mal connue. Les déchets produits par une société peuvent se décomposer en sous-ensembles qui ont chacun leurs spécificités et connaissent des évolutions variées. Avant de s'attacher à la description de nos familières ordures ménagères, il convient de dresser brièvement le panorama de ces résidus de notre production et de notre consommation.

### A - LA PRODUCTION DE DÉCHETS EN FRANCE

Le Code de l'environnement définit le déchet comme « *tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit (...) abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon* ». À partir de cette définition, il est possible de distinguer les déchets par leurs producteurs (déchets agricoles, industriels ou ménagers) ou par la façon dont ils sont collectés (collecte par la commune, en apport volontaire dans les points de collecte sélective ou les déchèteries...), ou encore par leur devenir (recyclage, incinération, valorisation matière, mise en décharge...).

#### 1. Un ensemble composite

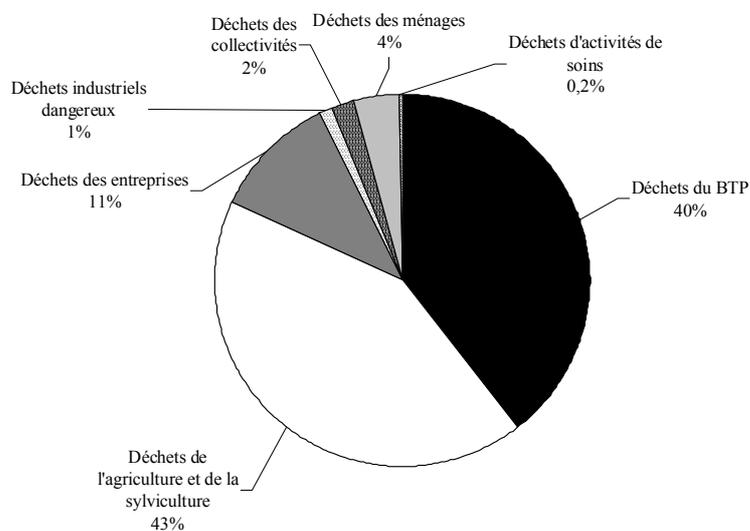
En 2004, la production des déchets en France s'est établie selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) à 849 millions de tonnes. Décomposer cette production par catégories d'agents économiques permet de se faire une idée plus précise des ordres de grandeur des différents types de déchets.

Le tonnage total peut se décomposer ainsi :

- agriculture et sylviculture	374 millions de tonnes
- mines, carrières et BTP	343 millions de tonnes
- entreprises	90 millions de tonnes
- ménages	28 millions de tonnes
- collectivités	1 million de tonnes
- activités de soins	0,2 millions de tonnes

En pourcentages, la part des différents producteurs de déchets s'établit comme suit :

Graphique 1 : La part des différents secteurs



Source : ADEME.

Comme on le voit, les déchets de l'agriculture et de la sylviculture ainsi que ceux du BTP représentent des volumes considérables. Cependant, il importe de souligner que les difficultés causées par la gestion des déchets ne sont pas proportionnelles aux tonnages traités. Une grande partie de ces déchets, notamment ceux de l'agriculture, reste sur les unités de production, c'est-à-dire sur les installations agricoles et/ou d'élevage. Ils ne posent pas de problèmes particuliers, sauf dans les zones d'excédents structurels, à savoir celles où les animaux ne sont pas nourris à partir des productions locales (élevages hors-sol) et peuvent produire pour cette raison plus d'éléments fertilisants que les terres alentour ne sont à même d'en absorber. La majeure partie des déchets agricoles (déjections animales) est valorisée au sein des exploitations productrices par retour au sol.

Les déchets du BTP, quant à eux, sont en grande partie composés d'éléments inertes, plus facile à traiter que les déchets banals du type « ordures ménagères » ou que les déchets dangereux. C'est en partie pourquoi la problématique déchets se concentre bien souvent sur les déchets des entreprises et ceux des ménages. Ces derniers relèvent du service public d'élimination des déchets. Ils sont donc confiés aux collectivités locales en charge de ce service.

Pour financer la collecte et le traitement de ces ordures ménagères, les collectivités perçoivent le produit d'une taxe ou d'une redevance d'enlèvement.

## 2. Les perspectives d'évolution de la gestion des déchets

L'augmentation de la production française de déchets au cours des dernières décennies invite à s'interroger sur les évolutions à attendre. La direction des études économiques et de l'évaluation environnementale du Ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) a produit une analyse prospective de la gestion des déchets en France à l'horizon 2020.

L'analyse du système actuel a permis d'identifier les variables qui influent sur son fonctionnement. Certaines d'entre elles sont liées au contexte et s'imposent aux acteurs : les perspectives de croissance, les évolutions démographiques et des prix des matières premières ou encore les contraintes liées à la lutte contre le changement climatique par exemple. D'autres, au nombre de quatre, sont apparues comme structurantes pour le système, c'est-à-dire jouant un rôle déterminant dans les flux de déchets : la réglementation de la mise en décharge, le recyclage, la prévention ainsi que l'organisation et le financement de la gestion des déchets.

À partir de la représentation actuelle du système des déchets, un scénario dit « au fil de l'eau » a par ailleurs été construit. Ce scénario de référence ne se réduit pas à une simple projection des tendances passées puisque des hypothèses ont été retenues pour permettre une représentation tenant compte d'un contexte évolutif. Les hypothèses d'évolution des différents flux sont les suivantes :

Tableau 1 : Scénario tendanciel 2020

Flux	Hypothèses d'évolution
Déchets ménagers et assimilés	+ 1 %/an/hab. jusqu'en 2008 puis stable
Déchèteries	Stable
Recyclage	+ 40 % en 2020
Boues de stations d'épuration (STEP)	Stable
Déchets verts	Stable
Bio-déchets	+ 300 % en 2020
Déchets banals des entreprises	Stable
Prétraitement OMR	+ 100 % en 2020
Traitement thermique	+ 20 % en 2020
Déchets ultimes enfouis	- 10 %

Source : MEDAD, D4E.

Enfin, quatre scénarios élaborés autour de variables structurantes évoquées plus haut ont été mis en perspective afin de mieux identifier les effets et impacts de chacun d'eux, d'en identifier les points forts et les limites à partir de la situation de référence synthétisée dans le tableau ci-avant.

L'analyse de ces quatre scénarios a permis de mettre en évidence quelques points marquants repris ici de façon schématique :

- les centres de stockage de déchets demeurent les seuls exutoires véritablement ultimes. Dans le scénario le plus volontariste, environ dix millions de tonnes seraient encore mis en décharge en 2020 ;
- en l'absence d'actions spécifiques de prévention, une politique forte en faveur du développement du recyclage ne permet pas de réduire la quantité de déchets produits ;
- l'avènement d'une véritable prévention des déchets nécessite une volonté et un portage politique très forts, notamment au niveau des collectivités locales ;
- s'agissant de l'organisation et du financement, un scénario de responsabilisation complète des producteurs (généralisation de la REP) pose la question du rôle des collectivités locales reléguées à un rôle de « voiture-balai ».

Pour faire évoluer la gestion des déchets dans le sens voulu par les politiques publiques, à savoir la prévention et la valorisation des déchets, le comité de suivi des acteurs du système de la gestion des déchets en France mis en place par le MEDAD évoque trois options.

- La première d'entre elles associe une démarche offensive de prévention à une politique de recyclage pour atteindre les objectifs poursuivis. Elle se heurte toutefois aux tendances actuelles du marché (produits recyclés concurrencés par des produits neufs fabriqués à faible coût etc.), aux évolutions des modes de vie et de consommation, à la nécessaire construction d'équipements de recyclage. En outre, ce diptyque peut être mis en échec si rien n'évolue au niveau de la mise en décharge car cette filière restera la plus compétitive économiquement ;
- Une deuxième hypothèse envisage une complète délégation de la gestion des déchets au secteur privé sous la responsabilité des fabricants, considérant que ces derniers sont les mieux placés pour assurer une gestion des déchets plus efficace et la réalisation des actions de prévention adéquates. Cette solution de rupture, qui aboutit à une déprise du service public, rend la constitution des filières totalement dépendantes de la rentabilité économique. À cette première limite du système s'ajoute des difficultés d'ordre organisationnel (pouvoir de police en matière de collecte etc.) et environnemental (privilège accordé à la recyclabilité finale des produits au détriment de l'ensemble du cycle de vie) ;

- La plus équilibrée et la plus complète de ces hypothèses comprend des actions à tous les niveaux du cycle des déchets. Elle consiste à compléter la prévention et le recyclage par une réglementation restrictive de la mise en décharge. Les auteurs attirent cependant l'attention sur le fait que cette hypothèse suppose la mise en place des moyens nécessaires à l'application de la réglementation et repose sur la capacité à résorber rapidement la pression que la limitation de l'enfouissement ne manquerait pas d'engendrer sur l'incinération.

#### B - L'ÉVOLUTION DES DÉCHETS MÉNAGERS

Dans le vaste ensemble des déchets, des décompositions sont possibles et nécessaires si l'on souhaite développer des analyses ciblées et cohérentes.

Une fois retranchés de cet ensemble tout ou partie des déchets issus des activités économiques (agriculture et sylviculture, BTP, entreprises, activités de soins), restent des sous-ensembles - dont les déchets dits ménagers - qui s'emboîtent comme des poupées russes.

Schématiquement, ces déchets produits par des agents économiques différents, mais qui relèvent du service public pour leur enlèvement et leur traitement, se décomposent comme suit.

Tableau 2 : Catégories de déchets relevant du service public

Déchets municipaux gérés par les collectivités locales				
Déchets de la collectivité	Déchets ménagers et assimilés			
	Déchets occasionnels	Ordures ménagères et assimilées		
		Ordures ménagères		Déchets des petites entreprises
		Collecte sélective	Collecte en mélange	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déchets des espaces verts publics</li> <li>• Déchets de voirie</li> <li>• Déchets de l'assainissement (boues d'épuration)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encombrants</li> <li>• Déchets verts</li> <li>• Déblais, gravats</li> <li>• Déchets ménagers spéciaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déchets recyclables secs (emballages)</li> <li>• Déchets fermentescibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déchets des artisans,</li> <li>• des petits commerçants,</li> <li>• et des administrations collectés par le service public</li> </ul>	

Source : IFEN 2005.

Les données disponibles sur les déchets des ménages sont relativement plus fiables que celles relatives aux autres types de déchets car les collectivités locales pèsent et enregistrent ce qu'elles collectent. Elles ne sont toutefois disponibles qu'avec un important décalage dans le temps. Viennent de paraître, en ce début 2008, les chiffres pour l'année 2005. Pris dans la durée, ces chiffres permettent cependant de se faire une idée assez précise des tendances, des modifications

dans nos modes de consommation et des progrès accomplis dans le traitement de nos ordures.

Dans son enquête collecte 2005, l'ADEME précise que les quantités collectées prises en compte concernent les ordures ménagères au sens large qui comprennent non seulement les déchets issus de l'activité domestique quotidienne des ménages, mais encore une part non négligeable de déchets produits par les activités économiques pris en charge par le service public. L'agence ajoute qu'aucune donnée issue de cette enquête ne permet d'identifier avec précision les quantités correspondant à ces déchets, ce qui conduit à majorer les tonnages produits ramenés à l'habitant.

### **1. Une progression qui s'infléchit**

Considérée depuis 1960, la courbe de production d'ordures ménagères par habitant et par an atteste une très forte croissance : on estime que cette production a doublé en quarante ans, passant d'environ 175 kg à 359 kg en 2002. Une telle progression ne va pas sans engendrer de multiples problèmes techniques, logistiques et financiers. Depuis 2002 on enregistre cependant un tassement, voire une amorce de décroissance qui se vérifie année après année. Le ratio d'ordures ménagères produites par les ménages s'établit pour 2005 à 351 kg par habitant contre 353 kg par habitant pour l'année 2004.

Même si les spécialistes invitent à la prudence compte tenu des incertitudes statistiques, il semblerait que l'on assiste à un décrochage entre la production d'ordures ménagères et l'évolution de la consommation des ménages. Il est vrai qu'on observe dans le même temps une forte augmentation de la part de déchets déposés en déchèteries. En 2005, ils représentent 26 % de la collecte des déchets par le service public. Certaines intercommunalités collectent désormais davantage dans leurs déchèteries qu'avec leurs bennes, en particulier dans les territoires ruraux. Le cadre d'analyse devrait donc à l'avenir accorder plus de place à ces gisements en très forte progression.

Au total, les ordures ménagères collectées par le service public s'élèvent en 2005 à 24,8 millions de tonnes, soit 396 kg collectés par habitant - rappelons que ce ratio excède la production des seuls ménages, ce qui explique la différence avec le chiffre cité plus haut.

Dans ce premier sous-ensemble, la part des déchets des entreprises collectés avec les ordures des ménages est officiellement estimée par l'ADEME à 4,5 millions de tonnes. Certains spécialistes comme Nicolas Garnier, délégué général d'AMORCE, ont tendance à considérer que ce tonnage est en réalité plus, voire beaucoup plus, important au vu de ce que collectent les collectivités, en particulier en centre-ville.

Les autres types de collecte (déchets verts, encombrants, déchèteries) représentent 11,3 millions de tonnes, soit 181 kg collectés par habitant et par an.

Additionnés, ces tonnages composent ce que l'on nomme « déchets ménagers et assimilés », qui représentent pour l'année 2005, 36,1 millions de tonnes.

## **2. Une composition complexe**

Globalement, les connaissances demeurent insuffisantes sur la composition des déchets et leur impact sur l'environnement.

Un amalgame est souvent fait entre déchets et emballages. Cela tient en partie au volume que ces derniers représentent et probablement aussi au fait que la filière d'élimination des emballages s'est mise en place avant les autres, le « point vert » venant rappeler aux consommateurs qu'une partie du prix d'achat du bien qu'il acquiert est consacré au traitement de son conditionnement - et non que celui-ci est recyclé ou recyclable. L'ambiguïté qui persiste sur ce logo n'incite d'ailleurs pas le citoyen à consommer différemment.

Les emballages ne représentent que 25 % en poids et 35 % en volume si l'on s'en tient aux déclarations des producteurs d'emballages eux-mêmes. Même si le pourcentage de ces derniers est sous-estimé et que les emballages représentent plus de 30 % du contenu de nos poubelles, il reste qu'environ 70 % sont constitués d'autres éléments.

Dans une perspective d'amélioration du recyclage, il devient nécessaire d'analyser les trois tonnages les plus importants que sont l'organique, les encombrants et les gravats et déchets du bâtiment.

À l'occasion du Grenelle de l'environnement qui s'est déroulé au mois de novembre 2007, AMORCE a établi des tableaux pour servir de support aux discussions sur les nouveaux objectifs du recyclage à appliquer aux déchets gérés par les collectivités. Bien que n'étant qu'un document de travail, il a paru utile de le faire figurer ci-après. La ventilation du gisement des déchets ménagers et assimilés d'une part, des ordures ménagères d'autre part et l'indication des traitements applicables à chaque type de résidus permet d'identifier ce que représente chacun d'eux et la valorisation dont ils sont l'objet.

Le premier tableau concerne les principaux flux gérés par les collectivités, à savoir les ordures ménagères, les Déchets d'emballages industriels et commerciaux (DEIC), mais aussi les encombrants et déchets verts déposés en déchèteries.

Tableau 3 : Déchets ménagers et assimilés - 2004

Composition des déchets municipaux	Tonnage (mt)	Pourcentage	Kg/habitant	Reduction à la source kg	kg/habitant après réduction	Collecte sélective kg	Autre VM kg	Total VM kg	VM %	Total restant à traiter kg
OM	22,0	68,0	352,0	0	351,6	52,0	24,6	76,6	22	275,0
DEIC assimilés	4,5	14,0	72,0	0	72,0	5,0	5,0	7	7	67,0
Encombrants de déchèterie	4,0	12,0	64,0	0	64,0	23,0		23,0	36	41,0
Déchets verts de déchèterie	2,0	6,0	32,0	0	32,0	16,0		16,0	50	16,0
Total	32,5	100,0	519,6	0,0	520,0	96,0	24,6	120,6	23,2	399,0
					Avec VM mâchefers routiers		27,6	28,5		

Base : Les déchets en chiffres, ADEME édition 2007, sauf encombrants et déchets verts de déchèterie (estimation).

Légende des colonnes :

mt : million de tonnes

VM : valorisation matière

Source : AMORCE.

Le second tableau réduit la focale. Il apporte des précisions sur le plus gros tonnage de déchets ménagers et assimilés : les ordures ménagères, c'est-à-dire celles faisant l'objet d'une collecte courante chez les ménages ou en points de regroupement (hors déchèteries). Elles comportent des fractions triées et une fraction résiduelle, désignée par l'expression « ordures ménagères résiduelles ».

Ce tableau a été réalisé par AMORCE à partir de différentes sources (ADEME, Éco-Emballages...). Les données présentées sont souvent estimatives. Elles présentent cependant l'intérêt de donner une bonne idée de la part relative des composantes des ordures ménagères, de la collecte séparative dont elles font l'objet et de la valorisation matière dont elles bénéficient.

Tableau 4 : Ordures ménagères (OM) - 2004

Ordures ménagères	Gisement OM ventilé		Cs/kg/hab	CS avec recyclage en % du gisement	CS (MT)	Autre VM (mt)	Total VM (mt)	Pourcentage recyclage + VM/gisement
	Kg/hab/an	Tonnage (mt)						
Total	352,0	22,0	55,0	16,0	3,44	1,54	4,98	23%
Emb métaux	6,4	0,4	1,3	20,0	0,08	0,17	0,25	62%
Emb plast	19,4	1,2	3,0	15,3	0,19	0,19	0,19	15%
Emb cartons	18,1	1,1	6,0	33,3	0,38	0,07	0,44	39%
Emb verre	41,3	2,6	25,6	62,0	1,60	-	1,60	62%
JRM	57,6	3,6	13,0	22,6	0,81	0,21	1,03	29%
Textile (vêtements, chaussures)	10,0	0,6	0,0	0,0	0,00	-	0,00	0%
DEEE (pam)	5,0	0,3	0,0	0,0	0,00	0,13	0,13	42%
DDM	2,0	0,1	0,1	5,0	0,01	-	0,01	5%
Divers objets métalliques	3,0	0,2	-	0,0	0,00	0,10	0,10	52%
FFOM-cuisine	60,0	3,8	3,0	5,0	0,20	0,59	0,78	21%
Déchets verts (dans les OM)	15,0	0,9	3,0	20,0	0,20	0,06	0,24	26%
Autres fractions	114,0	7,1	-	-	-	0,21	0,21	3%
Mâchefer routier						1,67	1,67	-
Taux valo matière avec mâchefers routiers								30%
Solde à traiter	272,0	17,0						
UIOM		8,9	52%					
Stockage		8,1	48%					

**Légende des lignes :**

EMB : Eco-Emballages

JRM : journaux, revues, magazines

Textile : sans compter les tonnages déjà collectés sélectivement hors collectivités (Emmaüs)

DEEE : déchets d'équipements électriques et électroniques, estimation du gisement des seuls petits appareils ménagers (PAM) collectés en mélange dans les OM

DDM : déchets dangereux des ménages (piles et petits accus, peintures et solvants...) estimation de la part collectée avec les OM

Divers objets métalliques : gisement estimé (exemple : ustensiles de cuisine, petit outillage...);

si OM incinérées, ces éléments sont valorisés dans les métaux issus de mâchefer

FFOM-cuisine : fraction fermentescible des OM, hors déchets verts et papier-carton recyclables ;

Déchets verts des OM : gisement = estimation des tonnages de déchets verts présents dans les collectes d'OM en 2004

mâchefer (hors métaux) : la production sur tonnage incinéré est estimée à 25 % ; 75 % des mâchefers sont valorisés en technique routière

Autres fractions : le reste de la poubelle ; éléments fins et souillés, plastiques divers, débris...

UIOM : usine d'incinération d'ordures ménagères

**Légende des colonnes :**

mt : millions de tonnes

CS : collecte sélective

VM : valorisation matière

Source : AMORCE.

**3. Un équilibre dans les modes de traitement relativement stable**

Le devenir des ordures ménagères a finalement assez peu évolué depuis 1975.

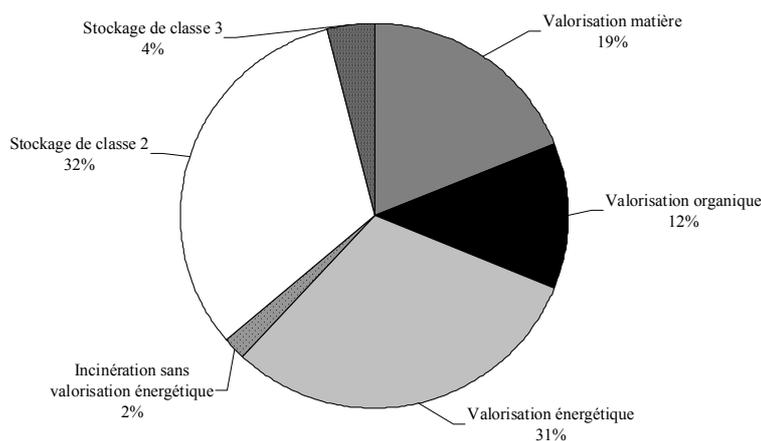
À la fin des années 1990, notre assemblée relevait les faibles résultats de notre pays dans le traitement des matières fermentescibles. Force est de constater que la part réservée aux traitements biologiques - ces traitements aboutissent après valorisation dans des unités de méthanisation et de compostage à un retour au sol de la partie organique des déchets des ménages ; déchets verts notamment - demeure congrue. Elle n'a que très peu progressé en termes de tonnage et a régressé en pourcentage. 12 % seulement des déchets collectés en 2005 ont fait l'objet d'une valorisation organique, ce qui marque pourtant une augmentation par rapport aux années précédentes.

La progression la plus marquante sur la période considérée a été celle du tri pour recyclage, dont la part relative a continuellement augmenté depuis la fin des années 1980. Il est vrai que celui-ci était quasi-inexistant dans les années qui ont précédé, seul le verre bénéficiant d'une collecte sélective. Cette progression est due en majeure partie à l'action d'Éco-Emballages, pratiquement le seul organisme agréé sur le sujet jusqu'à une date récente. La valorisation matière représente aujourd'hui environ 19 % de la collecte. Il est à noter que le recyclage des déchets des entreprises - généralement plus homogènes et portant sur des gisements plus concentrés que les déchets des ménages - est beaucoup plus répandu. On estimait en 2004 que 68 % des déchets des entreprises étaient recyclés, or ce gisement est largement aussi important que celui des déchets des ménages. Cette performance s'explique essentiellement par l'effet des lois du marché, sachant que le mouvement suit la hausse des prix des matières premières.

S'agissant des déchets collectés par le service public, l'incinération, avec ou sans valorisation énergétique, et la mise en décharge contrôlée occupent encore une place prépondérante. Elles représentent à elles deux 69 % de la collecte en 2005 (33 % pour le traitement thermique, 36 % pour le stockage).

Pour autant, on peut se réjouir que 62 % des déchets collectés soient désormais valorisés, ainsi que le montre le graphique récapitulatif suivant.

Graphique 2 : Destination des déchets collectés par type de traitement



Source : ADEME.

### III - LE SERVICE PUBLIC DES DÉCHETS

Dans notre pays, il appartient au maire et à la police municipale d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. C'est dans ce cadre général soucieux de sûreté et d'hygiène, que s'inscrit l'obligation de récupération et d'élimination des déchets afin, en particulier, d'en réduire la nocivité et d'éviter les nuisances. L'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales indique expressément que revient à la police municipale « *le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage à la propreté des voies susmentionnées [rues, quais, places et voies publiques]* ».

#### A - L'ORGANISATION DE LA COLLECTE PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

La définition du service de l'élimination des déchets des ménages, quelle qu'en soit leur nature, dangereuse ou non dangereuse, est donnée par la loi du 15 juillet 1975 modifiée, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux. Cette élimination comporte les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie ainsi qu'au dépôt ou au rejet dans le milieu naturel de tous les autres produits dans des conditions propres à éviter les nuisances.

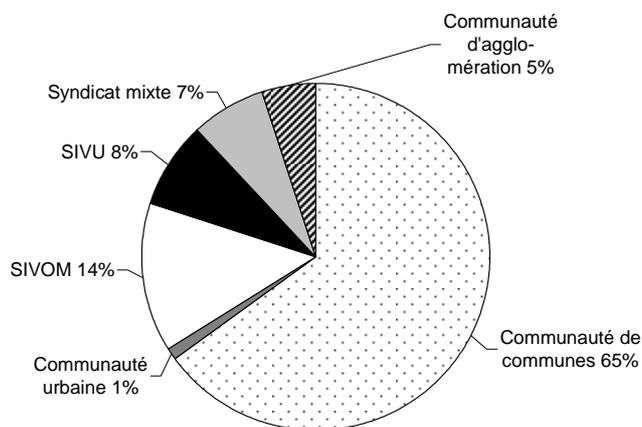
Les textes prévoient que les collectivités compétentes pour assurer ce service sont les communes, lesquelles peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte « *soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence 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* » (article L.2224-13 du CGCT). Un transfert de compétences par voie conventionnelle est également envisageable au profit d'un département. Dans ce cas, il ne peut s'agir que d'un dessaisissement de la commune ou de l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné et en aucun cas d'une prestation de services. Cette procédure apporte davantage de souplesse pour mettre en œuvre la politique des déchets en recherchant et en adoptant le périmètre le plus pertinent pour les opérations de traitement.

En 2005, il existait 2 306 EPCI disposant d'une compétence de collecte (ordures ménagères résiduelles et collecte sélective) et 95 % des communes appartiennent à un EPCI ayant cette compétence collecte et/ou collecte sélective. L'ADEME a calculé qu'un EPCI exerçant la compétence collecte des ordures ménagères résiduelles dessert en moyenne 25 660 habitants.

Par ailleurs, on peut noter que 96 % la population appartiennent à une commune ayant transféré tout ou partie de sa compétence déchets (collecte et/ou traitement) à une structure intercommunale.

Tous les établissements publics de coopération intercommunale qui exercent la responsabilité de collecte ne sont cependant pas de même nature. La majeure partie d'entre eux sont des communautés de communes comme l'indique la représentation graphique ci-après.

Graphique 3 : Répartition des EPCI ayant la compétence collecte selon la nature juridique



SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique  
 SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple  
 Source : ADEME.

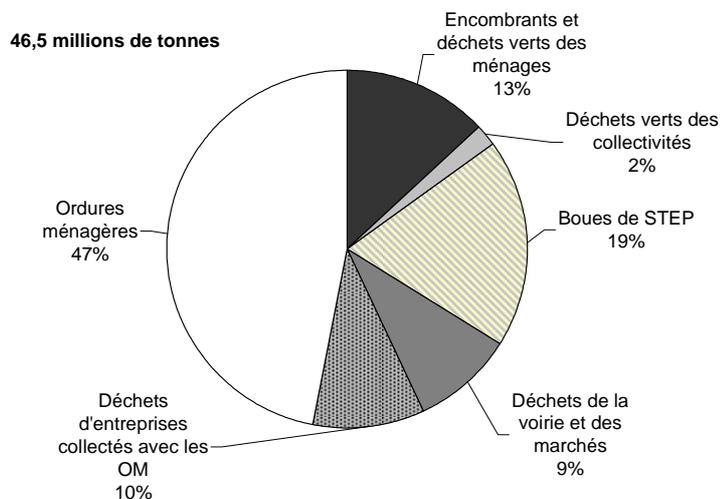
#### B - LES COLLECTIVITÉS LOCALES FACE À LA COMPLEXITÉ

Le code général des collectivités territoriales (articles L.2224-13 et 14) dispose que les communes ou leurs groupements doivent assurer l'élimination des déchets des ménages, mais aussi de ceux qu'elles produisent elles-mêmes (espaces verts, voirie) et des déchets d'origine commerciale ou artisanale ayant les mêmes caractéristiques que les déchets des ménages. Pour autant, le champ d'intervention des collectivités locales n'est pas limité. Il leur revient donc de définir les contours de leur service public d'élimination au-delà du service obligatoire. Au total, de multiples traitements doivent être envisagés en aval de la récupération pour prendre en charge efficacement un ensemble de déchets de nature très différente.

Les déchets municipaux gérés par les collectivités locales qui viennent d'être évoqués de façon lapidaire peuvent être décomposés de manière plus précise ainsi que montre le tableau ci-après.

Le chiffrage de ces catégories s'établissait comme suit en 2004 :

Graphique 4 : Les déchets municipaux



Source : ADEME.

Si l'on s'en tient aux seuls déchets ménagers et assimilés, la collecte réalisée par le service public en 2005 dépasse les 36 millions de tonnes.

Pour préciser les choses, on peut indiquer qu'un habitant français produit en 2005 :

- 351 kg d'ordures ménagères et de collectes sélectives ;
- 577 kg de déchets ménagers et assimilés (aux premières s'ajoutent, la collecte des déchets commerciaux, les dépôts en déchèteries, les collectes d'encombrants et de déchets verts) ;
- près de 800 kg de déchets municipaux (estimation à partir des chiffres de 2004), qui comprennent les déchets des marchés et de la voirie, des espaces verts, et les boues des stations d'épuration.



## CHAPITRE II

### LES GRANDES ÉVOLUTIONS DEPUIS L'AVIS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE 1999

#### I - DES MODIFICATIONS FONDAMENTALES DANS L'ORGANISATION

Au cours de la dernière décennie, la gestion des déchets ménagers a été précisée suivant deux axes majeurs, complémentaires mais de nature différente ; le premier d'ordre politico-administratif, le second d'ordre technico-professionnel.

##### A - LA RÉALISATION D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE POLITICO-ADMINISTRATIF

Depuis quelques années, une nouvelle articulation s'est mise en place qui a reconnu de nouvelles compétences aux collectivités locales tout en conservant à l'État un rôle éminent en matière d'orientation et de soutien.

#### 1. Les paramètres de la décentralisation

Les transferts de compétences s'opèrent dans un cadre réglementaire contraint par les objectifs fixés aux niveaux européen et national. Si la décentralisation permet un meilleur ajustement des réalisations aux contextes locaux, elle met aussi aux prises plus directement les élus locaux avec les populations sur des sujets sensibles sinon conflictuels.

##### 1.1. Un recadrage des plans de gestion des déchets

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2002, échéance majeure fixée par la loi-cadre du 13 juillet 1992 limitant à la mise en décharge aux seuls déchets ultimes, deux lois ont précisé les responsabilités des collectivités publiques en matière de gestion des déchets. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transféré aux conseils régionaux l'élaboration et la révision des Plans d'élimination des déchets dangereux (PREDD). Ce type de déchets n'entrant pas dans le cadre du présent avis, nous ne mentionnons ce texte qu'à titre indicatif pour souligner le mouvement tendanciel de poursuite de la décentralisation. C'est dans cette même logique que la loi des 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux conseils généraux l'élaboration et la révision des Plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA). Ces plans peuvent être élaborés à l'échelle de plusieurs départements. Seule exception à cette disposition : la région Île-de-France, pour laquelle la compétence a été confiée au conseil régional. Ce transfert d'autorité des préfets vers les collectivités locales a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Les textes prévoient néanmoins que, dans certaines conditions, le préfet a le pouvoir de reprendre la compétence pour l'élaboration et la révision des plans. À l'heure actuelle,

trente-quatre départements sont en cours de révision de plan. Au-delà de la nécessité de révision périodique, on peut espérer que ce chiffre signifie qu'un tiers des départements s'est d'ores et déjà approprié la démarche.

Ces plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés doivent s'inscrire dans le respect des principes fixés par la loi du 13 juillet 1992, en particulier la prévention des impacts de cette activité sur l'environnement et la santé, la préservation des ressources naturelles et la mise en décharge limitée aux seuls déchets ultimes. Une circulaire en date du 25 avril 2007 adressée aux préfets, qui sont appelés à émettre un avis sur les plans qui leur sont communiqués, rappelle les grandes orientations de la politique nationale. Elle souligne la nécessaire adhésion des citoyens à la démarche engagée, laquelle ne peut être obtenue que par une information sérieuse sur les enjeux environnementaux, économiques et sociaux liés à la gestion des déchets. Nonobstant la nécessaire adaptation des objectifs aux situations locales, les plans doivent tendre à la réalisation de deux priorités : la réduction de la quantité de déchets mis en décharge dans le cadre du service public, notamment par la prévention à la source et le développement de pratiques comme le compostage domestique ; l'augmentation du recyclage et de la valorisation organique. Le but fixé en 2007 est en effet de réduire progressivement le tonnage d'ordures ménagères incinérées ou mis en décharge en passant de 290 kg par an et par personne à 250 kg en 2012, puis à 200 kg à l'horizon de 2017. Outre les obligations nationales relatives aux déchets ultimes, il convient de rappeler que la directive 1999/31/CE du 26 avril 1999 relative à la mise en décharge a fixé un objectif de réduction des quantités de déchets municipaux biodégradables mis en décharge. En dépit de l'augmentation de la population, les déchets organiques municipaux admis dans les centres de stockage devraient passer de 7,4 millions tonnes en 2002 à 6,5 millions de tonnes en 2015 pour satisfaire à cette directive.

Pour autant, les plans doivent prévoir des exutoires suffisants en taille et en nombre pour accueillir les déchets résiduels qui devront être incinérés ou stockés, soit en raison de leur toxicité, soit parce qu'ils ne sont pas valorisables sous forme matière dans des conditions techniques et économiques raisonnables du moment. À cet égard, la récupération d'énergie à partir des déchets apparaît comme une priorité incontournable. Le gouvernement a d'ailleurs décidé dans le courant de l'année 2007 d'augmenter de 50 % le tarif de rachat de l'électricité produite à partir du biogaz.

Un dernier impératif, déjà ancien mais qui conserve toute son actualité dans le cadre de la décentralisation, doit être mentionné : la limitation des transports de déchets. Les plans visant à organiser la gestion des déchets sur un territoire donné, des scénarios prévisionnels et normatifs doivent être bâtis, qui servent de base à la création des équipements de traitement nécessaires. Pour que cette démarche demeure compatible avec la limitation des transports de déchets, les conseils généraux sont confrontés à un exercice difficile au regard de la localisation des installations. Il leur faut à la fois dépasser le cadre contraint des circonscriptions administratives qui tracent souvent des frontières artificielles au

cœur du bassin de vie et, dans le même temps, éviter de créer des situations où une seule installation serait autorisée à recevoir des déchets produits sur un vaste territoire, avec le risque corollaire d'une augmentation du coût de leur traitement par effet de rareté.

Enfin, il est admis par tous, État compris, que les plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés, qui doivent reposer sur un consensus territorial de l'ensemble des acteurs concernés, ne doivent pas être considérés comme des cadres figés après leur adoption, mais comme des instruments dynamiques et évolutifs.

### *1.2. Des obligations à respecter et des difficultés à vaincre*

En application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive européenne n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, chaque plan d'élimination des déchets doit être accompagné d'un document permettant de déterminer les conséquences environnementales prévisibles de sa mise en œuvre. Sont cependant dispensés d'évaluation environnementale les plans dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant le 21 juillet 2004 pour autant qu'ils aient été approuvés avant le 21 juillet 2006.

Cette évaluation doit intervenir en amont des projets afin d'éclairer l'ensemble des intervenants sur les enjeux du projet et assurer ainsi une meilleure cohérence aux décisions structurantes pour un territoire. Faute d'évaluation environnementale, aucun plan ne peut être adopté. L'ADEME estime cependant que celle-ci ne permet souvent qu'une adaptation limitée des projets, parfois trop tardive. L'agence estime en outre que la démarche doit être adaptée à la nature des plans d'élimination des déchets puisque ces derniers ont précisément comme objectifs la protection de l'environnement et la limitation des impacts environnementaux de la gestion des déchets. L'évaluation environnementale, qui porte sur de multiples dimensions (pollution et qualité des milieux, ressources naturelles, nuisances, risques sanitaires, dégradation des espaces naturels, des sites et des paysages) doit permettre une meilleure prise en compte de l'environnement afin de s'inscrire dans une démarche désormais reconnue de développement durable. Elle doit éclairer et justifier les choix, faciliter le suivi de l'application du plan et assurer la communication de ces éléments de façon compréhensible au grand public.

Les élus ne sont pas seulement tenus au respect de dispositions législatives et réglementaires. Sur le terrain, ils sont confrontés à une difficulté majeure : l'opposition assez générale des populations - parfois soutenues par d'autres élus - à l'implantation de nouvelles installations de traitement des ordures ménagères, en particulier d'incinérateurs et centres de stockage, mais aussi centres de tri et unités de valorisation organique. Il est vrai que le manque de transparence a trop longtemps prévalu et que le taux élevé de dioxines émises naguère par ces installations a engendré une défiance tenace. Une étude réalisée pour le compte du ministère de l'Écologie et du développement durable, publiée en 2006, à

toutefois révélé que l'effet de la distance et de la connaissance de l'usine d'incinération d'ordures ménagères est déterminante : plus l'incinérateur est loin et moins les gens le connaissent, plus l'imaginaire prend le pas en surestimant l'importance des nuisances. À ces éléments s'ajoutent les effets du traditionnel syndrome *Not In My Back Yard* (NIMBY) - pas dans mon jardin - et la crainte plus objective d'une dévalorisation immobilière que provoque inmanquablement l'installation à proximité d'habitations d'équipements destinés à traiter ou enfouir les déchets ménagers. Les nuisances résultant de la création d'infrastructures apparaissent en outre d'autant plus insupportables aux populations concernées que la charge financière liée à l'enlèvement et au traitement des ordures ménagères continue le plus souvent d'augmenter.

Cette situation a conduit les collectivités à rechercher des solutions alternatives. Le Traitement mécano-biologique (TMB) permet, par ses actions de réduction de tonnages résiduels et de stabilisation des déchets, de pérenniser des installations de traitement existantes, ou de faire accepter des installations de moindre ampleur, jusqu'à être parfois, plus qu'une démarche de fond, une concession aux associations écologistes dans la mise en place d'une filière classique.

Pour les collectivités ayant pris le parti d'un retour au sol de la matière organique sous la forme d'un amendement, les perspectives semblent favorables grâce au récent éclaircissement du contexte réglementaire (norme compost NFU 44051) - si toutefois le TMB permet d'atteindre cette norme, ce qui risque d'être difficile - au regard de la carence des sols français en matière organique qui ne fait plus de doute et qui demeure un gage d'écoulement à long terme.

Pour les collectivités ayant fait le choix de la méthanisation (production de biogaz riche en méthane par dégradation biologique en absence d'oxygène), les perspectives pourraient être prometteuses. Avec la récente confirmation du soutien de l'État dans la production d'électricité issue du biogaz, le gestionnaire de déchets dispose d'un contexte financièrement attrayant pour s'engager dans cette filière, avec une bonne visibilité. Il faut noter également la diversification des modes de valorisation de ce biogaz, comme la production de biogaz carburant pour des flottes captives (bennes de collecte des ordures ménagères, bus de transport en commun...) ou encore les progrès en cours pour une acceptation de l'injection du biogaz dans le réseau gaz naturel.

Malgré ces potentiels de valorisation intéressants, seul le retour d'expérience des nouveaux équipements permettra de confirmer les promesses de cette filière, encore jeune en France. Cette alternative ne peut se concevoir qu'avec des performances de tri préalables excellentes, notamment en ce qui concerne les Déchets ménagers spéciaux (DMS) et les collectes de Déchet industriel banal (DIB), avec un accompagnement des collectivités exigeant et à condition d'expliquer aux populations que cette technique nécessite des exutoires ultimes (retour au sol, enfouissement ou incinération), donc la présentation de l'ensemble des modes de traitement impliqués par cette filière.

## **2. La réaffirmation d'un pilotage national**

Placé entre les instances compétentes de l'Union européenne et les collectivités locales, l'État n'a pas pour autant abdiqué toute responsabilité en matière de gestion des déchets. Il continue à jouer son rôle dans la mise en œuvre des grandes orientations, assisté de différentes instances.

### *2.1. La mise en place d'un Conseil national des déchets*

Créé par un décret en date du 5 juillet 2001, le Conseil national des déchets (CND) a été installé quelques mois avant l'échéance du 1<sup>er</sup> juillet 2002. Cette instance consultative, souhaitée par notre assemblée, est placée auprès du ministre en charge de l'Écologie, qui peut la saisir pour avis sur toutes les questions relatives aux déchets et sur les projets de textes législatifs ou réglementaires. Le Conseil dispose également de la possibilité de se saisir de tout sujet entrant dans le champ de ses compétences qui lui semblerait mériter examen. Cette instance compte trente-trois membres qui représentent toutes les familles d'acteurs concernés par la gestion des déchets : collectivités locales, administrations et organismes publics et professionnels, associations de consommateurs et de protection environnement. À sa création, il s'est attaché à dresser le bilan de l'application de la loi de 1992 et à formuler des propositions visant à améliorer la gestion des déchets pour la décennie à venir. Des groupes de travail ont été formés et celui relatif à la prévention de la production de déchets a apporté une contribution essentielle à l'élaboration du plan national de prévention présenté le 11 février 2004. Il assure maintenant le suivi de sa mise en œuvre. Les réflexions du Conseil national des déchets ont également porté sur l'importance de la maîtrise du traitement et la nécessité de mieux connaître ses impacts, la mise en place des filières de produits en fin de vie, la communication et l'information, ou encore le financement du service public des déchets.

Si le Conseil national des déchets a pu au cours des trois premières années de sa mise en place jouer un rôle intéressant, associant l'ensemble des acteurs dans un travail de réflexion et de préparation d'un texte de loi structurant, son intérêt s'est effrité quand le gouvernement a renoncé à une loi déchets structurante. Les différents acteurs ont constaté que les pouvoirs étaient situés ailleurs sans que leurs voix puissent être entendues et prises en compte. Le Conseil n'a ainsi aucun rôle effectif dans la mise en place et les barèmes des REP, il n'est pas consulté de façon obligatoire sur les textes en préparation.

Ses prérogatives méritent d'être réexaminées.

### *2.2. Une instance d'évaluation du service public des déchets ménagers et assimilés*

Créée sous l'égide du Commissariat général du plan, l'Instance d'évaluation du service public des déchets ménagers a élaboré un rapport de plus de 800 pages publié en 2004, éclairant les pouvoirs publics sur les évolutions du secteur depuis l'adoption de la loi de 1992 et traçant des perspectives pour s'orienter plus sûrement dans la voie du développement durable. Il insistait notamment sur le nécessaire accroissement de la responsabilité de tous les acteurs, l'amélioration de la qualité du service public, l'adaptation de la politique aux conditions locales et le renforcement de la solidarité territoriale. Ce rapport a donc ouvert la voie au transfert de responsabilités auquel nous avons assisté quelques mois plus tard. La conclusion la plus médiatisée de ce rapport a cependant été celle pointant le niveau élevé du risque de pénurie d'exutoires en matière de traitement des déchets dans un nombre important de départements à plus ou moins court terme. Cette inquiétude n'a toujours pas été levée.

### *2.3. Le comité connaissance des coûts de l'ADEME*

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie a elle aussi apporté sa contribution au pilotage national. Un comité « connaissance des coûts » a été créé, associant les partenaires concernés par la gestion du service public des déchets ménagers (collectivités locales, professionnels du déchet, associations) de façon à améliorer les connaissances et homogénéiser les pratiques en matière d'évaluation des coûts de la gestion des déchets. Un panel de cent cinquante collectivités a été constitué. Chacune est actuellement chargée d'évaluer ses coûts selon une méthode d'évaluation et de présentation commune élaborée au sein de ce comité. Les informations recueillies alimentent une base de données qui devrait contribuer à promouvoir une meilleure connaissance et optimisation des coûts de gestion des déchets.

## **3. Les politiques de soutien**

Les questions de financement étant abordées dans le chapitre III du présent avis, nous n'évoquons ici que les politiques encourageant la bonne gestion des déchets sur le territoire.

### *3.1. Le lancement d'un plan national de prévention de la production de déchets*

Établi par le ministère de l'Écologie et du développement durable, ce plan adopté en 2004 s'efforce de traduire enfin dans les faits les objectifs de prévention et de réduction à la source des déchets qui, bien que figurant déjà dans la loi fondatrice de 1975, n'avaient jamais connu jusqu'alors de concrétisation significative. Parmi les actions engagées à cette date, certaines ont marqué les esprits : diminution des sacs de caisse dans le commerce et la distribution, autocollant « Stop Pub » visant à diminuer la distribution

d'imprimés non sollicités par les ménages, campagne de sensibilisation du grand public ponctuée du slogan « *Réduisons vite nos déchets, ça déborde* », organisation d'une semaine de la prévention donnant lieu à des centaines d'opérations locales... À côté de ces initiatives médiatisées, au nombre desquelles il faudrait aussi compter les éco-labels et la promotion de l'éco-conception, on relèvera le soutien au développement du compostage domestique au travers d'un plan spécifique qui vise notamment à diffuser cette pratique auprès de 100 000 nouveaux foyers par an, ainsi que l'encouragement du réemploi autour de la notion de « ressourcerie », c'est-à-dire des déchèteries auprès desquelles sont accolés des ateliers de récupération et de remise en état d'appareils, de vêtements, de meubles, qui seront réparés et remis sur le marché.

Un comité de pilotage dresse régulièrement le bilan de ce plan de prévention. Bien qu'il faille examiner l'ensemble des actions évoquées avec beaucoup de prudence, on peut penser qu'une prise de conscience est en train de s'opérer et que la prévention commence à devenir un objectif partagé.

### *3.2. Le soutien de l'ADEME aux opérations de terrain*

Les aides financières aux investissements accordées par l'agence se sont considérablement réduites depuis 2002 et les subventions sont accordées sur des opérations très ciblées, sur l'optimisation des équipements par exemple. Conformément à son contrat d'objectifs avec l'État, l'ADEME déploie dans le domaine des déchets une activité d'expertise, de conseil, de promotion des bonnes pratiques. L'agence intervient notamment dans les phases de préparation des décisions et soutient les études réalisées à cet effet. Elle accompagne également les opérations de sensibilisation de la population et encourage le développement d'observatoires locaux. Selon Daniel Béguin, directeur « déchets et sols » à l'ADEME, les interventions de l'agence en matière de déchets (hors financement de la filière des huiles usagées) représentent des montants annuels compris entre 40 et 45 millions d'euros. Mais on notera qu'à moyens globaux constants les interventions de l'ADEME se sont désormais considérablement recentrées sur la politique énergétique et la lutte contre l'effet de serre au détriment de la politique déchets.

La répartition des 260 millions d'euros d'autorisations de programme au titre des crédits d'intervention est à cet égard significative :

- 72 millions d'euros sont consacrés à la gestion des déchets et des sites et sols pollués ;
- 152 millions d'euros sont affectés à la maîtrise de l'énergie et de la lutte contre le changement climatique ;
- 36 millions d'euros sont consacrés aux actions à caractère transversal ainsi qu'aux actions internationales.

Sur ces 260 millions d'euros, les crédits destinés à l'activité de recherche s'élèvent à 49 millions d'euros.

## B - L'ÉVOLUTION TECHNICO-PROFESSIONNELLE

Si les modes de financement de la collecte et du traitement des déchets revêtent un caractère technique, les choix opérés en amont sont évidemment de nature politique. La montée en puissance des filières relevant de la Responsabilité élargie des producteurs (REP) en est un exemple. Le passé proche a par ailleurs été l'occasion d'enregistrer des progrès dans le traitement des produits en fin de vie.

### **1. Le principe de la responsabilité élargie des producteurs et la mise en place des filières**

Les fondements de la REP et les organisations concrètes qui en sont issues méritent d'être rappelés, de même que les différentes filières existant aujourd'hui.

#### *1.1. Conception et mise en place de la REP*

Dans la synthèse de leur analyse économique de la régulation des dispositifs de responsabilité élargie des producteurs réalisée pour le ministère de l'Écologie et du développement durable, Mathieu Glachant et Rémi Louvel rappellent que le concept de REP, initialement promu par l'OCDE, « désigne des dispositifs qui affectent la responsabilité de la gestion des déchets de consommation aux producteurs ayant mis les biens sur le marché. La REP fournit ainsi des incitations à la prévention. » Même si les directives européennes laissent à chaque producteur la possibilité de prendre lui-même en charge la gestion des produits en fin de vie, la plupart d'entre eux l'exercent collectivement au travers des « éco organismes » afin de réaliser des économies, d'échelle notamment. En 1999, seuls les emballages étaient concernés par ce mécanisme et Éco-Emballages est le plus ancien des éco organismes opérant en France. Depuis cette date, de nombreuses filières ont vu le jour. Il s'agit d'une évolution d'importance.

Bien que toutes ces filières soient organisées sur le même principe, leur mise en œuvre s'opère suivant des modalités spécifiques à chacune d'entre elles. En la matière l'hétérogénéité prévaut en raison même de la liberté laissée aux producteurs. La question qui se pose est donc de savoir si les formes variées que prennent les REP sont ou non conformes à l'intérêt général. En d'autres termes, minimisent-elles le coût technique des opérations de collecte, d'élimination et de valorisation des déchets, limitent-elles l'impact environnemental et favorisent-elles la prévention en amont par des efforts d'éco-conception ? Si le modèle économique ainsi conçu peut séduire, il ne résiste guère à une analyse effective et complète de la structuration des coûts qui prennent rarement en compte l'ensemble des impacts environnementaux tant amont (matières, énergie...) qu'aval.

Dans le cas qui nous occupe, le modèle est imparfait parce que le coût de la postconsommation n'inclut pas le coût environnemental réel faute d'écotaxes - essentiellement la TGAP - fixées à un niveau suffisant (le Grenelle de l'environnement va peut-être apporter des modifications fondamentales à cet égard). Par ailleurs, chaque producteur partage avec les autres, voire les collectivités locales, les bénéfices résultant de ses décisions.

Pour pallier ces biais dans le dispositif incitatif de la REP, les pouvoirs publics ajoutent aux contributions financières des obligations quantitatives fixées aux producteurs en termes de collecte, de recyclage, de valorisation, voire de réduction à la source.

On peut aller encore plus loin en appliquant une contribution différenciée en fonction des caractéristiques des déchets produits. Les producteurs se trouveraient ainsi récompensés des efforts de prévention accomplis ou pénalisés pour la mise sur le marché de produits au coût environnemental élevé. L'allègement des emballages observé au cours des dix dernières années est un bon exemple du caractère incitatif d'un barème différencié. C'est la notion de bonus malus à l'éco conception qui peut ainsi prendre toute sa place.

On doit en outre souligner que la REP n'exclut nullement de son champ d'action l'incinération et l'enfouissement. Or on relève que nombre d'éco organismes tirent argument de l'incitation au recyclage pour exclure les deux modes de traitement qui viennent d'être cités du champ de leur soutien.

Si le statut juridique des éco organismes ne soulève pas de problème majeur, il apparaît néanmoins que la forme la plus communément adoptée, celle d'une société à but non lucratif contrôlée par les producteurs adhérents, est assez équilibrée et permet de répondre efficacement aux attentes. Une question autrement épineuse est celle de la pluralité ou du monopole des éco organismes dans chacune des filières. La rationalité militerait *a priori* en faveur d'un opérateur unique. Les problèmes rencontrés avec la mise en place de la filière DEEE et les quatre organismes qui la constituent plaideraient pour la limitation à un seul éco organisme par filière.

En tout état de cause se pose la question du pilotage par l'État du système, la maîtrise des objectifs assignés aux REP et la régulation nécessaire à opérer.

Enfin, la question demeure du partage des responsabilités entre les producteurs, *via* les éco organismes, et les collectivités locales dans la prise en charge opérationnelle des produits en fin de vie. Actuellement, le financement de gestion des déchets est assuré principalement et majoritairement par les contribuables *via* la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (ou marginalement la REOM). Un meilleur équilibre entre les contributions directes et les REP doit impérativement être recherché.

### *1.2. Les différentes filières*

On assiste ces dernières années à la création de filières dont certaines comptent plusieurs éco organismes. Quelques-unes d'entre elles connaissent néanmoins des difficultés pour devenir opérationnelles. Cette multiplication d'interlocuteurs réels ou potentiels est source de difficultés pour les structures communales ou intercommunales en charge du service public d'élimination des déchets. Les données qui suivent font un point rapide sur la situation plus ou moins avancée des filières existantes à partir des données communiquées par l'ADEME.

#### *a) Les emballages*

La filière verre est dans le système français comprise dans celle des emballages. Elle contribue à Éco-Emballages et Adelphe. Les débouchés de recyclage sont plus anciens et plus visibles.

On constate une stabilisation du tonnage des emballages ménagers et industriels mis sur le marché et, s'agissant des emballages ménagers, un recul en 2006 en dessous des valeurs de 1994. Le taux de recyclage de ces emballages est par ailleurs en progression. Il est passé de 51 % en 2000 à 59 % en 2005.

Les deux éco organismes de la filière, Éco-Emballages et Adelphe, ont officialisé leur rapprochement en 2005 et plusieurs actions nationales ont été engagées au nom des deux sociétés agréées. Leur coordination s'est progressivement améliorée grâce au rapprochement des équipes et des méthodes ainsi qu'à la mise en œuvre d'un système de gestion commun.

Avec la révision de la directive relative aux emballages et déchets d'emballages, le 11 février 2004, les objectifs européens ont été renforcés. En matière d'emballages ménagers et industriels, le minimum de valorisation est de 50 % à 60 % et le minimum de recyclage de 25 % à 55 %. Jusqu'alors était fixé un objectif minimum de 15 % sur chacun des matériaux ; ces objectifs sont maintenant différenciés (60 % pour le verre, 50 % pour les métaux, etc.).

#### *b) Piles et accumulateurs*

Filière plus récente, elle monte progressivement en puissance. Entre 2002 et 2005 les quantités collectées ont augmenté pour s'établir à environ 30 % du gisement.

La directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 fixe des objectifs de collecte de 25 % en 2012 et de 45 % en 2016 et de recyclage de 50 % à 75 % selon les matières contenues dans ces produits.

### c) Pneus usagés

Cette filière s'est mise en place suite au décret du 24 décembre 2002, entré en vigueur à partir du 29 décembre 2003, pour les pneumatiques d'un diamètre inférieur ou égal à 1,40 mètre et pour l'ensemble des pneumatiques à la fin de 2004.

Elle s'est structurée principalement autour de la société Aliapur, dont les membres fondateurs comptent parmi les principaux manufacturiers aux niveaux national et international. Cette société capte 81 % du marché et s'appuie sur un réseau de collecteurs agréés.

Cette filière est rapidement montée en puissance, avec un taux de collecte des pneus de 98 %. Les questions se focalisent dorénavant sur la résorption des stocks historiques qui représentent environ 245 000 tonnes, dont 30 000 tonnes sont prises en charge de façon volontaire par Aliapur. Un fonds collectif est en cours de constitution sous l'égide du MEDAD. Une réflexion est par ailleurs conduite sur le presque un million de tonnes de pneumatiques (soit environ 125 millions de pneus) utilisés ou accumulés par le monde agricole depuis les années 1980.

### d) Déchets d'équipements électriques et électroniques

La filière Déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), dite D3E, résulte de la transposition de la directive européenne n° 2002/96/CE du 27 janvier 2003. Le décret du 20 juillet 2005 assurant cette transposition était complétée par sept arrêtés. L'arrêté d'agrément a pris effet au 15 novembre 2006, date de démarrage effective de la filière. Elle compte quatre éco organismes agréés, Éco-systèmes ayant assuré à lui seul près de 72 % de la collecte en 2007. Depuis l'entrée en vigueur de ces textes, chaque distributeur est notamment tenu de reprendre l'ancien appareil électroménager qu'il remplace (reprise dite du « un pour un »). On notera toutefois que la reprise en un pour un à titre gratuit n'est pas véritablement effective puisqu'une partie de la Vente par correspondance (VPC) y échappe.

Des objectifs quantitatifs ont été fixés : collecte de quatre kilos par habitant et par an minimum ; taux de valorisation entre 70 % et 80 % suivant les catégories de produits ; taux de recyclage entre 50 % et 75 % suivant les familles d'appareils collectés.

Victime du succès d'une filière en plein essor, l'un des trois éco organismes chargés de collecter les déchets d'équipements électriques et électroniques a récupéré deux fois plus de tonnages que prévu, soit 30 000 tonnes de déchets. Son budget, assuré comme tous les éco organismes par les producteurs de DEEE, était conçu pour 17 000 tonnes.

En 2007, 150 000 tonnes ont été collectées. En 2008, les prévisions vont de 280 000 à 300 000. Devant l'inadéquation entre les collectes effectives et les contrats avec les producteurs, la solution qui est envisagée consiste à proposer aux collectivités locales un transfert d'éco organismes. Quarante à quatre-vingt collectivités verraient la gestion de leur DEEE passer d'un éco organisme à un autre. Association de collectivités et de professionnels concernés par la gestion des déchets, AMORCE estime que « *les collectivités ne peuvent pas être la variable d'ajustement de la filière DEEE qu'il s'agirait en permanence de rééquilibrer* » et que si les éco organismes sont interchangeable, un seul suffit. La difficulté réside dans le fait que la mise en place de la filière DEEE ne peut se faire au détriment des partenariats entre les collectivités et l'économie sociale et solidaire préexistants (réseau ENVIE, Emmaüs...). Aujourd'hui, il semble que le système manque de régulation et que la réglementation en vigueur ne sécurise pas suffisamment les collectivités locales et leurs partenariats.

#### e) Véhicules hors d'usage (VHU)

Cette filière trouve son origine dans une directive du 18 septembre 2000 transposée par un décret le 1<sup>er</sup> août 2003 puis sept arrêtés. Elle dispose que pour tous les Véhicules hors d'usage (VHU), le taux de réutilisation et de valorisation doit atteindre un minimum de 85 % de la masse totale des véhicules. Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, au plus tard, ce taux sera porté à un minimum de 95 %. Dans les mêmes délais, le taux de réutilisation et de recyclage sera porté de 80 % à 85 %.

Au niveau national, seuls les exploitants ayant obtenu un agrément peuvent remettre les certificats permettant l'annulation de l'immatriculation d'un véhicule. Selon le MEDAD, début octobre 2007, 1 176 démolisseurs et 53 broyeurs avaient fait l'objet d'un agrément des pouvoirs publics, représentant une capacité suffisante pour traiter l'ensemble des VHU au sein de la filière agréée.

#### f) Huiles usagées

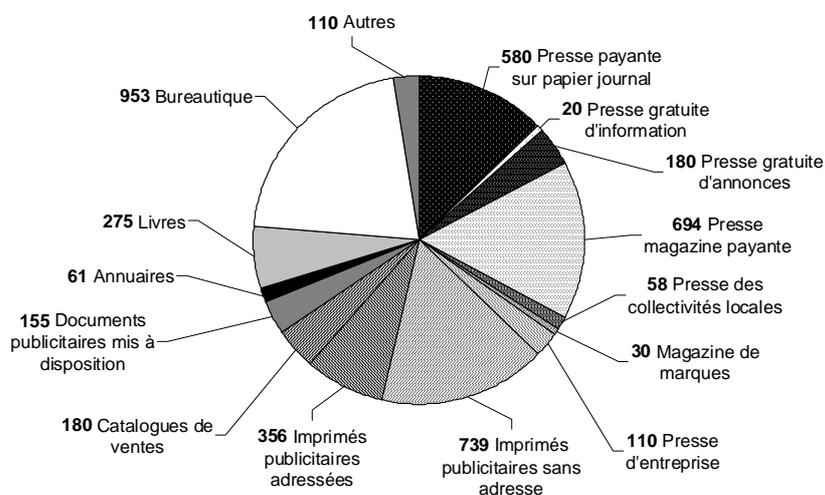
Exception dans le paysage des filières placées sous la responsabilité des producteurs, la filière des huiles usagées est totalement prise en charge par l'ADEME, qui assure l'indemnisation des ramasseurs agréés afin de rendre la collecte gratuite auprès des détenteurs. Cette filière représente pour l'ADEME un engagement budgétaire de l'ordre de douze millions d'euros par an.

#### g) Imprimés non sollicités

Issu d'un article de la loi de finances rectificative pour 2003, le dispositif de REP sur les imprimés non sollicités (imprimés publicitaires et journaux d'annonces gratuits) a vu ses modalités d'application fixées par un décret du 1<sup>er</sup> mars 2006. Au titre de cette réglementation, les producteurs sont appelés à soutenir financièrement les collectivités dans la gestion de ces déchets, qui représentent plus d'un million de tonnes distribuées chaque année dans les boîtes aux lettres. L'éco organisme unique chargé de gérer la contribution de

producteurs, dénommé ÉcoFolio, a été agréé par les pouvoirs publics en janvier 2007.

Graphique 5 : Le gisement global d'imprimés papiers : 4,5 millions de tonnes



*En milliers de tonnes*

Source : ADEME.

Globalement, la captation s'est faite rapidement puisque 950 000 tonnes ont été facturées pour 700 contrats représentant 5 000 entreprises/entités (rappel : gisement cible estimé à un million de tonnes, source ADEME).

Le dispositif a connu une extension législative fin 2007 aux publicités adressées, mesure qui prendra effet à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2008, et à tous les papiers graphiques (hors presse et livre) au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

#### *h) Fluides frigorigènes*

Dans le cadre des règlements européens un décret d'organisation a été publié le 7 mai 2007. D'autres textes restent à paraître précisant notamment les conditions d'attribution de l'attestation de capacité. Seul le cadre général est aujourd'hui fixé. Il permet d'ores et déjà de constater que la réglementation s'appliquera surtout aux professionnels et qu'elle vise à restreindre la quantité de gaz émise.

*i) Textiles*

Une disposition de la loi de finances 2007 impose un dispositif de REP sur le recyclage des déchets de textiles d'habillement, de linge de maison et de chaussures. Ce dispositif vise à pérenniser la filière de la récupération des textiles et à augmenter les volumes collectés sélectivement et valorisés. Actuellement, le MEDAD estime à un sixième la part du tonnage de déchets textile produits annuellement faisant l'objet d'une collecte sélective.

Un décret est en préparation. Le dispositif vise aussi à préserver les actuels réseaux d'insertion qui opèrent sur ce marché.

**2. Les progrès réalisés dans les différents modes de traitement**

Depuis la fin du dernier millénaire, des progrès ont été accomplis en matière de traitement des déchets. Ils résultent d'une mise aux normes des équipements. Cette évolution est confortée par l'obligation désormais faite à chaque État membre de l'Union européenne de consigner ses résultats.

*2.1. Un réel effort de mise aux normes*

Tous les modes de traitement des ordures ménagères sont concernés par la normalisation.

*a) L'incinération*

La mise aux normes des incinérateurs pour respecter la réglementation européenne applicable à compter du 28 décembre 2005 constitue un autre point important de l'évolution du cadre national car notre pays a longtemps été en butte à des critiques justifiées sur les rejets de ces installations, notamment sur le niveau des émissions de dioxines. Or, la France avait déjà anticipé l'obligation de seuils très faibles et les unités arrêtées à la fin 2005 ont été remises en service après travaux au cours du premier semestre 2006. Au total, les émissions de dioxines en provenance des incinérateurs ont été divisées par cent sur une dizaine d'années. Ainsi, selon l'ADEME, l'incinération n'est plus, de beaucoup, le premier facteur d'émissions de dioxines dans notre pays.

Un effort conséquent a été effectué par les collectivités locales pour aboutir à cette mise en conformité avec les nouvelles réglementations européennes - en particulier sur les émissions évoquées ci-avant - et a représenté la somme de 600 à 750 millions d'euros à l'échelle nationale. Tout le parc d'incinérateurs a été mis aux normes et quelques usines ont été fermées sur décision ministérielle. Le parc d'incinérateurs en France est aujourd'hui conforme aux toutes dernières réglementations européennes.

#### b) La mise en décharge

Le parc des installations de stockage de déchets non dangereux, qui comptait un nombre important d'installations non autorisées, a été fortement assaini dans les dix dernières années. Selon les données publiées par la Direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR), le plan national d'action de 2003 pour limiter les décharges illégales a permis de passer de 893 sites recensés en 2005 à 45 en août 2007. L'ADEME y contribue par une politique significative de soutiens financiers à la réhabilitation des anciennes décharges.

Si la situation des sites de capacité supérieure à 20 000 tonnes par an peut être considérée aujourd'hui comme satisfaisante, des efforts restent encore à réaliser pour certains sites de plus faible capacité, notamment situés dans les DOM et en Corse.

Ce nombre encore trop élevé de décharges illégales en fonctionnement sur le territoire national a conduit la Commission européenne à former un recours contre la France et celle-ci a été condamnée le 29 mars 2007 pour avoir manqué à ses obligations au titre de l'application de la directive cadre déchets et de la directive décharges qui imposait une mise en conformité avant juillet 2002.

#### c) Le compostage

La réglementation sur le compostage a sensiblement évolué puisqu'une norme révisée sur les composts a été rendue obligatoire. Celle-ci renforce de manière très sévère les seuils de qualité des composts utilisés en usage agricole ou épandus sur les sols de manière générale.

Cette réglementation laisse un délai d'un an et demi aux installations de compostage d'ordures ménagères des collectivités locales pour s'y conformer. L'arrêté de mise en application obligatoire de la norme datant du 21 août 2007, il ne reste qu'une année pour s'y conformer. Or, la mise aux normes s'annonce difficile. On estime que 80 % à 90 % du parc de tri-compostage des ordures ménagères français n'atteindra pas ou aura du mal à atteindre les exigences de cette norme.

Après la mise aux normes du parc des incinérateurs en 2005, devrait s'ouvrir en 2008 celle du parc de tri-compostage, voire la fermeture ou le remplacement d'une partie de ce parc qui est relativement ancien.

### 2.2. Un règlement statistique sur les déchets

Une autre innovation importante s'est produite au cours de ces dernières années. Un règlement statistique européen sur les déchets fait obligation aux États membres de l'UE de fournir à la Commission européenne, à partir de l'année de référence 2004 (première réponse en juillet 2006), puis tous les deux ans, des données statistiques sur la production et l'élimination des déchets selon un cadre déterminé (deux tableaux de synthèse sont produits : tonnages produits *versus* activités et tonnages traités *versus* filières de traitement). Ces

données portent sur la gestion des déchets de toutes natures, tous producteurs confondus.

L'Institut français de l'environnement (IFEN), maître d'ouvrage de la réponse à adresser à Eurostat, s'appuie sur l'ADEME et les services statistiques des ministères concernés pour l'élaborer. Ces organismes s'adaptent progressivement à ces nouvelles contraintes.

Cette mesure devrait permettre de progresser sur un sujet complexe, celui de la comparaison des pratiques et résultats des États membres en matière de gestion des déchets. Cette comparaison est toujours difficile à faire aujourd'hui.

## **II - LES PROPOSITIONS FORMULÉES PAR LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET LEUR DEVENIR**

En réponse à une saisine gouvernementale, le Conseil économique et social adoptait le 27 janvier 1999 un avis sur *La gestion des déchets ménagers, une responsabilité partagée*. Pour voir en quoi ces évolutions survenues au cours des dernières années ont été ou non conformes aux préconisations formulées à l'époque par notre assemblée, une présentation de celles-ci en regard de la situation présente apparaît particulièrement adaptée.

Encadré 1 : Suites données au rapport du Conseil économique et social de 1999

Proposition du Conseil économique et social	Situation début 2008
A - RÉDUIRE LA PRODUCTION DES DÉCHETS - FAVORISER LES RÉEMPLOIS	
<p><b>Imposer aux producteurs d'emballages et de produits manufacturés la réalisation et la publication d'un diagnostic « réduction-valorisation-recyclage »</b></p> <p><b>1. Améliorer la procédure « analyse du cycle de vie »</b></p> <p><b>2. Réduire non seulement le poids des emballages mais aussi leur nombre, leur volume et leur complexité</b></p> <p><b>3. Réintroduire la pratique du réemploi</b></p> <p><b>4. Négocier un accord national avec la Poste et les professionnels de la distribution de la publicité et des journaux commerciaux gratuits, pour la reconnaissance d'un logo à appliquer sur les boîtes (...) des habitants qui refusent ces papiers encombrants</b></p> <p><b>5. Limiter le développement des produits jetables aux strictes utilisations présentant un « écobilan » positif (à l'exception des utilisations des jetables à des fins sanitaires ou d'hygiène.)</b></p> <p><b>6. Favoriser la longévité et le réemploi des biens d'équipements domestiques, en :</b></p>	<p>Un tel diagnostic n'a pas été imposé, mais les procédures d'analyse de cycle de vie ne permettent pas de répondre aux choix potentiellement envisageables. En outre ces approches se révèlent souvent lourdes, chères et contestées. Un décret stipule que les emballages doivent être minimisés et optimisés mais il n'est pas appliqué au point que des contentieux sont en préparation.</p> <p>Aucune suite opérationnelle effective.</p> <p>Le travail des industriels a conduit à limiter le poids unitaire des emballages. En 2006 la quantité totale d'emballages ménagers a continué de baisser pour revenir 5 % en dessous du niveau de 1994. Par ailleurs pour la première fois en 2006 le nombre d'emballages a diminué. Dans les emballages industriels l'emballage réutilisable s'est développé permettant la non-production d'environ sept millions de tonnes par an. Des efforts sont néanmoins encore possibles et peuvent être obtenus grâce à des tarifs différenciés de contribution pénalisant clairement ceux qui ne font aucun effort.</p> <p>La pratique du réemploi et de la consigne n'a non seulement pas progressé mais a même régressé (à la différence d'autres pays européens). Une étude sur la consigne pour le réemploi est actuellement en cours. D'autres pays européens pratiquent la consigne et le réemploi sur de nombreux objets.</p> <p>Dans le domaine ménager le réseau des recycleries/ressourceries s'est toutefois développé.</p> <p>Des accords ont été signés permettant aux usagers d'apposer un Stop Pub depuis 2004. Il importe toutefois de faire en sorte que l'ensemble des distributeurs respectent cette prescription.</p> <p>Aucune suite opérationnelle et effective n'a été donnée à cette proposition.</p> <p><b>Décisions du Grenelle :</b> « utiliser la fiscalité pour taxer les produits fortement générateurs de déchets... »</p>
<p>- accélérant la standardisation des pièces banales communes à des catégories de biens (électroménager par exemple) ;</p>	<p>La situation s'est dégradée. Une étude réalisée par l'ADEME en 2005 montre les limites croissantes de la réparation liées essentiellement à la multiplication des produits de courte durée commerciale fabriqués en Asie, le rapport de plus en plus défavorable du coût de la réparation par rapport à un produit neuf plus à la</p>

<p>- imposant la disponibilité des pièces de rechange, à un coût non prohibitif, après la dernière mise sur le marché (...)</p> <p><b>7. Encourager des pratiques de consommation « propres et sobres » en rappelant par exemple que :</b></p> <p>- l'eau du robinet est contrôlée et que sauf exception elle est de bonne qualité ;</p> <p>- beaucoup de denrées alimentaires (sèches, congelables) sont meilleur marché lorsqu'elles sont achetées en vrac ou en conditionnement familial.</p> <p><b>8. Inciter la distribution et certaines filières industrielles, telle l'industrie pharmaceutique, à faciliter la délivrance de produits au détail, propre à la rendre ajustable aux besoins</b></p> <p><b>9. Limiter la toxicité des déchets</b>, en interdisant les matériaux qui polluent lors de leur traitement ou en leur imposant un système de reprise par le producteur ou le distributeur (cf. C). Il conviendrait d'ailleurs de rendre rapidement applicable les dispositions du décret n° 98-638 du 20 juillet 1998 relatif à la prise en compte des exigences liées à l'environnement dans la conception et la fabrication des emballages, et de l'étendre à tous les produits manufacturés</p> <p><b>10. Améliorer l'information du consommateur sur la nature des emballages et leur destination</b> Le point vert à cet égard est souvent mal interprété en véhiculant l'illusion de la recyclabilité (...)</p>	<p>mode, la diminution importante qui s'amorce de l'offre de réparation.</p> <p>D'où la nécessité d'internaliser non seulement les coûts d'élimination mais également les coûts environnementaux. Cette proposition n'a pas prospéré.</p> <p>Boire de préférence l'eau du robinet est un geste promu dans la campagne citée ci-dessous, ainsi que par plusieurs collectivités (Paris, Angers, Lorient, Rennes, Besançon et beaucoup d'autres...). Cette préférence pour l'eau du robinet constitue en outre un enjeu stratégique pour la préservation de la qualité de la ressource en eau. Campagne de sensibilisation à la Prévention (<i>Réduisons vite nos déchets, ça déborde !</i>) menée depuis trois ans par l'ADEME et le MEDAD. L'étude « chariot » permet la comparaison de comportements d'achat éco-responsables ou non. Expérimentation d'un étiquetage environnemental des produits chez un grand distributeur qui est aujourd'hui en panne du fait de son caractère peu lisible. D'autres moyens peuvent être expérimentés. Aucune suite n'a été donnée à cette proposition qui permet de réduire à la fois la quantité des déchets mais aussi leur nocivité.</p> <p>Traité au niveau européen dans le cadre des directives REACH, ROHS et de la directive emballages. À noter cependant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les aides de l'ADEME et surtout des agences de l'eau pour la collecte sélective des déchets dangereux diffus, afin de limiter le rejet d'une partie de ces déchets dans les eaux usées arrivant dans les stations d'épuration urbaines, et <i>in fine</i> dans les boues épandues ;</li> <li>- l'accompagnement des collectivités, par l'ADEME, pour la collecte sélective des bio-déchets des ménages et des déchets verts qui va dans le sens de la limitation/prévention de la toxicité des composts ou digestats produits et épandus en agriculture. Une autre filière devrait également être mise en place concernant les Déchets d'activité de soins à risques infectieux (DASRI).</li> </ul> <p>Aucun effort n'a été fait pour améliorer la lecture du point vert que le consommateur comprend comme un signe de recyclabilité et non le paiement d'une écotaxe.</p>
<p>Cet aspect peut permettre aux consommateurs de mieux gérer leurs habitudes d'achat et de maîtriser le volume et le devenir d'une partie des déchets qu'ils « produisent ».</p>	<p>Les différentes campagnes menées n'ont pas porté sur la fiscalité et la transparence de celle-ci. Un effort d'information reste à fournir.</p>

<p><b>11. Soutenir et développer le compostage</b> individuel (qui concerne actuellement cinq millions de foyers) en inscrivant systématiquement cette proposition dans les plans départementaux de manière que les collectivités locales, aidées financièrement par l'ADEME, retiennent cette filière dans l'habitat pavillonnaire et le secteur rural.</p>	<p>Un Plan national de soutien au compostage domestique, lancé officiellement fin novembre 2006 par le MEDAD, a été confié à l'ADEME. Les objectifs sont d'impliquer annuellement 100 000 foyers nouveaux concernés par le compostage domestique sous toutes ses formes, soit 40 000 foyers en plus par rapport au résultat atteint en 2004. Sa mise en œuvre doit conduire en cinq ans à la mobilisation de plus d'un million de foyers concernés dans le cadre d'opérations collectives de promotion, soit plus du double de la situation à fin 2005.</p>
	<p>Reste que le compostage est difficilement praticable (malgré quelques expériences) en zone urbaine d'habitat collectif. On notera toutefois que la volonté citoyenne permet parfois de dépasser le handicap de l'habitat collectif : à Rennes, 23 immeubles dans le cadre d'un partenariat avec les bailleurs pratiquent le compostage des fermentescibles. En outre le compostage de quartier fonctionne bien dans certains territoires, Loire-Atlantique par exemple.</p>
<p><b>B - STIMULER L'EMPLOI DES PRODUITS RECYCLÉS</b></p>	
<p><b>1. Introduire des clauses spécifiques dans les cahiers des charges relatifs aux achats et marchés publics</b> passés par l'État et les collectivités territoriales, y compris les assemblées (dont le Conseil économique et social) et les établissements publics pour :</p> <p>- utiliser davantage les produits recyclés (...) - favoriser des procédés utilisant des matériaux issus de déchets (notamment en travaux publics...)</p> <p>Les produits recyclés ou issus des déchets doivent être pris en compte dans les cahiers des charges en solution de base (...) cette disposition devrait s'accompagner d'une formation pour les personnels (...)</p> <p>Outre les débouchés ainsi offerts aux matériaux recyclés, sa mise en application aurait un caractère démonstratif et pédagogique susceptible d'initier de nouvelles pratiques auprès des acteurs concernés (donneurs d'ordre, administrations, entreprises adjudicataires).</p> <p><b>2. Sécuriser les utilisations du compost issu des collectes sélectives ou des déchets verts, et pour cela :</b></p>	<p>De très nets progrès ont été réalisés en ce qui concerne le papier en particulier, encore que certaines administrations restent rétives (CES...). Comme pour le compostage, il serait bon de préciser les priorités, en l'occurrence pour le papier :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• moins imprimer (différentes études montrent que de 15 à 22 % des feuilles imprimées ne sont jamais lues - Etude LEXMARK, Etude récente au UK...);</li> <li>• optimiser l'utilisation de la feuille (recto/verso, choix du bon tirage... ;</li> <li>• trier les feuilles pleinement utilisées en vue de leur recyclage.</li> </ul> <p>Ces clauses sont devenues possibles avec l'évolution du code des marchés publics. L'ADEME a créé un module de formation à destination des collectivités locales afin de favoriser les achats éco responsables. Les stagiaires qui ont suivi ces stages sont organisés ensuite en réseau. Elle a enfin publié un guide des achats éco responsables. Concernant spécifiquement les déchets organiques, il serait judicieux de favoriser également les produits issus de ces déchets (notamment boues et déchets verts) en TP (réaménagement/verdissement des talus routiers...). Aujourd'hui, il n'existe pas de clauses spécifiques pour favoriser une telle valorisation agronomique, malgré son intérêt (en témoignent quelques chantiers autoroutiers qui utilisent les déchets organiques en grandes quantités).</p>
<p>. proscrire totalement et rapidement l'appellation « compost » ou</p>	<p>La norme NF U 44-051 « amendements organiques » a été révisée, adoptée et</p>

<p>« amendement organique » aux produits issus des traitements biologiques d'ordures ménagères comportant autre chose que des produits biodégradables non souillés ;</p>	<p>rendue obligatoire depuis août 2007. Elle intègre dorénavant des critères d'innocuité garantissant la protection des sols et des cultures.</p>
<p>· faire évoluer la norme relative aux composts, de manière à garantir leur innocuité vis-à-vis des sols et des cultures ; pour cela ajuster dans un premier temps les normes françaises sur celles des pays du nord de l'Europe puis soutenir un programme européen pour définir les critères d'innocuité ;</p> <p>· labelliser localement les composts de qualité, en fonction de leurs provenances, qualités et usages afin de conforter les débouchés tout en engageant une concertation, tant au niveau national qu'au niveau local entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les administrations (agriculture, environnement) ;</li> <li>- le milieu agricole et sylvicole (...)</li> <li>- les collectivités locales ;</li> <li>- la filière agro-alimentaire et les consommateurs.</li> </ul> <p>La norme et la labellisation doivent permettre d'identifier et de promouvoir les composts de qualité suffisante pour être admis en agriculture biologique.</p> <p><b>3. Promouvoir sur l'ensemble des territoires, des filières pour l'utilisation des matériaux</b> issus des chantiers du bâtiment (déconstructions) et de la réalisation des infrastructures (déblais), dans le cadre d'une planification interdépartementale et en partenariat avec les organismes professionnels, les donneurs d'ordre publics et les groupements de communes compétents. De plus, il faut normaliser les matériaux issus de déchets de chantier (...)</p>	<p>Cette norme accepte le principe des composts d'ordures ménagères résiduelles. Néanmoins, les critères d'innocuité et les seuils en indésirables qui ont été intégrés lors de la révision de la norme ont pour effet d'écarter à court terme la grande majorité de ces composts dans leur qualité actuelle.</p> <p>Il existe, depuis de nombreuses années un écolabel européen, traduit en label NF environnement en France, relatif aux amendements organiques (qui concerne entre autres les composts). Cet écolabel comprend des seuils de qualité (notamment pour les éléments-traces métalliques). Il existe aussi des seuils d'innocuité pour les matières fertilisantes utilisables en agriculture biologique. Les composts de déchets verts font partie des matières fertilisantes utilisables en agriculture biologique (mais pas les autres composts d'origine urbaine).</p> <p>Enfin, un référentiel de certification de services « Qualorg », élaboré en collaboration avec l'organisme certificateur SGS, des professionnels de terrain, des collectivités locales et l'ADEME a été finalisé. Ce référentiel de certification de services sur la « filière de collecte et de production d'amendement organique à partir de biodéchets issus de collecte sélective » a pour objectif de contribuer au développement et à la pérennisation de la filière collecte sélective et compostage de biodéchets (référentiel paru au JO en août 2007).</p> <p>Élaboration de plans départementaux de gestion des déchets du BTP (non obligatoires et non opposables).</p> <p><b>Décisions du Grenoble :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rendre les plans obligatoires, les transférer aux conseils généraux ;</li> <li>- rendre obligatoires les diagnostics préalables aux chantiers de démolition.</li> </ul> <p>Aucune suite n'a été donnée à la proposition de normalisation.</p>
<p><b>C - DÉVELOPPER LA REPRISE PAR LES DISTRIBUTEURS</b></p>	
<p>En France et contrairement au dispositif allemand, la reprise des emballages par les distributeurs n'a été privilégiée ni par les industriels ni par les pouvoirs publics. Ce sont les collectivités qui restent responsables de la collecte et qui l'organisent (...)</p>	<p>La reprise par les distributeurs a été intégrée dans le cadre de certains systèmes de REP (responsabilité élargie des producteurs) : les DEEE depuis 2006, les piles et accus depuis 2001, les pneus usagés depuis 2004.</p>
<p>Sont notamment concernés les véhicules hors d'usage entiers et leurs pièces détachées usées (pneus, batteries), les produits électriques et électroniques en fin de vie, y compris les matériels bureautiques tels que les télécopieurs et ordinateurs.</p>	<p>En parallèle, certaines reprises jusqu'alors pratiquées et systématiques, telle la reprise des invendus par les NMPP, ont été partiellement abandonnées.</p>

<p>Cette obligation de reprise peut s'appuyer sur divers mécanismes complémentaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la consigne, qui stimule fortement le détenteur du produit hors d'usage à le ramener chez le distributeur (exemple : piles) ;</li> <li>- la reprise directe par le distributeur, notamment lors de la vente en magasin ou de la livraison à domicile du matériel neuf qui va remplacer le produit abandonné ou hors d'usage ;</li> <li>- la délégation à un opérateur privé (entreprise d'insertion par ex.) de la collecte auprès des détenteurs de produits hors d'usage ;</li> <li>- la contractualisation avec les collectivités locales, dans la mesure où les outils qu'elles mettent en place peuvent drainer les matériels usagés concernés (...)</li> </ul> <p>En outre, il conviendrait de développer, en aval de ces collectes, le démontage en vue du recyclage, du réemploi ou du traitement spécifique des divers composants du produit.</p> <p>En termes financiers, ce système serait :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- au départ aidé par les financements publics (issus de la TGAP), afin d'enclencher le mécanisme ;</li> <li>- progressivement financé par incorporation, dans le prix de vente du produit neuf, du coût de son recyclage/démontage/traitement, (...) à ce <b> sujet, et comme pour les contributions emballage, il est souhaitable de faire apparaître obligatoirement en bas de la facture du consommateur final ou des consommateurs intermédiaires (artisans, petit commerce...), le montant du prélèvement légal (point vert ou autre).</b></li> <li>- cogéré, avec un contrôle de l'Etat, soit par produit au niveau d'une branche (...) comme cela est envisagé pour les piles usagées, soit éventuellement par un organisme regroupant plusieurs produits relevant d'un même secteur d'activité (ex: le secteur automobile).</li> </ul> <p>Enfin, les produits financiers résultant de la trésorerie générée par la consigne doivent servir à financer les coûts de transport et de traitement des matériels consignés.</p>	<p>Pas de développement de la consigne. La consigne pour « obliger » à rapporter des déchets comme les piles ou autres produits dangereux devrait être développée.</p> <p>C'est le cas pour l'électroménager par exemple. Le Grenelle de l'environnement envisage une nouvelle REP pour le mobilier.</p> <p>C'est effectivement le cas pour les filières réglementées.</p> <p>C'est le cas pour les filières réglementées.</p> <p>Cette proposition n'a pas été retenue car jugée non nécessaire. Les REP se sont mises en place sans avoir à solliciter la TGAP ou le budget.</p> <p>L'affichage obligatoire est un point de débat, pour les DEEE (seul cas d'obligation) il a montré son rôle de médiatisation mais aussi sa complexité et ses limites pédagogiques. Ainsi le coût imputé à un équipement est identique quelque soit la nature, la complexité ou les facultés de recyclage du produit. Il ne permet pas au consommateur de faire un « éco choix ». Les artisans soulignent dans le même sens les difficultés pratiques de rédaction des factures, notamment l'affichage du coût sans lien avec une identification comptable, confirmant la complexité administrative d'un système par ailleurs bien admis.</p> <p>Aujourd'hui les éco organismes sont agréés par l'État. Mais les dispositifs de contrôle sont peu contraignants et le rôle de régulation imparti à l'État reste à définir (cf. propositions).</p> <p>Il n'y a pas de consigne mais les coûts sont pris en charge par les producteurs de produits.</p>
<p><b>D - MIEUX MAÎTRISER LES COÛTS</b></p> <p>(...) Si une augmentation des coûts peut trouver son origine dans les modes de collecte et de traitement de plus en plus sophistiqués nécessitant des investissements importants, en revanche certaines mesures peuvent être adoptées pour :</p>	<p>Rien n'est obligatoire mais globalement de nets progrès ont été réalisés. On ne trouve plus de contrats « fourre-tout ». Les marchés sont détaillés et intègrent la décomposition des prix dans les contrats.</p>

<p><b>Rendre plus transparents les circuits et moins opaques les tarifications</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. en imposant une décomposition du coût des prestations (...);</li> <li>. en rendant régulièrement publique la structuration des opérateurs sur le marché régional des déchets (...)</li> </ul> <p>En rendant publics et facilement consultables contrats et documents financiers et comptables relatifs au service public de la collecte et du traitement des déchets (...)</p> <p><b>Maîtriser les coûts du transport des déchets</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- inclure un volet transport dans les plans départementaux qui prenne obligatoirement en compte les installations autorisées, existantes ou en cours de construction, dans les départements limitrophes;</li> <li>- favoriser les circuits courts en révisant les modalités d'agrément du transport des déchets solides transportables sans risques particuliers, ceci de façon à ouvrir le marché aux transporteurs locaux et/ou indépendants.</li> </ul> <p><b>Codifier de bonnes pratiques contractuelles</b> Éviter la constitution de rentes financières anormales (...) Des contrats-type pour les différentes opérations pourraient être étudiés collégialement et proposés aux collectivités locales.</p>	<p>Cette revendication importante des collectivités et des associations pour y voir clair dans le maquis des opérateurs et de leurs filiales n'a pas donné lieu à une présentation régulière et indépendante.</p> <p>Comme tous les documents administratifs ceux-ci sont publics. Dans la pratique ils sont difficilement accessibles. Seul le rapport du maire (voir J1) constitue un réel progrès en termes de transparence, même si le contenu et le niveau d'information restent très variables.</p> <p>Aune réglementation nouvelle ne s'est appliquée depuis cette recommandation. Ce volet transport n'a pas été pris en compte dans les plans départementaux. Mais une cartographie des installations et de l'origine des déchets qui leur sont confiés montre que la situation s'est détériorée. Elle risque de s'aggraver encore avec la l'accentuation des phénomènes de rejet des installations classées.</p> <p>Guides réalisés avec l'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement (ASTEE), ex-AGHTM sur les contrats de collecte, de tri, d'incinération.</p>
<b>E - RÉORGANISER LE FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC</b>	
<p>Le financement du service public d'élimination des déchets est actuellement à la croisée de contraintes et de critères fluctuants et aléatoires (...). En outre, la fiscalité locale ne met pas en application le principe « pollueur-payeur » tout en reportant sur le contribuable le coût croissant de la gestion multi filière des déchets au moment même où on lui demande de faire des efforts importants de tri à la maison.</p> <p>Le Conseil économique et social propose (...):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une contribution des entreprises qui mettent sur le marché des produits de consommation. Ces contributions doivent permettre de couvrir l'essentiel des coûts d'élimination des déchets et produits en fin de vie (internalisation des coûts).</li> </ul> <p><b>1. Étendre les contributions existantes perçues par les sociétés agréées</b></p>	<p>La mise en place progressive de REP sur les produits manufacturés va dans le sens de l'internalisation des coûts. Reste à travailler l'articulation de ces REP dans le cadre d'un service global et surtout à évaluer la part des coûts prise effectivement en charge par les producteurs.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- aux journaux gratuits et aux publicités;</li> </ul>	<p>Sont concernés effectivement aujourd'hui les journaux gratuits d'annonce et les publicités qu'elles soient adressées ou non. Cette filière (EcoFolio) va être étendue en juillet 2008 aux publipostages, magazines de marque et VPC. En</p>

	janvier 2010 le dispositif sera étendu aux papiers bureautiques. Ainsi 60 à 65 % des papiers seront concernés (Seuls livres et journaux resteront hors champ).
<p>- aux déchets ménagers spéciaux (restes de produits de bricolage ou d'entretien, piles, etc.).</p> <p>(...) il est proposé de ne pas intégrer ces ressources dans la TGAP, mais d'en confier la gestion :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- soit à chacune des sociétés agréées, mais avec un problème de dispersion pour les collectivités qui contractualisent et de concurrence potentielle entre les sociétés agréées intervenant sur des matériaux similaires (Eco-Emballages/Adelphe) ou différents (emballages, journaux) ;</li> <li>- soit à un « guichet unique » à conceptualiser, si l'on veut éviter que les collectivités locales aient à contractualiser avec de nombreux interlocuteurs.</li> </ul> <p>Ces « fonds produits » seraient complétés par les dotations en provenance de la future TGAP :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. correspondant aux taxes sur les modes de traitements polluants (mise en décharge, incinération sans ou à faible valorisation énergétique, y compris pour les refus de tri ou de compostage) ;</li> <li>. destinées à financer les filières de valorisation et de traitement ne bénéficiant pas de « fonds produits » (ex : la valorisation de la fraction fermentescible) ou dans l'attente d'un « fond produit » (élimination des déchets toxiques produits en quantité dispersée ainsi que de certains déchets ménagers spéciaux), la communication globale, la recherche développement, les études ;</li> <li>. pérennisées par un mécanisme tel qu'il est prévu pour les agences de l'Eau : <ul style="list-style-type: none"> <li>- vote, par le Parlement, d'une loi de programmation définissant des programmes d'intervention quinquennaux ;</li> <li>- mise en place d'un compte spécial du Trésor - un compte d'affectation spéciale - recevant les produits de la TGAP ;</li> <li>- avec par conséquent la garantie de la pérennité et du niveau de financement.</li> </ul> </li> </ul> <p><b>2. Cofinancer le service public d'élimination des déchets</b></p> <p>Dans ce cas, il conviendrait de segmenter le financement du service public des déchets en trois parties :</p>	<p>Fait pour les piles, en réflexion pour les déchets dangereux diffus. C'est un objectif du Grenelle de l'environnement.</p> <p>Le principe d'un financement par société a été retenu, avec cependant chacune sa logique, son organisation, ses barèmes.</p> <p>Il existe aujourd'hui une douzaine de sociétés agréées, ce qui laisse entier le problème de leur articulation et de la création d'un guichet unique évoqué en 1998.</p> <p>C'est une question récurrente qui va être renforcée avec les nouvelles filières issues du Grenelle et sur laquelle il faut retravailler.</p> <p><b>Décision du Grenelle</b> : « une taxe nouvelle, probablement la TGAP créée sur l'incinération sera affectée à des actions de prévention ». Cette rédaction ne prévoit donc pas a priori d'affectation en faveur des filières de traitement/valorisation ne bénéficiant pas de mécanisme de « filière REP » et en particulier pour la filière des déchets organiques.</p> <p>La TGAP prélevée sur les activités issues des déchets devrait revenir à ceux-ci, et ceci dans le cadre de la logique de LOLF. Or la TGAP qui en 2000 a financé les 35 heures, finance aujourd'hui en partie l'ADEME et pour le reste va au budget général. Il importe là aussi de préconiser une cohérence d'ensemble et d'affecter comme prévu au Grenelle de l'environnement la TGAP perçue sur l'incinération ou la mise en décharge à la prévention et à la réduction des déchets.</p> <p>Cette proposition reste d'actualité et ce d'autant plus que les produits de la TGAP vont être sensiblement majorés.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. la part internalisée (« fonds produits »), qui doit couvrir l'essentiel des coûts de collecte, de transport, de valorisation et de traitement des</li> </ul>	<p>Part qui provient des REP. L'enjeu à l'avenir vient du fait que la contribution est très inférieure au coût de la collecte et du traitement (entre 5 % et 55 %).</p>

<p>produits concernés, complétée par les fonds de la TGAP ;</p> <p>. la redevance, pour appliquer le principe de « pollueur-payeur ».</p> <p>Afin de faciliter le développement de ce mode de recouvrement, il apparaît indispensable que la redevance soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- perçue par les services du Trésor public, comme la taxe (TEOM) ;</li> <li>- que son assiette repose sur des critères objectifs décidés localement par l'autorité organisatrice de l'élimination (...) en veillant à minimiser les risques d'effets pervers compte tenu du contexte local.</li> </ul> <p>Dans une certaine limite, le budget général, pour laisser aux collectivités la possibilité de faire jouer les principes de solidarité et pour tenir compte de la capacité contributive des habitants.</p> <p>La répartition entre les deux dernières parties doit être laissée à l'appréciation des collectivités sans que cela n'altère la faculté d'opter pour l'assujettissement du service à la TVA.</p> <p>Enfin, l'évolution de la taxe vers la redevance doit être progressive et aménagée. Des études pilotées par l'ADEME peuvent éclairer les enjeux et conséquences de la mise en place d'un tel système (...)</p> <p><b>3. Puisque le service entrerait dans le champ de la TVA et que les collectivités pourraient la récupérer, le recours au FCTVA deviendrait caduc.</b></p> <p><b>4. La prochaine réduction du taux de TVA à 5,5 % (votée fin 1998 par le Sénat et l'Assemblée nationale) doit bien, comme le prévoit le législateur, concerner l'ensemble du service public relatif à la collecte et à la valorisation matière et énergétique des déchets, mais sous double condition :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- que les équipements utilisés respectent les normes et valorisent l'énergie (notamment les incinérateurs) et que les destinations soient compatibles avec les dispositions des plans départementaux ;</li> </ul>	<p>La redevance est aujourd'hui très faiblement développée et au sein des redevances celles qui ont une base incitative sont encore plus rares</p> <p><b>Décision du Grenelle :</b> rendre obligatoire une tarification incitative ce qui nécessite encore de nombreuses réflexions, en particulier sur la mise en place de cette tarification en habitat collectif.</p> <p>Pas de suite donnée à ces propositions.</p> <p>Le bénéfice réel que les collectivités peuvent tirer de l'entrée du service dans le champ de la TVA semble difficile à apprécier dans les conditions de la réglementation actuelle. AMORCE demande pour sa part que les collectivités non assujetties puissent récupérer la TVA grâce au FCTVA même lorsque les recettes taxables sont substantielles, soit supérieures à 20 % ou 30 %.</p> <p>Pour des actions en faveur du tri, les collectivités locales peuvent bénéficier d'un taux réduit à 5,5 % mais ce taux n'est pas applicable à la prévention.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- que la nécessité d'une contractualisation multimatériaux avec une société agréée ne renforce pas l'influence sélective de ces sociétés anonymes (...)</li> </ul>	

<p><b>5. Dans le même état d'esprit il conviendrait d'exonérer de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIIPP) les carburants renouvelables issus du traitement des déchets (exemple : biogaz-carburant)</b></p>	<p><b>Décision du Grenelle :</b> soutien à la fabrication de biogaz-carburant.</p>
<p><b>6. Créer un Conseil national des déchets</b> Il aurait pour missions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de définir les règles d'intervention et de distribution des « fonds produits », « fonds DMS », TGAP, autant en aide à l'investissement qu'en prix de reprise des matériaux et produits triés (critères, taux, conditions d'éligibilité, modalités de versement...). Ce rôle régulateur sera d'autant plus important que les collectivités locales risquent, si le « guichet unique » n'est pas mis en place, de négocier avec plusieurs interlocuteurs (cf. E1). Ainsi il pourra veiller à la continuité des engagements contractuels entre les sociétés agréées et les collectivités locales ;</li> <li>- de veiller à la collecte et à la mise en forme des données qualitatives (contrats avec des opérateurs, coopération intercommunale), quantitatives (tonnages, bilans de flux), et financières (coûts par filière) et de les mettre à disposition de divers publics (observatoires régionaux des déchets : cf. 3) ;</li> <li>- de donner un avis sur les plans (rôle consultatif), afin d'en assurer la cohérence avec la politique nationale ;</li> <li>- de préparer une planification nationale des plus gros équipements structurants, afin d'éviter les suréquipements ;</li> <li>- de proposer et d'impulser un programme concerté de recherche et de développement. (...)</li> <li>- de piloter les études d'intérêt national (comparaisons européennes...).</li> </ul>	<p>Le Conseil national des déchets a été créé par décret du 5 juillet 2001 avec un rôle consultatif (et non régulateur). Installé quelques mois avant l'échéance du 1<sup>er</sup> juillet 2002, le Conseil national des déchets a décidé de consacrer ses premiers travaux à tirer un bilan rapide de l'application de la loi du 13 juillet 1992 et les propositions à faire pour une meilleure gestion des déchets pour la décennie à venir. Ces travaux se sont orientés selon les axes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. le bilan général et grandes orientations à retenir pour les prochaines années ;</li> <li>. le financement du service public des déchets ;</li> <li>. assurer une meilleure qualité de la vie et protection de l'environnement ;</li> <li>. une meilleure définition des responsabilités en matière de gestion des déchets ;</li> <li>. la prévention de la production de déchets.</li> </ul> <p>Des groupes de travail ont été créés sur chacun de ces sujets. Ces groupes ont présenté des motions à l'issue de leurs travaux qui ont été adoptées par le Conseil national des déchets. C'est le MEDAD qui assure le secrétariat.</p> <p>Depuis trois ans les travaux du CND semblent s'essouffler, d'autant plus que celui-ci n'a pas de réels pouvoirs et que d'autres instances recourent ses compétences. Cette proposition a été totalement reprise.</p>

Le Conseil national des déchets, loin d'être une nouvelle structure ex-post, doit reprendre les prérogatives du CCMGD (...)	La fonction du CCMGD a plutôt été reprise par la Commission nationale des aides déchets de l'ADEME.
F - ORGANISER LA GESTION DES DÉCHETS BANALS DES ENTREPRISES	
<p>Bien qu'ils ne relèvent pas de la responsabilité des collectivités locales, celles-ci prennent régulièrement en charge une partie de ces flux. (...)</p> <p>Actuellement, ces déchets d'entreprises sont gérés dans un cadre juridique impropre à une optimisation des moyens et des coûts. (...)</p> <p><b>1. Clarifier les objectifs nationaux pour la gestion des déchets d'activité en :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- précisant si les considérants de la circulaire du 28 avril 1998 s'appliquent à l'ensemble des déchets produits par les entreprises, qu'ils soient collectés ou non avec les déchets ménagers ;</li> <li>- proposant des objectifs de valorisation (...)</li> </ul> <p><b>2. Établir des contrats entre les organisations professionnelles et consulaires et les collectivités locales, permettant de :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- recenser la nature et les quantités des gisements de déchets commerciaux et artisanaux produits en quantité dispersée dans les périmètres de gestion et dans les « territoires » ;</li> <li>- proposer des solutions de collecte, de valorisation et de traitement adaptées, quelle que soit l'origine des déchets : (...)</li> </ul> <p><b>3. Mettre en place pour développer la redevance spéciale après la mise en œuvre :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des partenariats évoqués ci-dessus ; (...)</li> </ul> <p><b>4. Créer un département « emballages professionnels » au sein des organismes agréés ; les fonds ainsi perçus seraient destinés à financer :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la valorisation matière directe (filiales mises en place par les entreprises de prestation de service auprès des entreprises et du recyclage) ou la valorisation thermique performante énergétiquement ;</li> </ul> <p>- le service public, lorsque celui-ci collecte les déchets diffus des</p>	<p>Ce paragraphe qui avait été traité dans l'avis du CES en 1998 est hors champ de la saisine actuelle puisqu'il concerne les déchets des entreprises. On notera toutefois un certain nombre d'avancées sur ce sujet.</p> <p>Objectif fixé par le Grenelle pour le recyclage des déchets des entreprises. Objectif : passer de 68 % à 75 % de valorisation matière en 2012.</p> <p>Travail de recensement en cours entre l'ADEME et l'APCM. Développement dans les chambres consulaires de chargés de mission déchets.</p> <p>Développement de chartes ou de conventions entre les collectivités et les chambres consulaires ou syndicats professionnels pour ouvrir l'accès des déchèteries aux artisans dans un cadre technique et financier négocié (cf. Lot, Dordogne par exemple). Expérimentation par l'ADEME de contrats territoriaux déchets prenant en compte les déchets des entreprises. La redevance spéciale n'est appliquée que sur 3 % du territoire. Lorsqu'elle est effective, le système fonctionne bien. Son produit s'est élevé à 45,27 millions d'euros en 2006 dont 6,48 pour les communes et 38,79 pour les groupements (source DGCL).</p> <p>Le recyclage des emballages professionnels est plus efficace et facile que celui des particuliers. Il semble avoir trouvé ses débouchés sans être obligé de faire appel à des éco organismes. Les emballages réutilisables se sont développés dans ce secteur.</p> <p>Il y a une vraie question qui rejoint celle évoquée plus haut de la mise en place de</p>

industriels, commerçants et artisans, (cf. F.2) ou encore assume le traitement, à titre accessoire, des déchets d'entreprises.	la redevance spéciale. La part des déchets industriels qui transitent par le secteur public de collecte et de traitement reste relativement faible.
<p>5. Annexer obligatoirement à chaque plan départemental d'élimination des déchets ménagers un véritable volet « déchets professionnels banals » incluant une partie spécifique « déchets du BTP » qui permettrait (...) de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- recenser l'ensemble des gisements par type de déchets d'activité ; (...)</li> </ul> <p>Ce document serait opposable aux entreprises, producteurs de déchets et opérateurs.</p>	<p>Le volet déchets professionnels banals varie très fortement d'un plan à l'autre avec des situations contrastées, certains ne s'en préoccupant pas du tout.</p> <p>L'élaboration de plans départementaux de gestion des déchets du BTP (non obligatoires et non opposables) est en cours. On soulignera cependant la situation particulière des petites entreprises par rapport aux grandes entreprises de rénovation. Elles génèrent en effet un volume plus faible de déchets, et éprouvent de très grandes difficultés pratiques à les recenser et à les quantifier par nature. <b>Décisions du Grenelle</b> : les rendre obligatoires, les transférer aux conseils généraux.</p>
G - ACCÉLÉRER LA MISE EN PLACE DES COLLECTES SÉLECTIVES	
<p>Six ans après la loi de 1992, seuls 25 % des habitants sont impliqués réellement dans le tri à la source.</p> <p>Outre les mesures déjà énoncées, qui rendent financièrement attractive la collecte sélective, tant pour la collectivité que pour l'habitant, le Conseil économique et social estime nécessaire de prendre un certain nombre de dispositions pour accélérer le processus engagé :</p> <p><b>1. Résoudre les difficultés spécifiques à l'habitat collectif dense. À cette fin, il apparaît indispensable :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'impliquer systématiquement les bailleurs, les syndicats de copropriétés et surtout les gardiens d'immeubles aux décisions, ainsi que les associations d'habitants et ce très en amont de la mise en place de la collecte sélective ;</li> <li>- de renforcer les aides de l'ADEME et d'Éco-Emballages pour les collectes sélectives en habitat collectif dense (...)</li> </ul>	<p>De très nets progrès ont été réalisés entre 1998 et 2008 puisque aujourd'hui les collectes sélectives couvrent plus de 98 % des ménages sans préjuger du type de collecte sélective ni du nombre de flux (98 % matériaux secs, 93 % verre). Seul le département de la Guadeloupe n'a pas généralisé la collecte sélective. On peut toutefois s'interroger sur la définition de la collecte sélective, certaines communes s'étant limitées à quelques points d'apport volontaire.</p> <p>Les partenariats sont très variables selon les territoires. Il convient de poursuivre les travaux engagés sur ces sujets en impliquant davantage les collectivités locales, les bailleurs et les syndicats beaucoup plus en amont non plus pour la mise en place de la collecte sélective qui existe désormais partout mais pour l'optimisation du service et son coût.</p> <p>En outre s'il se dégage des consensus localement pour optimiser le service et prévenir les dégradations en particulier, les moyens ne sont pas toujours à la hauteur des objectifs et attentes.</p> <p>Cela a largement été fait.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- d'évaluer l'intérêt du tri des fermentescibles dans la restauration collective publique (cantines scolaires, restaurants administratifs...) et privée (restaurants) aussi bien qu'en habitat collectif, en analysant les gisements en jeu et les performances de cette collecte, en chiffrant les coûts, en testant divers équipements de pré-collectes adaptés (sacs</li> </ul>	<p>Il y a eu des tentatives de développement de la collecte sélective des fermentescibles (26 000 tonnes) y compris en habitat collectif (22 % du tonnage global étant fourni par la région Nord-Pas-de-Calais). On constate malheureusement après ces premières expérimentations peu ou pas d'engagement des collectivités locales pour cette filière. Les gros gisements de</p>

<p>papiers, sacs plastiques biodégradables), ainsi que l'adhésion des usagers à ce tri.</p>	<p>restauration collective ou industrielle sont privilégiés. Par ailleurs il y a eu quelques sites pilotes aidés par l'ADEME, notamment en restauration collective, mais pas vraiment assez pour conclure sur les coûts, les équipements de pré-collecte et l'adhésion des usagers à ce tri.</p>
<p>Enfin il serait souhaitable que les associations qui, sur le terrain, informent et accompagnent la mise en place de la collecte sélective, puissent également être éligibles aux aides d'Éco-Emballages, d'Adelphe ou de l'ADEME.</p> <p><b>2. Adapter les règles de construction et d'urbanisme</b> afin de prévoir dès la conception des bâtiments neufs ou au moment des réhabilitations, des locaux adaptés pour le stockage des divers déchets triés. (...)</p> <p><b>3. Rendre obligatoire le paiement du service rendu aux organismes publics et aux établissements scolaires</b>, au moins pour la part résiduelle après collecte sélective, pour que les gestionnaires de ces équipements soient incités à développer le réflexe de « jeter séparé »</p> <p><b>4. Renforcer les actions de communication, d'information et de formation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- réaliser des campagnes nationales publiques de sensibilisation. C'est une façon de mobiliser, via les électeurs, les collectivités qui n'ont encore rien fait. (...);</li> <li>- par ailleurs, (...) une journée nationale de sensibilisation au geste citoyen (achats et tris plus sélectifs) pourrait être envisagée.</li> </ul> <p>Les campagnes promotionnelles propres à une seule filière ne devraient en aucun cas être financées avec les « fonds produits ».</p> <p>. renforcer l'éducation à l'environnement des enfants, de l'école maternelle au lycée, en impliquant les collectivités territoriales compétentes autant que le ministère de l'Éducation nationale.</p> <p>Pour cela, il est possible et souhaitable :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de s'appuyer sur le dynamisme associatif, tel que cela se pratique par exemple en Savoie où le conseil général finance deux associations pour l'animation scolaire dans le domaine des déchets ;</li> <li>- d'utiliser plus ou mieux les programmes d'éducation civique, de technologie (fin de vie du produit) ;</li> </ul>	<p>Les ambassadeurs du tri se sont développés et continuent à se développer. L'aide à la communication est largement soutenue par Éco-Emballages (objectif de l'accord cadre Éco-Emballages/MEDAD de 2006 : 3 000 ambassadeurs du tri au total d'ici à la fin de l'année 2008). Aucune suite n'a été donnée à cette proposition.</p> <p>C'est le rôle de la redevance spéciale qui cependant n'est pas mise en place de façon universelle.</p> <p>Une campagne de sensibilisation à la Prévention (<i>Réduisons vite nos déchets, ça déborde !</i>) menée depuis trois ans par l'ADEME et le MEDAD.</p> <p>Semaine de la prévention étendue au niveau national (et projet d'extension au niveau européen).</p> <p>Beaucoup de choses ont été faites sur le recyclage, les collectes sélectives pour lesquelles ont été créés des outils pédagogiques, des formations... Les disparités territoriales sont importantes cependant en fonction du degré d'implication des élus, des enseignants, des associations...</p> <p>Aujourd'hui les enjeux de la communication concernent la prévention et la réduction des déchets.</p> <p>Si certains plans départementaux commencent à s'y intéresser, ce volet de la communication et surtout de la concertation avec les usagers et les producteurs reste le « parent pauvre » de la politique des déchets en France, au regard de ce qui peut être fait dans d'autres pays européens.</p>
<p>- de promouvoir, en particulier avec les municipalités, la pré-collecte de déchets emblématiques peu encombrants (piles) (...)</p>	

<p>Enfin il serait souhaitable que les associations qui, sur le terrain, informent et accompagnent la mise en place de la collecte sélective, puissent également être éligibles aux aides d'Eco-Emballages, d'Adelphe ou de l'ADEME.</p>	<p>Des associations bénéficient de certains types de financements au coup par coup, en fonction de la politique suivie par chaque organisme qui les accorde et sans qu'il y ait apparemment de véritable critère d'éligibilité.</p>
<p><b>5. Développer dans les entreprises, « l'audit déchets » en vue d'une organisation efficace du tri et de la gestion des déchets, de même que dans les collectivités, établissements publics et administrations. Dans ce domaine, on note un grave retard du secteur tertiaire (...)</b></p> <p>Une circulaire prise sous la signature du Premier ministre devrait rappeler ou appeler les ministres à respecter ou à faire respecter dans leurs secteurs de compétences les devoirs et obligations en la matière : l'État doit donner l'exemple.</p> <p><b>6. Développer la collecte des textiles et vêtements, mais aussi la remise en état de matériels divers, notamment en renforçant les contractualisations avec les associations humanitaires ou avec des entreprises d'insertion spécialisées dans ces domaines. Ce partenariat peut prévoir un partage des tâches entre les services municipaux et l'organisme et/ou une aide financière suivant le niveau de prise en charge. (...)</b></p>	<p>D'une façon générale, la sensibilité des entreprises à la problématique n'est pas encore très développée. L'hétérogénéité des situations et des pratiques est très forte. De nombreuses expériences collectives ont été menées (sur des zones Industrielles, dans des groupes) qui se sont avérées concluantes.</p> <p>Les stages sur le management environnemental permettent aussi de sensibiliser les entreprises à la problématique des déchets. Enfin plusieurs outils ou opérations ont été élaborés ou conduites par l'ADEME avec des taux de réussite assez remarquables : aides à la décision, aides au management environnemental, opération exemplaire « Déchets-100 % » avec 100 entreprises. Un des freins à l'amélioration des pratiques des administrations et des établissements publics vient du fait qu'ils ne participent pas du tout au financement du service public, faute de mise en place de la redevance spéciale. Le plan national de prévention avait créé un volet administration et fixé un objectif de diminution et de valorisation des déchets. Voir ce qui a été mis en place et les résultats obtenus. La filière textile est en cours de montage. Il est primordial de la mener à terme compte tenu du tonnage concerné (607 500 tonnes par an - estimation AMORCE).</p> <p>Le réseau des recycleries/ressourceries s'est développé, de même que les réseaux Envie.</p> <p>On regrettera toutefois la faiblesse des partenariats opérationnels et contractuels entre les associations d'insertion et les collectivités locales.</p>
<p><b>H - CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS DES ACTEURS PUBLICS ET DE LEURS PARTENAIRES</b></p>	
<p>Les collectivités locales qui ont en charge l'élimination des déchets séparent généralement les compétences entre diverses structures de coopération intercommunales et utilisent des montages adaptés à leurs besoins mais non conformes au droit, (...) il a semblé à notre assemblée nécessaire de clarifier les responsabilités entre les acteurs publics, et notamment</p> <p><b>1. Fractionner légalement le service public en deux : collecte d'une part, traitement d'autre part, afin de mettre un terme à la situation de non-droit des pratiques actuelles</b></p>	<p>Ce fractionnement a effectivement été mis en place par la loi du 12 juillet 1999. Depuis cette loi, dite loi Chevènement, le service ne peut plus être fractionné qu'en deux (collecte/traitement), avec une certaine souplesse pour les opérations limites entre les deux segments.</p>
<p>Dans ce cas, il conviendrait de laisser largement ouvertes les possibilités de répartir les opérations et les actions (déchèteries, transports, apports</p>	<p>Dans la pratique un certain nombre de collectivités gardent des compétences sectorielles et les partages de compétences ne sont pas tous réellement</p>

<p>volontaires, tri conditionnement, compostage) entre les collectivités locales et leurs regroupements, en fonction des spécificités locales et de l'opérationnalité du service.</p>	<p>déterminés. NB : la jurisprudence a eu à statuer notamment dans deux cas spécifiques : - déchèteries : possibilité de considérer la déchèterie comme collecte ou traitement, ou d'affecter le haut de quai à collecte et le bas de quai à traitement ;</p>
<p><b>2. Favoriser la concertation interdépartementale</b> pour mieux prendre en compte les zones « frontalières » et mieux dimensionner les équipements structurants (CET, usines de traitement). Pour cela, confier à chaque préfet de région une prérogative d'harmonisation des plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des déchets. La spécificité de l'Île-de-France nécessite la mise en place d'un plan régional. Dans ce cas, le transfert de cette compétence au préfet de région s'accompagne, comme pour les départements, de la possibilité d'une prise de cette compétence par le conseil régional.</p> <p><b>3. Limiter le nombre et la superposition des structures de coopération intercommunale.</b> Pour cela, il convient d'encourager la prise de compétence « élimination des déchets », fractionnée ou pas, par les entités de gestion intercommunales les plus cohérentes possibles (...) Le Conseil économique et social recommande la création de syndicats mixtes départementaux pour tout ou partie de l'organisation du traitement (...)</p> <p><b>4. Laisser un vrai choix aux collectivités locales, entre les différentes solutions pour la gestion du service public (régie, exploitation privée, délégation).</b> Pour cela :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mettre tous les montages sur un pied d'égalité eu égard au versement des subventions - en s'assurant que les versements à un délégataire soient répercutés (...) sur le coût - et à la fiscalité</li> </ul>	<p>- collecte sélective en apport volontaire : celle-ci peut être considérée comme du transport et donc être affectée au traitement. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transféré aux conseils régionaux l'élaboration et la révision des plans d'élimination des déchets dangereux (PREDD) et la loi « libertés et responsabilités locales » d'août 2004 a transféré aux conseils généraux (conseil régional pour l'Île-de-France) l'élaboration et la révision des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA). Fin 2007, on comptabilise 62 % des PREDD et 34 % des PEDMA en cours de révision. En application d'une directive européenne, une évaluation environnementale de chaque plan est désormais obligatoire. C'est un des points faibles de la planification. La loi prévoyait la possibilité de faire des plans interdépartementaux. Seuls la Drôme et l'Ardèche ont utilisé cette possibilité. Enfin en Île-de-France - et c'est une exception au transfert de compétence vers les départements - c'est bien la région qui a la compétence déchets. La loi Chevènement du 12 juillet 1999 interdit les « transferts en étoile », c'est-à-dire le transfert de la collecte et du traitement à deux groupements différents. Seul le transfert en cascade est autorisé, c'est-à-dire le transfert de l'ensemble de la compétence ou le transfert du seul traitement. Les principes de décomposition retenus tendent à des regroupements de taille importante (particulièrement pour le traitement), parfois jusqu'à la taille départementale. À cet égard la loi et la fiscalité ont joué un rôle incitatif au regroupement et à l'optimisation de l'organisation du service. Le MINEFE fournit sur demande « des éléments d'appréciation des différents modes de gestion existants, en tenant compte de l'étendue des responsabilités que les maires souhaitent conserver » (source DGCCRF). Concernant les subventions de l'ADEME, elles sont accessibles aussi bien aux délégataires qu'aux collectivités et, en cas de délégation, les conventions d'aides prévoient expressément la répercussion sur le prix facturé à la collectivité.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- adapter et légaliser les contrats de gestion déléguée aux équipements de la gestion des déchets, et d'une manière générale, sécuriser juridiquement tous les montages ;</li> </ul>	

<p><b>5. Renforcer les compétences des collectivités</b> : formation des élus et des personnels territoriaux, aide au recrutement de spécialistes. Créer une filière de formation initiale et continue très pointue sur les domaines juridique, financier et organisationnel de la gestion des déchets mais aussi dans les domaines techniques, pour que les collectivités puissent gérer les équipements avec leurs personnels.</p>	<p>Globalement le niveau de compétences des collectivités s'est fortement renforcé. Le niveau du personnel s'est également élevé. Des formations ont été mises en place tant par l'ADEME que le CNFPT.</p>
<p>Renforcer également le rôle de conseil et d'assistance de l'ADEME, organisme indépendant, aux collectivités. Ces mesures seraient particulièrement utiles aux élus qui gèrent des espaces touristiques importants et dont la population en période hivernale et estivale est souvent plus que décuplée.</p> <p><b>6. Optimiser les aides gérées par l'ADEME en :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- incitant l'ADEME à utiliser la souplesse permise par la TGAP pour aider, en plus des investissements, les actions de préparation et d'accompagnement nécessaires à la qualité des opérations : mise en place de chargés de mission/animateurs dans les groupements de collectivités rurales et les conseils généraux, aides à la formation des élus, à la communication auprès du public... ;</li> <li>- développant les contractualisations entre l'ADEME et les collectivités territoriales (départements et régions) pour coordonner les politiques d'intervention. (...)</li> </ul>	<p>Le rôle et l'expertise de l'ADEME ont diminué au cours des dernières années faute de moyens supplémentaires alors que montaient fortement en régime le plan climat et la volonté politique de s'attaquer à la réduction de l'effet de serre. On a donc assisté à un transfert de compétences et de personnels de l'un vers l'autre au détriment de la politique déchets.</p> <p>Il n'y a plus beaucoup d'aides faute de TGAP affectée. Les aides transitant par l'ADEME pour les déchets ont été drastiquement réduites.</p> <p>Devenu aujourd'hui les contrats territoriaux déchets qui permettent le financement de postes d'animateurs territoriaux qui aident à organiser et améliorer la gestion des déchets sur un territoire (financement de l'animateur dans le cadre d'un contrat cadre). Cette formule peu développée est pertinente.</p> <p>De 1992 à 2002 avait été mise en œuvre une politique de soutiens financiers massifs aux études et aux investissements pour déclencher la modernisation voulue par la loi sur cette décennie. En matière de déchets, les interventions de l'ADEME sur cette période étaient, selon le rythme des investissements locaux, de l'ordre de 100 à 200 millions d'euros annuels.</p> <p>Depuis 2003, l'échéance législative étant passée, la politique de soutiens financiers quasi systématique aux investissements a laissé la place à des soutiens beaucoup plus ciblés sur les priorités de la politique nationale : prévention, gestion biologique, recyclage, optimisation des équipements et réhabilitation des anciennes décharges notamment. Ces soutiens sont pour la plupart mis en œuvre dans le cadre de contractualisations avec les départements et les régions qui permettent de concentrer les aides sur les opérations jugées prioritaires au niveau local.</p> <p>Conformément à son contrat d'objectifs avec l'État, l'ADEME déploie dans le domaine des déchets une activité d'expertise, de conseil, de promotion des bonnes pratiques. L'agence intervient notamment dans les phases de préparation des décisions et soutient, y compris financièrement, les études réalisées à cet effet. Elle accompagne également les opérations de sensibilisation de la population et encourage le développement d'observatoires locaux.</p> <p>Depuis 2004, ses interventions en matière de déchets (hors financement de la</p>

	<p>filière des huiles usagées) représentent des montants annuels compris entre 40 et 45 millions d'euros. Par ailleurs, la montée en puissance des missions de l'agence sur l'énergie et le changement climatique l'a conduite à réduire depuis quelques années les effectifs consacrés aux déchets dans ses délégations régionales.</p>
<p><b>7. Réajuster l'intervention des organismes agréés</b>  L'action spécifique des sociétés agréées devra prendre en compte la gestion globale des déchets ménagers et assimilés, tant au plan national que local. En outre, et au vu des pratiques et des résultats obtenus, le dispositif doit être complété par des textes réglementaires précisant les missions d'intérêt général que financeront (...) les sociétés agréées (...)  Afin de renforcer l'efficacité du dispositif, on recherchera en outre à regrouper les différentes sociétés ou filières agréées au sein d'une structure de concertation et d'action (guichet unique) qui permettrait d'harmoniser les contributions, les modes d'action, de coordonner les interventions, en évitant la mise en place d'un monopole tout en faisant des économies d'échelle (...)  Tous devront, en fonction des orientations définies par le futur Conseil national des déchets, renforcer les actions de recherche et développement, mobiliser les intervenants des filières les concernant, peser sur leurs pratiques. Enfin, l'agrément de Cyclamed ainsi que les obligations qui en découlent doivent être de même nature que ceux des autres sociétés agréées.</p>	<p>Il manque à ce jour un cadre général à la REP, et les préconisations de 1998 concernant la mission d'intérêt général dévolue à ces organismes collecteurs, n'ont pas vu le jour.</p> <p>Ces organismes agréés ne sont que faiblement contrôlés par l'État, pratiquement pas sanctionnés en cas de manquement ou de non respect des objectifs et enfin totalement autonomes les uns des autres en termes de mode de gestion, de base de calcul d'assiette ou d'objectifs. Chaque REP semble fonctionner avec sa logique propre. La structure de concertation entre les sociétés agréées de même que le guichet unique n'existent pas à ce jour.</p> <p>Cyclamed reste une filiale à part entière malgré les rapports accablants dont elle a fait l'objet et n'a plus vocation à récupérer les médicaments inutilisés pour les valoriser. C'est une filière dont la performance est toute relative puisqu'elle se limite à récupérer les médicaments et les emballages de ceux-ci... que les particuliers ne collectent plus guère sélectivement et qui en tout état de cause partiront en incinération ou en décharge.</p>
<p>I - APPLIQUER LA RÉGLEMENTATION ET LA FAIRE ÉVOLUER</p>	
<p>Malgré plusieurs déclarations publiques et un cadre législatif complet, il apparaît que nombre d'installations dangereuses, hors normes, continuent à être utilisées. (...) notre assemblée recommande :</p>	
<p><b>1. Fermer immédiatement ou mettre aux normes toutes les installations qui ne le sont pas (UIOM, décharges), que le titulaire de l'autorisation d'exploiter soit public ou privé.</b></p>	<p>Fin 2005, l'ensemble du parc français d'usines d'incinération a été rendu conforme aux nouvelles exigences de la réglementation européenne. Le montant des travaux nécessaires à cette modernisation sensible des installations est estimé entre 600 et 750 millions d'euros.</p> <p>Le parc des installations de stockage de déchets non dangereux, qui comptait un nombre important d'installations non autorisées, a été fortement assaini dans les dix dernières années. Selon les données publiées par la DPPR, le plan national d'action de 2003 pour limiter les décharges illégales a permis de passer de 893 sites recensés en 2005 à 45 en août 2007. L'ADEME y contribue par une politique significative de soutiens financiers à la réhabilitation des anciennes décharges.</p>

	<p>Si la situation des sites de capacité supérieure à 20 000 t/an peut être considérée aujourd'hui comme satisfaisante, des efforts restent encore à réaliser pour certains sites de plus faible capacité, notamment situés dans les DOM et en Corse.</p>
<p><b>2. Se donner les moyens de faire appliquer la réglementation, en :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- augmentant le nombre des inspecteurs des installations classées, principalement dans les DRIRE ;</li> <li>- séparant strictement les fonctions (...)</li> <li>- interdisant aux services déconcentrés de l'État de réaliser des prestations rémunérées auprès des collectivités (maîtrise d'œuvre) (...)</li> </ul> <p><b>3. Imposer le respect des dispositions des plans départementaux d'élimination des déchets, en pénalisant réellement les collectivités qui ne mettent pas en place les solutions retenues dans le plan. (...)</b></p> <p><b>4. Anticiper par un arrêté ministériel le projet de directive européenne sur les normes des rejets de dioxines et équiper au plus vite tous les incinérateurs quelle que soit leur capacité (...)</b></p> <p><b>5. Accélérer la mise en adéquation des textes relatifs à la gestion des déchets</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. achever très rapidement la refonte en cours (depuis 1995) de la nomenclature ICPE des installations de gestion des déchets ;</li> <li>. en l'adaptant à la diversification des acteurs (petites structures de proximité pour la collecte ou le tri...) en évitant que la réglementation des installations classées ne privilégie trop les grosses unités (...)</li> <li>. en privilégiant les caractéristiques techniques des flux de déchets à gérer au détriment de la référence à la situation juridique du producteur ;</li> </ul> <p>. réglementer vite et bien les décharges destinées aux déchets inertes (...)</p>	<p>À noter que la France a fait l'objet d'un recours de la Commission européenne sur ce sujet et a été condamnée le 29 mars 2007 pour avoir manqué à ses obligations au titre de l'application de la directive cadre déchets et de la directive décharges qui imposait une mise en conformité avant juillet 2002.</p> <p>Il y avait 1 042 inspecteurs en DRIRE au 31/12/07 (dont 893 équivalents temps plein). Le nombre d'inspecteurs en DRIRE a quasiment doublé en dix ans, l'augmentation étant principalement postérieure à la catastrophe de l'usine AZF.</p> <p>Ceci n'est pas encore le cas, l'État ayant toutefois de moins en moins de missions de ce type.</p> <p>Rien ne pénalise une collectivité qui ne respecte pas le plan, sauf en ce qui concerne la création d'équipements non prévus au le plan. Les subventions pratiquement inexistantes ne peuvent plus être un levier. Voir ci-dessus 1.</p> <p>Ce travail de refonte est toujours en cours mais devrait entrer dans sa phase de consultations extérieures à l'administration rédactrice pour aboutir à un décret en Conseil d'Etat avant la fin de l'année 2008.</p>
	<p>La mise en décharge des déchets inertes est régie par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'arrêté du 31/12/2004 pour les installations qui reçoivent des déchets issus d'ICPE. Ces installations relèvent du régime des installations classées ;</li> <li>• le décret et l'arrêté du 15 mars de 2006 pour les installations qui reçoivent des déchets non issus d'ICPE. Ces installations relèvent d'un régime spécifique introduit dans le code de l'environnement.</li> </ul>

<p><b>6. Maîtriser les effets pervers associés à l'interprétation de la notion de déchet ultime</b> Il convient d'éviter que des pseudo-collectes séparatives n'aillent transiter par des centres de tri d'où 50 % ou plus des tonnages repartiraient vers des décharges en tant que déchets ultimes.</p>	<p>Rien n'a été clarifié, en dehors des principes généraux rappelés dans la circulaire d'avril 2007. Cette circulaire rappelle la nécessaire adhésion des citoyens et le rôle majeur de l'information, la priorité à donner à la prévention, au recyclage et à la valorisation organique de qualité, la nécessité d'exutoires pour les déchets résiduels et l'intérêt de la valorisation énergétique, l'objectif de limitation des transports ; elle insiste sur le caractère évolutif des plans.</p>
<p>Plusieurs dispositions convergentes doivent être prises pour éviter que l'on ne glisse d'une interprétation trop restrictive à une appréciation trop laxiste :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- compléter rapidement la circulaire du 28 avril 1998 par des définitions catégorielles des déchets ultimes « au cas par cas » ;</li> <li>- faire appliquer le principe de proximité, en préconisant à distance voisine et a fortiori inférieure, la valorisation thermique optimale des refus par rapport à la mise en décharge, notamment pour ceux des refus de tri-incinérables sans danger pour l'environnement ;</li> <li>- fixer dans les arrêtés d'autorisation de ces installations classées des taux de valorisation et des modalités précises de contrôle par pesée sous contrôle effectif des CLIS.</li> </ul>	<p>On assiste à des différences de plus en plus importantes de la définition du déchet ultime selon les territoires y compris à l'intérieur d'un même département. (cf. Pyrénées-Atlantiques).</p> <p>Le principe de proximité n'est pas appliqué.</p> <p>Aucun taux de valorisation n'est fixé dans les arrêtés d'autorisation d'installation classée.</p>
<p>J - DROIT À L'INFORMATION DU PUBLIC, CONCERTATION ET PARTICIPATION DES HABITANTS</p>	
<p>Le rôle déterminant que doit jouer l'habitant dans la politique de gestion des déchets ménagers nécessite de lui donner une place moins marginale (...) dans le dispositif. Il apparaît trop souvent comme simple usager pour trier ou pour financer le service public, et il est bien évident que le tri à la source est loin d'être le début de chaîne, or le consommateur (...) n'a guère d'influence sur les modes dominants de consommation qui génèrent les déchets ménagers. (...)</p> <p><b>1. Publier le texte d'application du décret n° 93-1410 du 29 décembre 1993 obligeant les maires à présenter un rapport annuel sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets</b></p>	<p>La formule « mettre le citoyen au cœur de la gestion des déchets » proposée en 2005 par la ministre va dans le sens des propositions du Conseil économique et social en ceci qu'il y a bien une coresponsabilité de chacun des acteurs en matière de production de déchets. Cela permet de responsabiliser le consommateur et de ne pas se limiter à lui proposer le de tri de ses déchets. Le consommateur (simple particulier mais aussi administration, entreprise privée...) peut avoir une forte influence sur l'offre. La réduction de 50 % en deux ans des sacs de caisse ou le fait que 5 % des français aient apposé l'autocollant « Stop-pub » ou encore le fort développement des pratiques de compostage domestique montrent bien que l'on peut modifier les comportements.</p>
<p>Ce décret devrait fixer un cadre minimum censé apporter la transparence voulue par le législateur, et favoriser le débat et les aides à la décision au sein des assemblées délibérantes, notamment les conseils municipaux.</p>	<p>Aujourd'hui chaque collectivité est tenue produire un « rapport du maire » présentant les coûts de la gestion des déchets. L'article L.2224-5 du CGCT fait obligation au maire ou au président de l'EPCT de présenter un rapport annuel. Le décret 2000-404 du 11/05/2000 fixe les modalités d'élaboration et de présentation. L'ensemble des décrets a été publié et le rapport au maire existe. Force est de constater toutefois que la mesure n'a pas donné tous les résultats attendus en termes de transparence et d'information. Si les rapports annuels sont</p>

	<p>approuvés et publiés, ils demeurent de qualité très inégale (signalons cependant le cas de la ville de Paris qui a pris le parti d'un rapport annuel assez pédagogique) mais bien peu de citoyens y ont effectivement accès (même dans le cas très avancé de celui de Paris).</p>
<p>Ce texte précisera les éléments politiques, économiques, techniques et sociaux qui devront être portés par les maires, chaque année, à la connaissance des habitants, usagers du service public. En complément des dispositions strictement réglementaires, il imposera un cadre minimum afin de garantir une élaboration cohérente et détaillée des rapports, condition d'une bonne compréhension par tous ainsi que de la transparence voulue par le législateur. Enfin, les rapports annuels devront permettre la constitution progressive d'éléments statistiques nationaux et régionaux (observatoires).</p> <p><b>2. Renforcer le rôle de concertation de la commission du plan départemental d'élimination des déchets :</b></p> <p>- en y admettant les associations familiales et les associations de consommateurs agréées au plan national ;</p> <p>- en instituant des modalités de concertation avec les partenaires non représentés es qualité (...) au cours de la modification ou de la révision du plan ;</p> <p>- en stipulant que les instances représentatives à l'échelle départementale dans les domaines économique et social, si elles en font la demande expresse, sont obligatoirement consultées sur les projets de révision (...);</p> <p>- en renforçant, pendant et après l'élaboration du plan, l'information (...) en direction de tous les acteurs, (...)</p> <p><b>3. Créer des observatoires régionaux des coûts et de la maîtrise des déchets, agréant tant des données financières (coût des diverses opérations de la gestion des déchets) que des bilans de flux, état des émissions des usines, pourcentages valorisés et enfouis, destination des matériaux triés, comptes rendus des délibérations des syndicats</b></p>	<p>On pourrait imaginer une obligation de publicité sur les indicateurs de base (quantités, installations de traitements, actions entreprises, coûts de la collecte et du traitement...) communs à tous qui obligerait les collectivités locales à faire preuve d'un minimum de pédagogie...</p> <p>Par ailleurs l'IGD et l'AMF ont élaboré des indicateurs de performance du service. Enfin des outils ont été élaborés à l'initiative l'ADEME :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• élaboration de l'outil Compta Coût ;</li> <li>• création du Comité consultatif sur les coûts ;</li> <li>• adoption d'une matrice standard de présentation des coûts ;</li> <li>• étude sur les prix du stockage ;</li> <li>• outil SINOE de recueil des données y compris sur les coûts ;</li> </ul> <p>Organisation de colloques réguliers sur les coûts (avec AMORCE...).</p> <p>La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a effectivement imposé d'élargir la composition de la commission aux associations agréées de consommateurs, mais les enquêtes publiques n'attirent que les farouches opposants et on ne peut parler de réelle participation citoyenne.</p> <p>Globalement, on ne peut pas dire que la concertation dans l'élaboration des plans se soit améliorée. Cela tient autant à l'incertitude concernant les plans eux-mêmes (nature juridique, finalité de l'instrument...) qu'à des problèmes de représentativité qui peuvent concerner aussi bien les collectivités locales que les associations.</p> <p>Les observatoires locaux se sont développés depuis la fin des années quatre-vingt-dix. Leur création reste toutefois à l'entière initiative des collectivités locales et territoriales et aucun texte n'encadre les outils ou méthodes utilisés, dont la diversité ne permet ainsi pas de consolidation nationale.</p>

intercommunaux, contrats-types...	L'ADEME promeut pour sa part l'utilisation de l'outil SINOE qu'elle a développé et encourage à défaut le recours à des outils compatibles avec ce dernier.
Ces observatoires existent d'ores et déjà dans certaines régions. Ils devraient être placés sous l'autorité du Conseil national des déchets envisagé (cf. E.6), de manière que l'information soit disponible en toute transparence et selon des moyens adaptés (Internet par exemple).	<p>À la mi-février 2008, 41 départements étaient couverts par une mission d'observation des déchets sur leur territoire s'appuyant sur l'outil SINOE ou échangeant des données avec celui-ci, et 8 départements devaient à terme rejoindre ce panel.</p> <p>Ces observatoires existent dans certaines régions. Dans une logique préventive mais aussi de mise en synergie des différents dispositifs d'évaluation/observation, il serait utile qu'ils ne se limitent pas à l'observation des résultats et coûts mais deviennent progressivement des observatoires de la consommation et des déchets (à l'instar de l'observatoire bruxellois de la consommation).</p> <p>Le CND ne joue aucun rôle fédérateur.</p>

Source : Conseil économique et social.

## CHAPITRE III

### LE SYSTÈME DE FINANCEMENT ET SES LIMITES

#### I - LE PÉRIMÈTRE DE LA SAISINE : LE FINANCEMENT

En dépit d'un certain nombre d'avancées détaillées dans le chapitre précédent, les performances de l'organisation de la gestion des déchets ménagers ne s'améliorent plus. Après un bon démarrage des collectes sélectives, les performances stagnent, la collecte et la valorisation des biodéchets est marginale, les Déchets dangereux diffus (DDD) sont très mal captés et la réduction des déchets à la source peine à se concrétiser.

Le Grenelle de l'environnement a défini de nouveaux objectifs de réduction de la production de déchets et de valorisation, ainsi que des pistes concrètes d'outils pour atteindre ces objectifs : tarification incitative obligatoire, augmentation de la taxe sur les décharges et création d'une taxe sur les incinérateurs, REP sur les déchets d'activité de soins, passage de 56 % à 80 % de la couverture des coûts par les producteurs d'emballages. Un comité opérationnel est chargé de la déclinaison technique de ces orientations. Celles-ci apportent un certain nombre de réponses en matière de calendrier et de moyens, sans cependant dessiner un projet global satisfaisant.

Il semble donc pertinent de continuer la réflexion pour proposer un système de financement global et cohérent, adossé sur un dispositif réglementaire et fiscal efficace, constituant un véritable levier d'évolution vers les objectifs fixés.

#### II - LE SYSTÈME DE FINANCEMENT ACTUEL ET SES LIMITES

##### A - LES PRINCIPAUX CHIFFRES : COMBIEN CELA COÛTE ?

La gestion des déchets est le second poste des dépenses de protection de l'environnement en France derrière l'assainissement des eaux usées. La gestion des déchets des ménages et des entreprises mobilise 11,5 milliards d'euros en 2005 et correspond à 33 % de la dépense totale de protection de l'environnement.

La dépense liée aux déchets ménagers et assimilés est estimée à **6,85 milliards d'euros en 2005, soit 109 € par habitant**. Elle a doublé en dix ans. Elle continue de progresser : + 7 % en 2005. Toutefois, son rythme de croissance depuis 2000 (+ 6,4 % en moyenne annuelle) se ralentit par rapport à celui des années 1990 (source IFEN).

Elle comprend **une part d'investissement de 1,3 milliard d'euros et une part de dépenses courantes de 5,55 milliards d'euros**.

En 2005 la part d'investissement a été particulièrement élevée (19 % de la dépense totale) en raison des coûts élevés des travaux sur les traitements de fumées des usines d'incinération induits par l'évolution réglementaire et l'échéance de décembre 2005.

#### B - LES PRINCIPAUX CHIFFRES : QUI PAYE ?

La dépense courante liée aux déchets ménagers et assimilés est couverte par les recettes provenant de :

- la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;
- les redevances payées par l'utilisateur : Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et Redevance spéciale (RS) ;
- les contributions des organismes agréés via les mécanismes de Responsabilité élargie des producteurs (REP) ;
- les recettes liées à la vente des matériaux ou de l'énergie ;
- une part financée par le budget général.

Si le montant des taxes et des redevances est bien connu, il est plus délicat de connaître précisément la part du financement provenant du budget général, auquel devrait parfois être ajoutée la mise à disposition de moyens non affectés de manière analytique au service déchets, ainsi que la part liée aux recettes industrielles, parfois déduite directement de la rémunération des prestations confiées à des prestataires.

AMORCE dans son étude de 2001 *Financement du service public de la gestion des déchets ménagers* estimait de la manière suivante les différentes contributions à la dépense globale (investissement et dépense courante) :

Tableau 5 : Sources de financement en 2001

	<b>Pourcentage</b>
TEOM	66
Budget général	13
REOM	7
Redevance spéciale	1
Subventions conseils généraux et ADEME	3
REP	3
Recettes industrielles et commerciales	7
Total	100

Source : AMORCE.

Le dernier rapport de l'Observatoire des finances locales nous donne un éclairage complémentaire. En 2006, plus de 99 % des communes françaises ont prélevé directement ou par l'intermédiaire d'un groupement de communes une taxe ou une redevance :

- 69 % des communes, regroupant 85 % de la population ont eu recours à la TEOM ;
- 30 % des communes, regroupant 10 % de la population ont opté pour la REOM (essentiellement des communes rurales, seules neuf communes de plus de 10 000 habitants l'ayant instituée).

Le montant prélevé en 2006 pour la TEOM et la REOM s'est élevé à 5,08 milliards d'euros :

- 4,60 milliards d'euros pour la TEOM, soit 84 € par habitant en moyenne, mais 143 € pour les agglomérations de plus de 300 000 habitants ;
- 0,48 milliard d'euros pour la REOM, soit 74 € par habitant.

En effectuant la synthèse de différentes sources, on peut réaliser une estimation des différentes contributions pour 2006.

Tableau 6 : Sources de financement en 2006

	Millions d'euros	Pourcentage
TEOM	4 600	79
Budget Général	320	5
REOM	440	7
Redevance spéciale	40	1
REP	370	6
Recettes industrielles et commerciales	130	2
Total	5 900	100

Source : D'après AMORCE, Observatoire des finances locales IFEN et DGCL.

Si l'on regroupe ces contributions par nature, on obtient la répartition suivante :

- fiscalité : 4 920 millions d'euros (83 %) ;
- contribution non fiscales des utilisateurs du service 480 millions d'euros (8 %) ;
- contributions industrielles amont et aval 500 millions d'euros (8 %).

La fiscalité reste la principale recette. Les contributions des usagers et des producteurs restent marginales.

Avant d'analyser leur caractère incitatif ou non à atteindre les objectifs de la politique de gestion des déchets, rappelons rapidement les principales caractéristiques des différents modes de financement du service.

### **1. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères**

La TEOM est un impôt direct additionnel à la taxe foncière sur les propriétés bâties instauré par la loi du 13 août 1926. Son assiette est le revenu net cadastral servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties (50 % de la valeur locative).

Une commune, un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte peut instituer la TEOM à condition de bénéficier de l'ensemble de la compétence élimination des déchets ménagers et d'assurer au moins la collecte. La collectivité qui conserve la collecte et transfère le traitement est seule à même d'instituer et de percevoir la TEOM. Le financement est alors assuré par le versement de contributions budgétaires à l'EPCI ou au syndicat mixte qui assure le traitement.

À compter de 2005, les collectivités votent un taux de TEOM et non plus le produit nécessaire à l'équilibre du budget. Elles peuvent voter des taux de TEOM différents en vue de proportionner la taxe à l'importance du service rendu, apprécié en fonction des conditions de sa réalisation et de son coût.

D'après l'article 1521 du Code général des impôts, la taxe porte sur toutes les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou qui en sont temporairement exonérées, ainsi que les logements des fonctionnaires ou employés civils et militaires.

Sont exonérés les usines, les locaux sans caractère industriel ou commercial loués par l'État, les départements, les communes, les établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance et affectés à un service public, les locaux situés dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures. L'assemblée délibérante détermine annuellement les cas où les locaux à usage industriel ou commercial peuvent être exonérés.

La TEOM ne concerne donc pas tous les producteurs de déchets desservis par le service public et son assise sur la valeur locative la rend de fait inéquitable. En effet l'absence de révision des bases pendant de longues périodes peut conduire à une valeur locative très différente pour un même logement d'une commune à l'autre, voire d'une rue à l'autre.

### **2. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères**

La REOM a été créée en France par l'article 14 de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974.

Elle introduit une logique économique absente dans la TEOM. Ainsi, le tarif de la redevance doit être fonction du service rendu à l'utilisateur et son produit doit couvrir le coût total du service (un financement complémentaire via le budget général est possible, mais uniquement pendant les quatre premières années de mise en œuvre depuis la loi de finances rectificative pour 2006).

La redevance d'enlèvement des ordures ménagères est liée au service rendu.

Le service rendu peut prendre en compte différents paramètres choisis par la collectivité : le nombre de personnes par foyer, les quantités d'ordures et de déchets collectés, la nature des déchets, la fréquence de la collecte, les moyens et l'organisation de la collecte... Le plus souvent son montant est basé sur le nombre de personnes dans un foyer ou le volume du bac, ce qui ne présente aucun caractère incitatif.

Lorsque le montant de la redevance est lié à la quantité de déchets produits, on l'appelle « **redevance incitative** » Avec la redevance incitative, les usagers paient en fonction des déchets qu'ils jettent. La redevance incitative s'inscrit dans les politiques de prévention et de valorisation des déchets en favorisant la réduction de leur production. Elle permet d'optimiser les filières de valorisation, de maîtriser la hausse des coûts du service public déchets et d'en améliorer la transparence. L'incitation peut porter sur la réduction des déchets à traiter par la collectivité (éco-consommation, compostage individuel, réemploi), l'augmentation du tri des déchets recyclables et/ou fermentescibles (déchets organiques, déchets verts) ou sur une utilisation rationnelle du service : ne sortir son bac que lorsqu'il est plein, emmener certains déchets en déchèterie... Tous ces dispositifs sont des sources de maîtrise des coûts et des quantités.

L'instauration de la REOM confère au service public un caractère industriel et commercial qui impose l'établissement d'un budget annexe équilibré en recettes et en dépenses.

Elle nécessite le recouvrement par les services de la collectivité qui l'institue, avec la création d'un fichier de redevables. En contrepartie, elle permet d'économiser les frais de dégrèvements et non-valeurs (3,6 %), de conception des rôles et de recouvrement (4,4 %) dus au trésor dans le cas de la TEOM.

### **3. La redevance spéciale**

La redevance spéciale est rendue obligatoire par la loi du 13 juillet 1992 sur l'élimination des déchets, même si sa mise en œuvre est encore aujourd'hui assez limitée.

Elle est destinée à résoudre le problème de l'élimination des déchets assimilés à des ordures ménagères mais produits par le commerce, l'artisanat ou d'autres activités tertiaires ainsi que les établissements publics (administrations, établissement d'enseignement...).

La part des déchets produits par ces producteurs dans la collecte publique est estimée en 2005 à 2,8 millions de tonnes sur les 24,8 millions de tonnes d'ordures ménagères collectées, soit 11 % du tonnage.

Son cumul est obligatoire avec la TEOM et le budget général mais interdit avec la REOM, qui doit normalement inclure ces producteurs dans son périmètre. On notera que certaines collectivités locales accordent des exonérations de TEOM lorsque la redevance spéciale a été instituée.

Bien qu'obligatoire avec la TEOM, la redevance spéciale est très faiblement mise en place par les collectivités locales. Elle n'est appliquée que sur 3 % du territoire. Lorsqu'elle est effective, le système fonctionne bien. Son produit s'est élevé à 45,27 millions euros en 2006 dont 6,48 pour les communes et 38,79 pour les groupements (source DGCL).

Elle est calculée en fonction de l'importance du service rendu et notamment de la quantité des déchets éliminés.

#### **4. Les dispositifs de Responsabilité élargie des producteurs (REP)**

La notion de responsabilité élargie des producteurs a été introduite par le droit européen à partir de la directive « Emballages ». Elle est reprise dans le projet de nouvelle directive cadre « Déchets » en cours de discussion. Elle introduit la responsabilité des producteurs de biens dans la prise en charge de leurs produits en fin de vie. Elle conduit à un transfert de responsabilité des collectivités vers les producteurs. Cette responsabilité ne se limite pas à une internalisation des coûts (ou d'une part des coûts) de cette prise en charge (principe du pollueur/payeur), mais inclut également des obligations en matière de taux de recyclage et de valorisation ou en matière de limitations des substances dangereuses dans les produits. Les producteurs responsabilisés devraient être ainsi amenés à prendre en compte ces coûts de postconsommation lors de la conception de leurs produits et engager des démarches d'éco-conception pour limiter leur impact et faciliter leur réemploi, leur recyclage ou leur valorisation.

Les transpositions des directives européennes en droits nationaux ont conduit à des dispositifs assez différents suivant les pays, avec toujours cependant la création d'« éco organismes » chargés de la mise en œuvre des REP.

Aux dispositifs issus des directives se sont ajoutés des dispositifs nationaux autonomes, portant sur des types de déchets différents suivant les pays.

En France, il existe aujourd'hui sept dispositifs de REP opérationnels ou en cours de mise en application, concernant les déchets ménagers présentés dans le tableau suivant par ordre d'apparition.

Tableau 7 : Les différents dispositifs de REP

	Directive européenne	Année d'application en France	Agrément des pouvoirs publics	Nombre d'éco organismes	Éco organismes
Déchets d'emballages	1994 Revue en 2004	1992	Oui : 2005-2010	2	Éco-Emballages et Adelphe (repris par Éco-Emballages en 2005)
Piles et accumulateurs	1991	2001	Non (convention)	2	Corepile et SCRELEC
Pneus usagés	1999	2004	non	2	Aliapur et FRP
DEEE	2002	2006	oui	4 + 1 coordonnateur (OCADEEE)	Éco-Systèmes, ERP, Ecologic, Recylum,
Imprimés non sollicités	non	2006	oui	1	ÉcoFolio
Textiles	non	Projet	?	1 ?	
DASRI	non	projet	?	?	

Source : AMORCE 2007.

La moitié des dispositifs datent de moins de deux ans ou sont en cours de mise en place. On assiste à une accélération de la tendance à la création de nouvelles filières.

On assiste également à une multiplication des éco organismes (quatre pour les DEEE), bien que la prolifération soit moindre que dans certains autres pays, la France étant dans le groupe des pays les plus « raisonnables » (soixante-cinq éco organismes en Allemagne pour les DEEE, quarante en Grande Bretagne, un seul en Belgique).

Les conditions de mise en place des nouveaux dispositifs font l'objet de concertations minimum, voire d'absence de concertation avec les collectivités et autres acteurs non producteurs des filières.

De même, les collectivités sont peu parties prenantes des procédures d'agrément et des calculs des barèmes de soutien.

Le contrôle par l'État de ces éco organismes qui contribuent, voire assurent directement une partie du service de gestion des déchets ménagers à travers les collectes qu'ils organisent directement, est relativement peu contraignant et aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect des objectifs qui leur sont assignés.

Les dispositifs sont assez complexes, chacun ayant sa propre logique :

- en ce qui concerne les déchets et les producteurs contribuant au dispositif ;
- en ce qui concerne les déchets gérés par les collectivités ou non ;

- en ce qui concerne le champ des soutiens.

Tableau 8 : Périmètre d'application des REP

	Tonnages contribuant au dispositif	Gisement ménager géré hors service public	Gisement ménager géré dans le service public	Gisement bénéficiant d'un soutien financier	% du tonnage soutenu sur tonnage géré
Déchets d'emballages	4 834 000	0	6 000 000	3 668 000	61 %
Piles et accumulateurs	32 570	9 640	22 930	838	4 %
Pneus usagés	237 763	240 000	16 000	8 000	50 %
DEEE	1 000 000	150 000	850 000	140 625	17 %
Imprimés non sollicités	950 000	0	1 000 000	800 000	80 %
Textiles	550 000	80 000	607 500	0	0 %
DASRI	?	?	3 500	0	0 %
Total	7 600 000	470 000	8 500 000	4 620 000	54 %

Source : AMORCE 2007.

NB : La gestion hors service public correspond à des collectes mises en œuvre par les filières comme la reprise chez les distributeurs (un pour un des DEEE...).

Si l'on ramène ces tonnages aux déchets ménagers collectés par le service public, les tonnages concernés par des dispositifs de REP et gérés par les collectivités représentent 24 % du tonnage total qui était de 36,1 millions de tonnes en 2005. Cependant, à peine plus de la moitié (54 %) bénéficient d'un soutien financier.

On assiste à un élargissement des champs couverts par les dispositifs de REP, à l'intérieur d'un domaine et dans de nouveaux domaines.

Ainsi concernant les papiers dont le gisement est estimé à 4,5 millions de tonnes, actuellement limité aux supports publicitaires non adressés, à la presse gratuite d'annonces et aux annuaires, le dispositif va s'étendre :

- à partir de juillet 2008 aux publipostages, magazines de marque et de vente par correspondance ;
- à partir de janvier 2010 aux papiers bureautique.

Le dispositif touchera alors 60 à 65 % du gisement pour 22 % aujourd'hui, soit une multiplication par trois des tonnages concernés.

Deux nouveaux dispositifs sont envisagés dans le Grenelle de l'environnement : les déchets dangereux et les meubles. Mais on pourrait également envisager de généraliser ces REP à d'autres produits manufacturés (jouets, produits à usage unique, matériel de sport...).

En ce qui concerne la part de financement du service à travers les REP, le bilan est nettement moins positif. Les filières en effet ne prennent jamais complètement en charge les coûts de gestion supportée par les collectivités et la part de contribution est de plus en plus restreinte dans les derniers dispositifs mis en place.

Tableau 9 : Prise en charge du coût de gestion des déchets par les REP

	Coût théorique supporté par le service public (en million d'euros)	Coûts évités par la gestion hors service public	Soutien financier aux collectivités (en million d'euros)	Soutien financier aux collectivités (euro/hab.)	Taux de prise en charge des coûts par la filière	Recettes industrielles et commerciales (en million d'euros)
Déchets d'emballages	832	0	370	5,92	44 %	115
Piles et accumulateurs	3,4	1,6	0	0	46 %	0
Pneus usagés	2,4	1,2	0	0	50 %	0
DEEE	128	23	20	0,32	33 %	0
Imprimés non sollicités	150	0	21	0,34	14 %	8
Textiles	99	12	0	0	12 %	0
DASRI	3	0,78	0	0	26 %	0
<b>Total</b>	<b>1 217,8</b>	<b>38,58</b>	<b>411</b>	<b>6,58</b>	<b>34 %</b>	<b>123</b>

Source : AMORCE 2007.

La prise en charge par les filières ne représente que 34 % du coût théorique supporté par les collectivités. En effet les soutiens ne concernent pas tous les tonnages collectés par le service public (cartons d'emballages non ménagers, textiles...), ne portent que sur les produits valorisés et non sur tout ce qui est collecté (DEEE...) ou bien ne couvrent qu'une partie du coût de gestion du tonnage soutenu (papiers...).

### III - LES ÉCO-TAXES DANS LA GESTION DES DÉCHETS : LA TGAP

La Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) fait suite aux taxes sur la mise en décharge auxquelles elle se substitue en 1999 par réunion de plusieurs taxes :

- taxe sur la mise en décharge de déchets ménagers ;
- taxe sur la mise en décharge de déchets industriels ;
- taxe sur les huiles et préparations lubrifiantes ;
- taxe sur les émissions polluantes atmosphériques ;
- taxe sur les nuisances sonores provoquées par le décollage des aéronefs.

Depuis, la Taxe sur les nuisances sonores (TNSA) a été sortie de la TGAP tandis qu'y étaient intégrées les taxes sur les installations classées, les produits antiparasitaires, les préparations pour lessives et les matériaux d'extraction. Doivent y contribuer également les producteurs d'Imprimés non sollicités (INS) ne contribuant pas à l'éco organisme de la filière.

Le champ de cette TGAP devait à l'origine être beaucoup plus large, avec un nouveau prélèvement sur l'énergie. L'augmentation sensible des recettes attendues avait conduit à affecter le produit de cette taxe au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC). L'abandon du projet de TGAP élargie à l'énergie, a privé cette mesure de véritable portée.

Le montant de la TGAP était de 483 millions d'euros en 2006 et 470 millions d'euros en 2007. Les évolutions de son périmètre en 2008 devraient faire descendre à 280 millions d'euros en 2008 (transfert de la redevance sur les produits phytosanitaires au profit des agences de l'eau en particulier).

La TGAP prélevée sur les déchets est calculée sur les tonnages stockés en décharges avec les montants suivants :

- 8,1 €/tonne pour les centres de stockage de classe 2 disposant d'un système de management environnemental ;
- 9,9 €/tonne pour les centres de stockage de classe 2 ne disposant pas d'un système de management environnemental ;
- 19,75 €/tonne pour les centres de stockage de industriels de classe 1 ;
- 38,9 €/tonne pour les centres de stockage de déchets non autorisés au titre des Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Son montant annuel, pour la part déchets ménagers est estimé à 110 millions d'euros par an, soit moins de 2 % du coût de la gestion des déchets.

Le passage des taxes sur la mise en décharge à la TGAP a surtout été marqué par le passage d'une taxe affectée à l'amélioration de la gestion des déchets par l'abondement du Fonds pour la modernisation de la gestion des déchets (FMGD) à une taxe non affectée aux déchets.

Aujourd'hui la TGAP sert pour une part importante à financer l'ADEME, pour 217 millions d'euros en 2008, en substitution des dotations provenant de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel, de la taxe intérieure de la consommation de houille, lignite et coke et de la taxe sur les véhicules particuliers les plus polluants (projet de loi de finances pour 2008).

#### IV - Y A-T-IL CONCORDANCE ET COHÉRENCE ENTRE LES OBJECTIFS ET LE SYSTÈME ACTUEL DE FINANCEMENT ?

On examinera ici dans quelle mesure les dispositifs de financement et l'écotaxe appliquée à la gestion des déchets ont un effet incitatif à l'obtention des objectifs poursuivis par la politique « déchets » européenne et française, à savoir : la réduction de la nocivité, la réduction des quantités, le développement de la valorisation par réemploi et recyclage, le recours au stockage en décharge pour les seuls déchets non valorisables.

##### A - LA PART DES DISPOSITIFS INCITATIFS DANS LES DIFFÉRENTS FINANCEMENTS

Un dispositif de financement peut inciter celui qui paye à modifier son comportement si cette modification de comportement a pour conséquence une diminution de la somme payée. Un ménage payant en fonction des quantités de déchets résiduels collectés sera incité à réduire sa quantité de déchets et à mieux trier. De même, un producteur de bien sera incité à réduire le volume ou le poids des emballages qu'il utilise s'il paye à un éco organisme une contribution proportionnelle au volume ou au poids de ses emballages. Il faut donc qu'il y ait un lien direct entre le comportement et le niveau de paiement.

Les dispositifs incitatifs en matière de déchets ne peuvent changer les comportements *in fine* que de deux catégories d'acteurs :

- les producteurs, à travers la nature des produits et de leurs emballages qu'ils mettent sur le marché ;
- les consommateurs, à travers leurs pratiques d'achats, d'utilisation des produits et de gestion de leur fin de vie.

Les autres acteurs peuvent cependant avoir une action incitative sur les pratiques des deux catégories d'acteurs précédentes à travers des dispositifs d'information, de financement et fourniture d'équipements ou de dispositifs favorisant ces changements de comportement.

Reprenons les différents financements du service déchets sous l'angle de leur effet incitatif.

**La TEOM** prélevée n'a aucun lien avec les quantités de déchets ni avec le tri plus ou moins performant de celui qui s'en acquitte. Il en est de même bien évidemment pour la part de financement prélevée sur le budget général.

**La REOM**, liée au service, pourrait être incitative. En réalité, les critères retenus en pratique par les collectivités qui l'ont instituée sont fort peu incitatifs.

AMORCE a réalisé en 2000 une enquête auprès de 40 collectivités en Rhône-Alpes pratiquant la redevance, pour analyser les critères de calcul utilisés. Les résultats de cette enquête certes partielle mais unique font apparaître les critères suivants :

- 52 % : nombre de personnes par foyer ;

- 40 % : forfait par ménage ;
- 23 % : nature de la résidence (principale ou secondaire) en complément d'un autre critère ;
- 10 % : fréquence de collecte ;
- 2 % : nombre de pièces du logement ;
- 2 % : base locative du foncier bâti (critère illégal) ;
- 2 % : taille du conteneur.

Les critères tentent d'approcher le coût occasionné par chaque ménage pour le service, mais aucun de ces critères n'a d'effet incitatif sur la réduction des déchets ou l'amélioration du recyclage.

Aujourd'hui seulement une quinzaine de collectivités ont mis en place des Redevances incitatives (RI) avec des critères liés réellement au comportement des usagers : nombre de levées du bac, poids des déchets collectés, sacs prépayés. Ce sont essentiellement des collectivités rurales de quelques dizaines de milliers d'habitants, à l'exception de Besançon.

Les résultats de ces premiers financements incitatifs français sont positifs et cohérents avec ceux constatés dans les autres pays : stabilisation, voire légère réduction du tonnage total collecté avec augmentation forte à très forte de la part valorisée.

Le président du syndicat mixte Montaigu-Rocheservière (85) auditionné par la section du cadre de vie au Conseil économique et social, a mis en œuvre une tarification incitative avec une part fixe et une part proportionnelle fonction du nombre de levées de bacs roulants en 1999. La quantité de déchets ménagers et assimilés collectée est passée de 375 à 357 kg par habitant et par an entre 1998 et 2005, et la part d'ordures ménagères résiduelles a baissé de 50 %. Le taux de valorisation est passé de 16 % à 42 % et devrait atteindre 50 % en 2008.

**Les redevances spéciales** contribuent à la réduction des quantités de déchets produites car elles sont liées aux quantités collectées. Elles contribuent également au développement du recyclage car elles sont le plus souvent assises sur les quantités de déchets résiduels et non sur les déchets recyclables. Elles ne contribuent pas en revanche à la réduction de la nocivité des déchets.

**Les contributions à travers les REP** ont un effet incitatif variable mais réel, avec des variations suivant les filières.

La REP sur les emballages fait payer les conditionneurs à travers un barème dit « amont » prenant en compte la nature des matériaux d'emballages, leurs poids et volume unitaire et le nombre d'unités mises sur le marché. Cependant les écarts entre matériaux sont faibles, ne reflétant pas la facilité voire l'impossibilité d'un recyclage. De même, le montant de la contribution de la filière au coût de gestion par les collectivités de ces emballages n'est que de l'ordre de la moitié. En Allemagne, les choix ont été différents avec une prise en charge intégrale des coûts et des écarts de contribution plus prononcés entre

matériaux. On peut cependant constater que la mise en place de la REP a conduit à une stabilisation du tonnage global d'emballages en France, avec une légère tendance à la diminution.

*A contrario*, dans la deuxième filière en importance, celle des DEEE, il n'y a pour le moment aucun lien entre les contributions et l'impact sur l'environnement des produits. Les participations sont forfaitaires par type d'appareil, avec des montants différents entre les différents éco organismes concurrents, fonction des modèles économiques de ces éco organismes et non de leur performance environnementale.

Rappelons cependant que les dispositifs de REP ne se limitent pas à une internalisation des coûts mais comportent également des objectifs de recyclage et de valorisation, définis précisément par catégories de produits. Ces objectifs sont réellement incitatifs au recyclage et à la valorisation puisque les fonds collectés à travers les éco organismes servent à financer les filières de collecte et de valorisation.

On retrouve également des objectifs concernant l'abandon de certaines substances dangereuses ou l'obligation de dépollution qui conduisent à une réelle diminution de la nocivité des déchets. Ainsi la mise en place du dispositif DEEE en France a conduit à organiser une nouvelle filière industrielle de dépollution des réfrigérateurs et congélateurs (collecte des fluides frigorigènes et des huiles des appareils), inexistante auparavant.

En synthèse, si l'on reprend le tableau du Ch. III b, les seuls financements en lien direct avec les comportements des producteurs ou des consommateurs sont les REP, la redevance spéciale et les redevances incitatives (part marginales des redevances) :

- financements incitatifs : 7 % ;
- financements non incitatifs : 93 %.

On peut donc conclure **que le système de financement actuel est très peu incitatif (moins de 10 %), principalement à travers les contributions « amont » des producteurs.**

#### B - LA PART DE LA TGAP

Avec un coût moyen du stockage des déchets de 60 €/tonne en France en 2006 (enquête FNADE-ADEME), la recette fiscale issue de la TGAP représente 15 % de ce coût environ. Même si ce montant n'est pas négligeable, il est insuffisant pour compenser l'écart entre le coût du stockage et le coût des autres modes de valorisation ou de traitement qui se situe plutôt dans la fourchette de 80 à 100 € la tonne, alors même que l'objectif de la loi de 1992 était de limiter la mise en décharge en 2002 aux seuls déchets ultimes.

La part des déchets ménagers et assimilés stockés en décharge en 2005 était de 32 %, soit 11,6 millions de tonnes sur les 36,1 millions de tonnes.

Le montant de la TGAP n'est pas aujourd'hui suffisant pour modifier les pratiques de mise en décharges de déchets n'ayant fait l'objet que d'une très faible valorisation, en l'absence d'une définition du « déchet ultime » précise et contraignante. En conséquence, **elle n'a pas de réel effet incitatif à la réduction ou la valorisation.**

On peut citer l'appréciation du Conseil des impôts dans son rapport *Fiscalité et environnement* de septembre 2005 sur les Écotaxes en France : « *Bien que ces prélèvements aient toujours été justifiés par des préoccupations écologiques, leur niveau est le plus souvent trop éloigné des valeurs de dommages ou du coût des actions contre la pollution pour qu'ils aient un effet significatif sur l'environnement* ».

On peut conclure que le système français de financement et de taxation des déchets est très peu incitatif. Il n'incite ni à la séparation des déchets dangereux, ni à la réduction des déchets, ni au recyclage de la matière organique.

La mise en œuvre d'un dispositif de REP pour les emballages à partir de 1992 a permis d'atteindre les objectifs européens en matière de recyclage et de valorisation des emballages, mais a eu un impact limité sur la réduction du tonnage global d'emballages.

Le faible montant de taxation de la mise en décharge, en l'absence d'une définition claire des déchets ultimes, n'a pas contribué à en limiter l'usage, contrairement aux objectifs de la loi de 1992.

## CHAPITRE IV

### PROPOSITIONS

Les vingt et une propositions suivantes visent à **construire une cohérence** entre le mode de financement du service de gestion des déchets et les objectifs de la politique nationale déchets.

Elles recherchent tout d'abord à **créer de véritables leviers pour faire enfin de la prévention** des déchets une vraie priorité, comme l'a fait avec succès la Belgique depuis plusieurs années. La prévention est en effet le meilleur moyen d'éviter les impacts environnementaux - tant au niveau du déchet lui-même qu'au niveau des ressources économisées - tout en diminuant les coûts de gestion. Elles contribuent ensuite à relancer l'amélioration du taux de valorisation - matière comme organique - et à réduire les déchets résiduels.

Les préconisations de notre assemblée reposent en outre sur la **coresponsabilité entre les différents acteurs**, la participation de chacun étant indispensable à la réussite de l'ensemble du dispositif. L'exercice de cette coresponsabilité nécessite trois conditions :

- une **transparence de l'information** pour que chaque acteur puisse exercer son choix ;
- un **système de contribution incitatif** apportant un gain direct en lien avec l'amélioration des pratiques ;
- une **simplification des mécanismes**, gage de lisibilité et d'efficacité, en rompant avec les pratiques traditionnelles d'empilement des dispositifs.

Enfin, pour garantir la préservation de l'intérêt public et éviter toute dérive, le Conseil économique et social considère indispensable d'assurer une **réelle régulation publique** de l'ensemble du dispositif de financement.

#### I - FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT D'UNE ÉCONOMIE CIRCULAIRE

Le concept d'économie circulaire consiste à rechercher au maximum la réutilisation des sous-produits de chaque processus de production ou de consommation pour réintégrer ces derniers et éviter leur dégradation en déchets, en les considérant comme des ressources potentielles. Ce concept englobe la réduction de déchets en amont par l'éco-conception des produits, le remplacement de la vente de produits par la vente de services ou la location (économie de fonctionnalité), peu génératrices de déchets, le réemploi et enfin le recyclage.

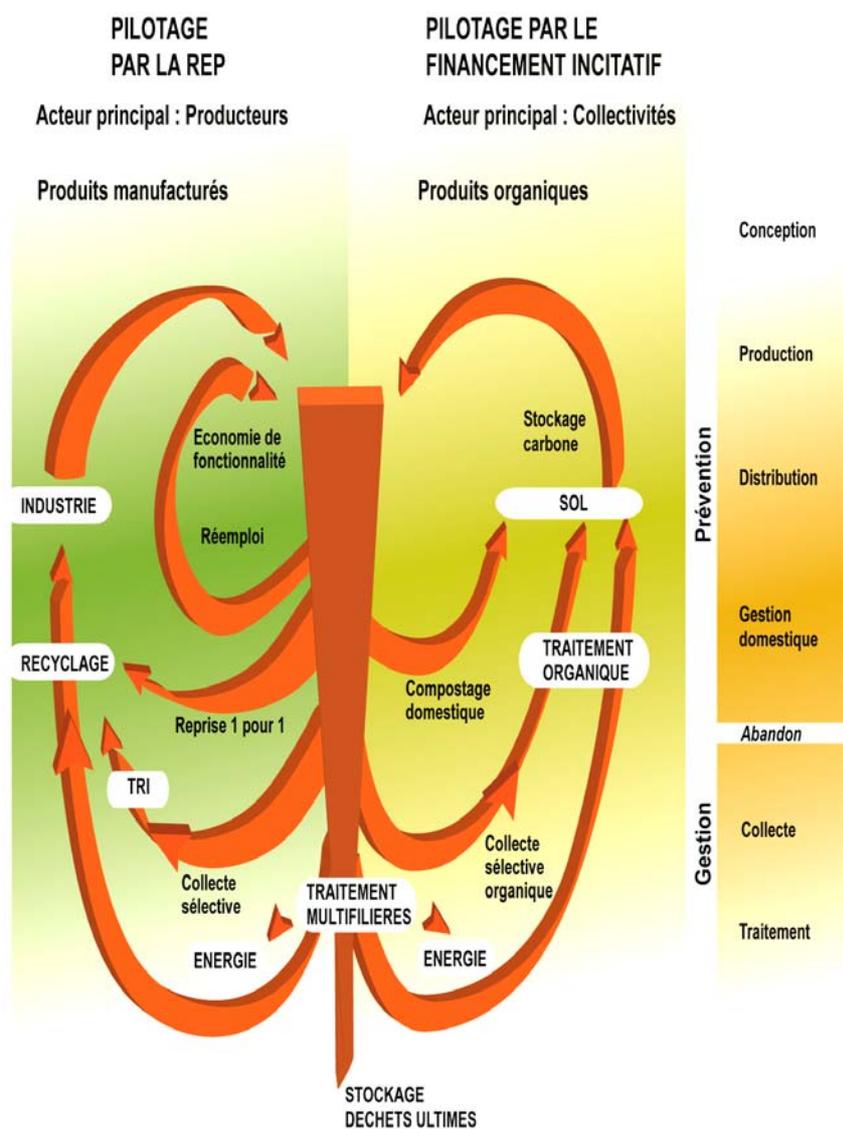
Cette organisation est fortement créatrice d'emplois, dont une partie n'est pas délocalisable. Le rapport entre la mise en décharge et le tri et le recyclage d'un même tonnage est de 1 à 10 en termes d'emplois.

Les déchets ménagers et assimilés, collectés en porte à porte, en points d'apport volontaire ou en déchèteries, dans cette vision d'une économie circulaire, peuvent être regroupés en trois grandes catégories :

- les produits manufacturés pour environ 390 kg par habitant par an, soit 68 % ;
- les déchets organiques (déchets de cuisine et déchets verts) pour environ 140 kg par habitant par an, soit 24 % ;
- les gravats et déchets inertes pour environ 47 kg par habitant par an, soit 8 %.

Le schéma qui suit synthétise les modes de pilotage préconisés par notre assemblée.

Schéma 1 : Bouclage des cycles



Source : Conseil économique et social.

#### A - RÉDUIRE, RÉEMPLOYER ET RECYCLER LES PRODUITS MANUFACTURÉS

Les produits manufacturés représentent les trois quarts des déchets ménagers. On y retrouve les emballages, les papiers, les produits à usage unique (lingettes, rasoirs, stylos, briquets...) et les biens abandonnés par leurs détenteurs.

Nous avons vu que les systèmes de REP concernaient déjà 8,5 millions de tonnes de déchets ménagers par an, soit 32 % des déchets issus des produits manufacturés. En 2010, ils concerneront 40 % avec les extensions de périmètre de l'éco organisme de la filière papier.

Il peut être utile de rappeler que la notion de Responsabilité élargie des producteurs (REP) est un concept européen, repris dans le projet de nouvelle directive cadre « Déchets » en cours de discussion. Elle introduit la responsabilité des producteurs de biens dans la prise en charge de leurs produits en fin de vie. Elle ne se limite pas à une internalisation des coûts (principe du pollueur/payeur), mais inclut également des obligations en matière de taux de recyclage et de valorisation ou en matière de limitations des substances dangereuses dans les produits. Quand la filière est mise en place, elle s'applique à l'ensemble des produits mis sur le marché, produits en France ou importés. Les producteurs responsabilisés sont ainsi amenés à prendre en compte ces coûts de postconsommation lors de la conception de leurs produits et engager des démarches d'éco-conception pour limiter leur impact et faciliter leur réemploi, leur recyclage ou leur valorisation.

Le Grenelle de l'environnement introduit un élargissement de la REP aux déchets d'activités de soins à risques infectieux, puis aux déchets dangereux des ménages, et ouvre la réflexion aux meubles.

#### ➤ Proposition 1 : Généraliser les responsabilités élargies des producteurs à l'ensemble des produits manufacturés

Le Conseil économique et social soutient les propositions du Grenelle de l'environnement de création de nouvelles filières, mais pense qu'il est nécessaire dans un souci de transparence, d'équité et de meilleure répartition des coûts, d'élargir ce système aux différents produits jetables à usage unique (lingettes, gobelets, assiettes jetables...), aux jouets, aux équipements sportifs et de loisir, et à terme à l'ensemble des produits manufacturés.

Cette généralisation de la REP devra inciter à la réduction, au réemploi et au recyclage à tous les niveaux de la gestion de ces déchets :

- éco-conception lors de la conception et du design des produits ;
- à fonctionnalité équivalente remplacement de la vente de produits par la fourniture de services ou la location, s'appuyant sur des produits plus durables ;

- optimisation de la durée de vie des produits par le soutien aux activités de maintenance/réparation mais aussi par la pérennisation des dispositifs de réemploi des équipements performants reconditionnés (gros électroménager, meubles, jouets...), en s'appuyant notamment sur les acteurs de l'économie solidaire ;
- élargissement de la reprise des produits en fin de vie par les distributeurs de ces produits par des mécanismes de type « un pour un » quand cela est possible ;
- collectes sélectives au porte à porte, en apport volontaire ou en déchèteries pour les produits recyclables ou réparables ;
- démantèlement des produits et recyclage de leurs composants prévus pour le recyclage lors de l'éco-conception.

La généralisation progressive des REP doit s'accompagner d'une analyse des impacts économiques et sociaux de ces nouveaux dispositifs ainsi que d'un calendrier intégrant les adaptations à réaliser, y compris dans la gestion prévisionnelle des emplois.

La création d'un dispositif de type REP pour tous les produits à usage unique (comme pour les autres produits manufacturés) ne nous semble pas exclusive de la création d'une taxe sur les produits fortement générateurs de déchets envisagée par le Grenelle. La taxe est un signal fort pour le consommateur (il est envisagé par le Grenelle de l'environnement une taxe de 20 % sur les produits jetables) alors que la REP (de quelques centimes d'euros), bien que supportée également par le consommateur, implique le producteur.

Enfin, la création d'un dispositif de REP pour les DASRI doit veiller à prendre en compte l'ensemble de la chaîne de la collecte et du traitement au risque de se retrouver avec les mêmes errements que ceux qui ont été constatés pour les médicaments avec Cyclamed. Aujourd'hui le projet de décret ne prend en compte que la fourniture d'un récipient sécurisé.

#### B - REBOUCLER LE CYCLE DU CARBONE EN RECYCLANT LES DÉCHETS ORGANIQUES

La filière organique a toujours été l'oubliée de la politique de gestion des déchets. Contrairement à plusieurs de nos voisins (Belges, Allemands, Autrichiens), la France n'a pas réussi à mettre en place une véritable valorisation organique pérenne, ni à travers une collecte sélective de la matière organique restée très marginale, ni à travers une valorisation des composts issus du traitement en raison de la médiocre qualité du produit sortant de la filière « tri-compostage ». La valorisation organique s'exprime par le recyclage de la matière organique dans les sols, au jardin pour le particulier comme au champ pour l'agriculteur.

Le retour au sol de la matière organique permet de maintenir ou de reconstituer le taux d'humus dans le sol, garant d'une production pérenne et d'une bonne utilisation de l'eau et des engrais. Les pratiques culturales sans apport de matière organique ont fait passer la teneur en humus du sol en France de 2 % à moins de 1 %. De plus, l'essentiel du carbone perdu par les sols s'est retrouvé dans l'atmosphère et contribue à l'effet de serre. Cette dernière dimension apporte un nouvel intérêt à cette filière avec l'enjeu actuel du réchauffement climatique. Le sol représente en effet le plus important des « puits de carbone » de l'écosystème terrestre. La restitution au sol de carbone peut atteindre 0,5 tonne par hectare et par an. Appliquée à la moitié des surfaces en cultures en France, cela permettrait de stocker 4,5 millions de tonnes de carbone par an, soit 4,5 % du total des gaz à effet de serre du pays.

➤ **Proposition 2 : Favoriser le recyclage de la matière organique**

Le Conseil économique et social propose de développer des mécanismes incitatifs au recyclage de la matière organique à chaque stade de la production :

- au stade de la gestion domestique des déchets de cuisine et des déchets verts par le développement du compostage domestique, voire du compostage de quartier en habitat collectif lorsque le type d'habitat le permet. Des expériences intéressantes ont été mises en œuvre à Rennes à l'initiative de locataires ;
- au stade de la collecte par la mise en place de collectes sélective de la fraction fermentescible des ordures ménagères lorsque la densité d'habitat le justifie, en collectant en priorité les gros producteurs (cantines, restauration...) et l'habitat pavillonnaire, comme le fait la Communauté urbaine de Lille depuis près de quinze ans. Le compostage individuel en ville ou en collectif n'étant pas systématisable, **le Conseil économique et social préconise donc la collecte séparative systématique du flux des fermentescibles ;** cette collecte doit comme cela a été fait pour les emballages être accompagnée de l'information des citoyens, tant sur les enjeux que sur les modalités et les débouchés ;
- au stade du traitement, dans les filières de type traitement mécano-biologique, si l'objectif de qualité des composts est atteint, encadré aujourd'hui par la nouvelle norme NFU.44-051.

Ce dernier enjeu est particulièrement d'actualité car si le parc actuel d'installations de tri-compostage n'est pas mis aux normes ou remplacé en 2008, ce sont des centaines de milliers de tonnes de matières organiques, certes de piètre qualité, qui ne retourneront plus aux sols mais se retrouveront en décharges ou en incinération.

### C - VALORISER LES DÉCHETS INERTES

Les gravats sont aujourd'hui essentiellement collectés en déchèterie puis stockés en décharges d'inertes ou valorisés par recyclage. Cette filière pose peu de problèmes théoriquement (à condition notamment d'avoir trié très en amont) du fait de la nature des déchets et de la faible quantité produite par les ménages par rapport à celle générée par les professionnels. Cependant le recyclage de ces déchets inertes contribue à l'économie de granulats.

#### ➤ Proposition 3 : Recycler les déchets inertes

Le Conseil économique et social propose de systématiser le recyclage de ces déchets inertes en travaux publics, conjointement avec ceux des professionnels.

## II - UNE CORESPONSABILITÉ ENTRE ACTEURS

Produire et consommer autrement pour adopter un modèle de développement plus conforme aux principes du développement durable induit un véritable changement de société. Une telle orientation suppose l'émergence ou le renforcement d'une conscience citoyenne qui trouve une traduction concrète dans les comportements quotidiens de tous les acteurs sociaux, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales. Chacun, à la place qui est la sienne, est à un moment consommateur. C'est pourquoi la sensibilisation à un mode de consommation plus responsable demeure une préoccupation transversale et, partant, fondamentale. L'état, à tous les niveaux, a le devoir de l'impulser par des campagnes d'informations ciblées et régulières en direction des producteurs et des consommateurs. L'école, à cet égard, mais également la famille et les collectivités locales doivent jouer un rôle éducatif majeur.

Pour autant, la production puis le traitement des déchets ménagers s'inscrivent dans un processus classique au cours duquel des agents économiques interviennent de manière différenciée et qui peut utilement servir de cadre à l'analyse. Le producteur (le concepteur, le fabricant), le consommateur et la collectivité en charge du service de gestion des déchets constituent les trois principaux acteurs de la vie d'un produit depuis sa conception jusqu'à son abandon et sa prise en charge sous forme de déchet.

La prévention, le réemploi, le recyclage et la valorisation ne peuvent se développer qu'avec une synergie forte de ces trois acteurs, agissant de manière complémentaire et cohérente.

De même, un dispositif de financement performant doit inciter chacun de ces acteurs, à son niveau, à faire évoluer ses pratiques pour contribuer à l'atteinte des objectifs.

Le développement conjoint de l'éco-conception et de l'éco-consommation (incluant bien sûr les achats mais aussi l'utilisation) ouvre des perspectives de changements importants.

## A - LES PRODUCTEURS

Le constat qui précède a montré qu'aujourd'hui en France, le financement de la gestion des déchets est assuré à plus de 80 % par le contribuable *via* la taxe, à 5 % ou 10 % par les recettes de valorisation - ce qui est plutôt satisfaisant - et à peine à 10 % par les systèmes de responsabilité élargie du producteur dites REP, alors que ces produits représentent 30 % des déchets ménagers. Le Grenelle de l'environnement propose de faire passer la prise en charge des coûts de gestion des emballages de 56 % en moyenne à 80 % des coûts net optimisés.

### ➤ **Proposition 4 : Atteindre un niveau de prise en charge à 80 % par les REP des déchets induits par les produits manufacturés**

Le Conseil économique et social souhaite une augmentation progressive de la prise en charge des coûts de gestion dans le cadre des dispositifs de REP - pour toutes les filières de produits manufacturés - jusqu'à 80 % des coûts de gestion de l'ensemble du gisement compris dans le périmètre du service public en transférant une part de ce coût des contribuables vers les consommateurs.

En effet, il ne nous paraît pas souhaitable que la REP finance 100 % des coûts car il deviendrait alors impossible en pratique de responsabiliser les autres acteurs. La possibilité d'un contrôle public et la garantie d'un service accessible à tous sur l'ensemble du territoire en seraient empêchées. La prise en charge des coûts doit porter sur l'ensemble de la filière (collecte, tri, valorisation mais aussi élimination des fractions non collectés sélectivement) et non uniquement sur le soutien à la valorisation, certaines parties du gisement étant peu ou pas valorisables (textiles...).

La prise en charge de 80 % du coût de gestion des produits manufacturés (contre 12 % à 44 % aujourd'hui selon les filières) pourrait ainsi représenter 60 % du coût total de gestion des déchets ménagers (contre 6 % actuellement).

S'il est important que les REP assurent une part plus importante des coûts de gestion des déchets, il est nécessaire d'introduire des dispositifs incitatifs dans les barèmes des producteurs pour développer l'éco-conception et intégrer dès la conception la fin de vie du produit.

### ➤ **Proposition 5 : Introduire des critères incitatifs dans les barèmes des producteurs**

Le Conseil économique et social souhaite que la contribution de type « point vert » sur l'ensemble des produits manufacturés soit modulée en fonction de l'éco-conception des produits. Au-delà de la prévention par réduction des poids unitaires des emballages, d'autres leviers d'actions doivent être encouragés, comme ceux liés à la conception du produit lui-même, aux formats, aux modalités de distribution, aux fonctionnalités de l'emballage tout au long de son cycle de vie. Contrairement au travail sur le poids unitaire, qui ne relève souvent que des avancées des industriels, la réussite de ces actions passe nécessairement par une démarche conjointe des fabricants d'emballages, des

conditionneurs, des distributeurs et des consommateurs. Par ses demandes et ses comportements, le consommateur peut contribuer à faire évoluer les produits.

Cette éco-conception doit intégrer une batterie de critères : la durée de vie prévisible du produit, sa démontabilité et sa séparabilité dans des conditions économiquement acceptables pour le détenteur, son poids, la présence ou non de substances dangereuses et la quantité de celles-ci, le niveau de consommables que son utilisation entraîne.

Le système du bonus/malus peut être une solution. Il a été évoqué lors du Grenelle de l'environnement, mais d'autres systèmes de modulation des contributions peuvent aussi être envisagés, comme la progressivité de la contribution : elle sera faible si le produit génère peu de déchets et peu de pollution et qu'il est recyclable, et forte si le produit ne va pas en ce sens.

Ces contributions différenciées pourraient se traduire en catégories facilement identifiables par le consommateur, avec des couleurs comme pour les étiquettes « énergie » (cf. proposition 8).

Il faut enfin noter qu'il est souhaitable que ces barèmes, compte tenu de la mondialisation des marchés, dépassent le cadre national. Ils constituent un signal plus fort pour les producteurs que pour les consommateurs. La mise en place de barèmes différenciés serait donc d'autant plus efficace qu'elle serait portée à l'échelle européenne.

➤ **Proposition 6 : Harmoniser les REP et n'agréer qu'un éco organisme par filière**

Du point de vue du champ des contributions, du champ des déchets soutenus, du montant, des modalités, aucune de ces REP ne se ressemble. À titre d'exemple, les emballages ne payent que pour les emballages ménagers. Concernant les publicités déposées dans les boîtes aux lettres, une contribution leur sera appliquée à partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain, de même qu'aux imprimés issus des activités économiques et commerciales. Cela signifie que dans un certain nombre de cas la contribution se limite au champ du service public et que dans d'autres elle le dépasse.

Par ailleurs, certaines REP (par exemple celle des emballages) soutiennent le recyclage et la valorisation énergétique. À l'inverse, d'autres (comme le textile) ne soutiendront pas la valorisation énergétique alors que la majeure partie d'entre eux sont en nylon et partent en incinération - c'est le problème de la filière car ce n'est plus recyclable - le nylon ayant un bon pouvoir calorifique au même titre qu'un plastique.

Une harmonisation doit être engagée afin que dans chaque dispositif de REP :

- le périmètre des déchets concernés couvre au minimum le champ du service public ;
- l'ensemble de la filière de gestion (collecte, valorisation et traitement) supporté par le service public bénéficie d'un soutien financier.

Il est également souhaitable, au regard de l'expérience de la filière emballages (fusion des deux éco organismes) et des problèmes que rencontrent actuellement les quatre éco organismes de DEEE, de privilégier la solution qui consiste à n'agrèer qu'un organisme par filière.

➤ **Proposition 7 : Réintroduire les consignes**

Cette proposition avait déjà été formulée dans l'avis de 1999. La consigne a quasiment disparu en France alors même que de nombreux pays européens n'ont pas abandonné cette pratique (et pour certains l'ont même étendue à certaines bouteilles plastique) pour certains fluides et que d'autres la réintroduisent largement. La consigne peut être utilisée pour trois objectifs :

- rapporter des produits réutilisables : bouteilles, gobelets réutilisables (expérimentés avec succès dans les festivals), cartes magnétiques (expérimentées également avec succès dans les stations de sport d'hiver)... ;
- rapporter des produits dangereux qui ne doivent pas être mélangés avec les autres déchets ;
- rapporter des produits recyclables à valeur élevé.

Si les trois usages de la consigne peuvent être pertinents pour des déchets particuliers et dans des contextes adaptés, il nous semble particulièrement pertinent de préconiser la consigne pour inciter les consommateurs à rapporter les produits dangereux tels les pots de peinture, solvants, piles et autres produits présentant des risques s'ils sont abandonnés sans précaution. La récupération de quelques euros sur un produit est un puissant moteur pour inciter le consommateur à ne pas le jeter avec les ordures ménagères. La trésorerie dont bénéficierait ainsi le producteur pourrait utilement être utilisée pour la filière.

## B - LES CONSOMMATEURS

Les consommateurs sont des acteurs importants de la chaîne de la gestion des déchets. Ils influent sur celle-ci par leur attitude, leurs comportements d'achat, leur capacité à accepter le coût du service qui leur est proposé, par l'utilisation qu'ils font du produit et, enfin, par leurs réactions à l'implantation de nouveaux équipements de collecte et de traitement des déchets.

Pour responsabiliser davantage encore les consommateurs, il importe de passer de la communication à l'information, notamment sur les coûts. Trop souvent en effet l'information du public se borne à des actions de communication sur ce qui est décidé par les élus, sur la collecte et sur les installations de traitement. Or, toutes les études et sondages montrent la sensibilité croissante des citoyens/consommateurs en matière de protection de l'environnement, de réduction des impacts environnementaux des consommations et comportements consuméristes. Pour autant, des progrès dans l'action restent à faire.

Malheureusement les choix qui sont fait en matière de communication ne privilégient pas la transparence de l'information.

Ainsi le point vert qui caractérise le paiement de la contribution des producteurs à l'éco organisme n'est aujourd'hui encore pas du tout compris par le grand public à qui l'on a laissé croire que le pictogramme signifiait que le produit pouvait faire l'objet de recyclage.

**Aujourd'hui rien n'empêche de faire une vraie information grand public sur le fonctionnement de ces filières et la responsabilité de chacun des acteurs dans la chaîne des produits. C'est une question de volonté politique.**

Les grandes campagnes initiées par l'ADEME ont peut-être permis au public de prendre conscience de l'intérêt qu'il y avait à réduire le volume de déchets produits, mais quelle place est réellement donnée au consommateur pour devenir partenaire actif de cet enjeu ?

Dans le cadre de l'expérimentation des « Foyers témoins » menée en partenariat par le ministère chargé de l'Écologie et l'ADEME, des résultats spectaculaires ont pu être obtenus. Ainsi, parmi d'autres opérations de ce type, citons celle développée en Haute-Garonne : l'Union Midi-Pyrénées nature environnement (Uminate, membre de FNE) a accompagné vingt-deux foyers témoins sur l'agglomération toulousaine de septembre à décembre 2007. Selon les premiers résultats, 45 % des foyers ont radicalement modifié leur comportement et les autres, déjà sensibilisés, ont adopté de nouveaux gestes. Pour les premiers, le poids des déchets résiduels a fortement diminué : de 28,5 kg à 4,8 kg entre le premier et le troisième mois, chez l'une des familles.

➤ **Proposition 8 : Donner une possibilité de choix au consommateur par un marquage « fin de vie » inspiré du marquage « énergie »**

La pratique de l'affichage des consommations d'énergie sur les appareils électroménagers (étiquettes « classe énergie ») est un bon exemple de l'impact de la mise à disposition d'informations pertinentes permettant au consommateur d'adapter sa consommation. En effet, la généralisation de ces étiquettes a entraîné rapidement la disparition des catégories de produits les moins performants, rejetés systématiquement par les consommateurs. D'ailleurs, cette évolution positive souligne la pertinence, dans une économie de marché de stimuler la demande, l'offre suivant généralement.

Le développement de l'affichage de critères d'éco-conception permet, en améliorant l'offre de produits, d'orienter les consommateurs vers des comportements plus favorables à l'environnement. Conscient de l'impossibilité d'afficher sur les produits l'ensemble des critères d'éco-conception tels que décrit dans la proposition 5, le Conseil économique et social propose de normer ces critères selon une classification simple affichée à l'entrée des magasins, uniforme sur le territoire et faisant l'objet de campagne d'information. Un code couleur, sur le principe des étiquettes « classes énergie » permettrait assez aisément au consommateur de comparer des produits équivalents. Le logo « point vert » pourrait ainsi être décliné en différentes lettres et/ou couleurs

suivant la qualité de l'éco-conception du produit ou de l'emballage sur lequel il serait apposé.

➤ **Proposition 9 : Sensibiliser et promouvoir des campagnes d'explication et d'information sur l'éco-consommation**

Eu égard à l'illisibilité du « point vert » pourtant quinze ans après son introduction, le Conseil économique et social estime nécessaire de communiquer largement sur l'éco-consommation et le choix qui serait donné au consommateur de privilégier ou non certains produits en fonction de leur usage, de leur consommation énergétique - celle nécessaire à leur fabrication puis à leur fonctionnement -, de leur devenir en fin de vie.

Cet enjeu est d'autant plus intéressant qu'une formation à l'autoconsommation permet de faire des économies, collectivement du point de vue environnemental et individuellement, comme l'a montré l'étude de l'ADEME. Cette étude prend en compte deux types de comportements pour l'achat de quelque cent cinquante produits de consommation courante (alimentaire, hygiène, entretien) : un chariot « mini-déchets » regroupant les produits générant le moins possible de déchets, et un chariot « maxi-déchets » à l'opposé. L'étude a révélé que la masse de déchets générée était de 50 kg par an et par personne pour le chariot « mini-déchets » et de 100 kg pour le deuxième alors que le chariot moyen génère actuellement environ 83 kg de déchets par personne et par an. En choisissant systématiquement ses produits pour réduire leur impact en termes de déchets, on peut ainsi réduire ces derniers de 33 kg par an. Le choix d'un chariot « mini-déchets » plutôt que d'un chariot « maxi-déchets » conduit par ailleurs à une économie de 50 € par personne et par mois.

À cet égard les associations de consommateurs jouent un vrai rôle, mais au-delà de leur engagement qu'il faut saluer, il devient nécessaire de conduire une politique publique d'envergure à la hauteur des enjeux.

#### C - LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les collectivités locales ont la particularité d'être à la fois consommatrices et organisatrices du service public.

À ce titre, il leur arrive comme tout un chacun d'avoir des attitudes contradictoires selon leur statut : consommatrices et donc productrices de déchets elles peuvent se sentir libres de consommer sans souci économique et écologique. Elles refusent comme le consommateur classique ou le citoyen l'implantation de nouvelles installations développant les mêmes arguments que les électeurs qui les légitiment. Responsables du service public de collecte et d'élimination des déchets, elles sont amenées à un niveau de réflexion plus complexe.

Elles ont toutefois un rôle d'exemplarité et d'incitation non négligeable. Même si cet aspect des choses sort du champ de la saisine, notons que certaines collectivités ont développé des pratiques pour leur propre administration et équipements tout à fait exemplaires et qu'elles obtiennent ainsi à l'échelle de ville des résultats tout à fait spectaculaires.

L'une des mesures phares du Grenelle de l'environnement consiste à mettre en place une « tarification incitative » obligatoire s'appuyant sur une Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) ou une taxe (TEOM) avec une part fixe et une part variable. La détermination de la part variable (pesée embarquée, nombre de sacs, taille du conteneur, etc.) serait laissée au libre choix des collectivités, ce qui permettrait de faire payer davantage ceux qui produisent plus de déchets tout en préservant une part fixe. Cette réforme pourrait intervenir dès la loi de finances pour 2009 : un comité opérationnel approfondira la question de la part d'incitation applicable au cas spécifique de l'habitat collectif.

Pour rendre incitatif le paiement du service, l'avis du Conseil économique et social rendu en janvier 1999 préconisait déjà le financement du service public par la redevance perçue par les services du Trésor public. Mais la redevance qui finance en fonction du service rendu n'est pas forcément incitative à une gestion vertueuse de ses déchets. C'est ainsi qu'est apparu le concept de **redevance incitative**. Avec la redevance incitative, les usagers paient en fonction des déchets qu'ils jettent. La redevance incitative doit être considérée comme un levier pour les politiques de prévention et de valorisation des déchets en favorisant la réduction de la production de déchets résiduels. L'incitation peut porter sur la réduction des déchets à traiter par la collectivité (éco-consommation, compostage individuel, réemploi), l'augmentation du tri des déchets recyclables et/ou fermentescibles (déchets organiques, déchets verts) ou sur une utilisation rationnelle du service : ne sortir son bac que lorsqu'il est plein, emmener certains déchets en déchèterie... Tous ces dispositifs sont des sources de maîtrise des coûts et des quantités.

Les études réalisées à l'étranger et en France montrent que la mise en place de la redevance incitative entraîne une modification des flux de déchets produits par les usagers du service public qui va dans le bon sens :

- les ordures ménagères résiduelles diminuent (- 15 % à - 50 % en poids) ;
- les déchets recyclables augmentent (+ 10 % à + 100 % en poids), sans que la qualité du tri ne soit altérée ;
- la quantité globale de déchets collectés reste stable ou diminue légèrement, alors qu'elle continue d'augmenter pour la plupart des collectivités françaises.

Dans l'enquête OpinionWay réalisée pour Éco-Emballages, 92 % des élus et candidats se déclarent très préoccupés par le traitement de l'ensemble des déchets et expriment à 82 % leur intention de mettre en œuvre une redevance incitative dans leur commune en ce qui concerne les déchets ménagers.

➤ **Proposition 10 : Évoluer vers un mode de financement unique, incitatif, concernant tous les producteurs de déchets**

Le Conseil économique et social propose de remplacer les dispositifs actuels de TEOM, REOM et redevance spéciale par une redevance incitative avec des modalités d'application adaptées et renouvelées permettant de lever les obstacles actuels.

Il importe toutefois que cette **redevance comporte une partie fixe et une partie variable** à l'instar de la redevance sur l'eau, la partie fixe permettant de financer les coûts fixes et amortissements. La partie variable peut ensuite être discutée avec les usagers en fonction de paramètres modulés localement.

Cette redevance devra intégrer l'ensemble du service public, y compris les déchèteries, pour éviter un effet pervers de transfert d'un service vers un autre. Un nombre de passage en déchèterie doit toutefois être inclus dans la partie fixe afin d'éviter le retour des décharges sauvages que les déchèteries ont largement contribué à résorber.

Le Conseil économique et social propose de moduler cette redevance par des critères prenant en compte le nombre de personnes à charge dans un même foyer et les revenus du ménage.

Cette redevance doit faire l'objet d'une **facture individuelle**, adressée à chaque ménage et à chaque producteur, détaillant les déchets produits et le coût généré, et donnant des pistes pour diminuer ce coût par des changements de pratiques. Ce document de facturation est un support fondamental pour assurer la transparence des coûts et encourager la responsabilisation de l'utilisateur.

Déjà, en 2001, une étude réalisée pour le compte du ministère de l'environnement préconisait une facture détaillée qui comprendrait le coût total brut du service (collecte plus traitement), en regroupant tous les niveaux d'intercommunalité et tous les prestataires qui effectuent une partie de la tâche. Il était même demandé d'indiquer comment eux-mêmes financent le service en mentionnant :

- l'impact des aides de l'ADEME financées par les impôts d'État ;
- l'impact des aides régionales et départementales financées par les impôts correspondants ;
- les sommes payées en tant que consommateurs (recettes provenant des sociétés agréées) ;
- les produits des ventes de matériaux et d'énergie ;
- la taxe ou redevance, avec le mode de calcul.

Sans nécessairement entrer dans ce niveau de détail, cette facture doit accompagner l'avis de redevance. Une information annuelle sur l'évolution du service serait ainsi disponible.

Le montant des taxes sur les traitements finaux (TGAP sur l'incinération et le stockage) devrait apparaître également sur la facture pour sensibiliser l'utilisateur et l'inciter à la prévention et au recyclage.

Enfin, cette redevance unique aurait le mérite d'étendre naturellement la contribution au financement de la collecte et de la gestion des déchets ménagers à l'ensemble des administrations et équipements publics (écoles, collèges, mairies...) et pallier ainsi les insuffisances de la redevance spéciale soulignées dans le constat. Elle s'appliquerait aux usagers du service public et non aux professionnels disposant de filières propres d'élimination dans des conditions conformes à la loi.

L'exemplarité ne doit pas être sous-estimée et l'individu ne doit pas se trouver en situation différente selon qu'il est citoyen, consommateur ou travailleur.

➤ **Proposition 11 : Traiter avec équité l'habitat collectif**

L'habitat collectif est aujourd'hui doublement pénalisé par l'application de la TEOM : d'une part parce que les bases locatives n'ont que rarement été revues et que les références ont largement évolué dans le temps, d'autre part parce que les habitants de ces immeubles (tant en locatif qu'en copropriété) paient dans leurs charges un coût de pré-collecte (nettoyage des bacs, amenée sur la voirie primaire, recouvrement et répartition de la TEOM par le syndic ou le bailleur...) souvent équivalent au coût de la TEOM elle-même.

La collectivité, en ramassant des bacs collectifs et en se déchargeant du recouvrement et de la gestion des impayés, fait de substantielles économies, non répercutées dans la tarification. La redevance incitative aurait le mérite de permettre de corriger ces distorsions en introduisant des critères prenant en compte la réalité des économies générées.

Elle nécessite toutefois la mise en place de collectes séparatives efficaces, y compris sur les fermentescibles, et un système permettant la facturation détaillée de la partie variable de la tarification incitative (carte magnétique d'accès aux bacs par exemple...).

➤ **Proposition 12 : Passer de la communication au débat et se donner les moyens de surmonter les réactions de rejet des installations de traitement**

Le Conseil économique et social considère que notre pays doit se donner les moyens de mieux informer et associer les contribuables/citoyens.

Il est impératif de renouer ou de renforcer le dialogue local entre les élus et les associations en les intégrant depuis l'amont lors des processus de choix jusqu'en aval, lors du suivi des installations à travers les Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS).

Ainsi, éviterait-on l'opposition de certains représentants associatifs dans la mesure où leurs pouvoirs sont généralement faibles et qu'ils n'ont accès qu'à une information partielle. Les membres des CLIS sont quasiment partout cantonnés à un rôle minimum (accès à l'information) alors qu'ils devraient pouvoir disposer de véritables prérogatives en matière de surveillance (droit à un accès permanent aux installations, par exemple).

Faute d'avoir été informés avec clairvoyance, lucidité et honnêteté dans les périodes de crise (le nuage de Tchernobyl s'est arrêté à la frontière française, les anciens incinérateurs ont longtemps été réputés non toxiques...), les citoyens ont développé une méfiance importante à l'égard de tout ce qui peut nuire à leur santé, leur image, leur patrimoine (risque de dévaluation de l'environnement immédiat des biens immobiliers en particulier). Au demeurant, ce phénomène ne se limite plus aux seules installations dites « nuisantes ».

Le résultat est aujourd'hui que le parc des installations de gestion des déchets a fortement besoin d'être renouvelé et que les élus se heurtent de plus en plus au rejet par les populations.

Or, d'ici cinq ans, 40 % des installations de traitement des déchets résiduels devront être renouvelées pour que la France reste à son niveau actuel d'autonomie.

Ainsi, le Conseil économique et social souscrit aux propositions formulées par le Conseil national des déchets :

- *« Renforcer le rôle de suivi de la commission en charge des plans d'élimination des déchets (P(R)EDDMA, PREDIS-DAS...) élargie aux associations de consommateurs, en la réunissant effectivement au moins une fois par an pour faire le point sur la gestion des déchets dans le département. Cette réunion de la commission sera relayée par différents moyens (points presse, voire débats publics locaux dans certains cas) pour assurer une bonne information des élus et de la population ;*
- *Favoriser la concertation du public très en amont en mettant en place un guide de la concertation qui s'inspire des dispositions de la convention d'Aarhus. Un bon processus de concertation nécessite un temps important ;*
- *Mettre en place, si elles n'existent pas, des CLIS pour les décharges, les incinérateurs et les sites de compostage ou de méthanisation importants, renforcer leur rôle, veiller à la régularité de leur réunion. Des points presses sont à organiser à l'issue des CLIS pour informer l'ensemble des riverains. »*

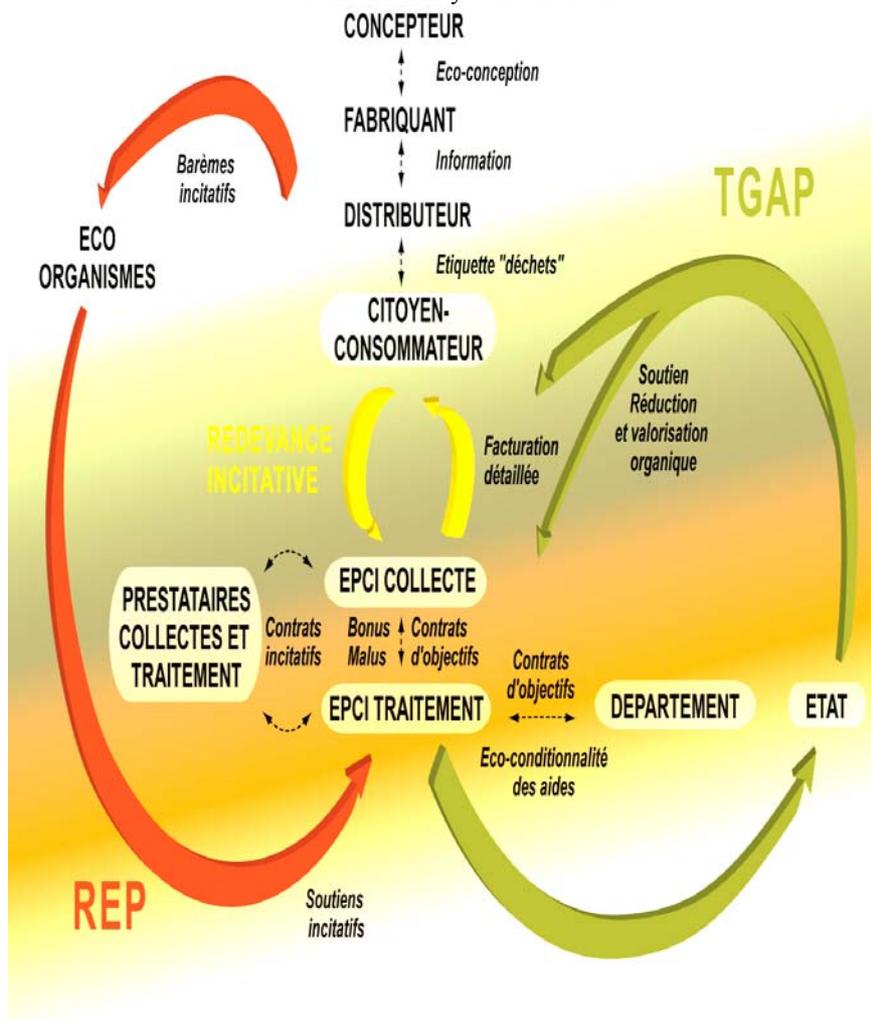
Enfin, il serait souhaitable d'associer les citoyens et leurs associations aux programmes locaux de prévention des déchets. À cet égard les expériences étudiées en Belgique montrent que, associées très en amont, les populations sont disposées à faire beaucoup plus d'efforts que leurs élus ne le soupçonnent. Toutefois cette approche ne peut se concevoir qu'à une échelle géographique pertinente et non décrétée nationalement. L'imposer n'aurait d'ailleurs pas grand sens et générerait sans doute plus d'inconvénients que de résultats positifs (principe de libre administration des collectivités locales...).

#### D - LES AUTRES ACTEURS ET LE SYSTÈME DANS SA COMPLEXITÉ

En réalité, le jeu d'acteurs est plus complexe et ne se limite pas aux trois acteurs principaux que sont les producteurs, les consommateurs et les collectivités. Ces acteurs peuvent se décomposer en acteurs secondaires ou être en relation avec des acteurs complémentaires.

Pour conserver la dimension incitative dans l'ensemble du système, il est nécessaire de penser à introduire des dispositifs idoines dans chacune de ces relations contractuelles ou conventionnelles, comme indiqué dans le schéma ci-après.

Schéma 2 : Un système incitatif



Source : Conseil économique et social.

➤ **Proposition 13 : Introduire des contrats d'objectifs entre les EPCI de collecte, les EPCI de traitement et les départements**

L'organisation la plus fréquente de l'intercommunalité est le fractionnement entre la compétence collecte, assurée par une communauté de communes, et la compétence traitement, assurée par un syndicat de traitement à vocation départementale, ou bien de bassin de vie. Ce découpage peut conduire à une incohérence entre les EPCI en charge du traitement, qui programment les équipements et leurs capacités, et les EPCI de collecte, qui doivent mettre en œuvre les collectes sélectives et aller chercher les flux devant alimenter les différents équipements. Pour optimiser cette organisation, le Conseil économique et social préconise la formalisation de contrats d'objectifs entre les EPCI concernés, définissant les objectifs de flux et de qualités des déchets à collecter et assorti d'un échéancier, à l'exemple de ce qui envisagé dans le Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) de l'Isère.

Ces contrats d'objectifs pourraient être associés à des modulations des contributions et des aides en fonction de l'atteinte des objectifs, avec un système de bonus, de malus ou de bonus/malus, incitant les EPCI de collecte à mettre en œuvre des moyens réellement en rapport avec les objectifs. Des contrats d'objectifs pourraient également être envisagés entre les EPCI de traitement et les conseils généraux dans le cadre de la mise en œuvre des équipements.

Un tel dispositif s'est révélé très efficace en Belgique :

- la région wallonne a adopté, à la fin des années 1990, un système dit de « prélèvement-sanction », ces fonds étant perçus par la région wallonne et versés par la collectivité qui a dépassé un certain poids de déchets ramené à l'habitant ;
- la région flamande bonifie les aides financières en direction des collectivités qui ne dépassent pas les seuils annuels ramenés à l'habitant. C'est ainsi qu'en Flandre, le poids de déchets ménagers résiduels se situe aujourd'hui en dessous de 150 kg par habitant par an, là où en France on estime que l'on en est à 290 kg par habitant par an...

Il s'agit bien d'une logique d'éco-conditionnalité dont il convient de préciser les modalités de mise en œuvre dans notre pays. Raisonnablement, on peut imaginer des objectifs fixés au niveau départemental, gérés au niveau local sous la direction des EPCI à compétence « traitement » et applicables aux communes ou EPCI à compétence « collecte ».

Ces objectifs départementaux pourront également comporter un « volet transports » et contribuer ainsi à l'optimisation locale des transports de déchets, qui se multiplient et qui se concentrent le plus souvent sur la route.

➤ **Proposition 14 : Introduire des critères préventifs de performances incitatifs dans les contrats des prestataires de collecte et de traitement**

Une part importante de la collecte ou du traitement fait l'objet d'un service délégué auprès de prestataires privés. Les formules de calculs des rémunérations ne sont quasiment jamais incitatives à la réduction de déchets et très rarement incitatives à la valorisation matière. Elles ont même parfois l'effet inverse, certains contrats de traitement comportant des clauses de tonnages minimum. Le Grenelle de l'environnement demande de supprimer ces clauses dans les nouveaux contrats ou dans les contrats à renouveler.

Le Conseil économique et social préconise la recherche de formules d'intéressement des prestataires incitatives à la réduction des tonnages, au recyclage et à la valorisation énergétique, dans des approches gagnant/gagnant.

### III - LA RÉGULATION ET LE RÔLE DE L'ÉTAT

La politique d'élimination des déchets progresse mais manque de cohérence à certains égards. Aussi une régulation du système s'impose pour améliorer tant le traitement des déchets lui-même que son organisation. En outre, les nombreuses évolutions intervenues depuis la dernière grande loi de 1992, notamment sous l'effet de la transposition des directives européennes, justifient une actualisation d'ensemble du dispositif de gestion des déchets ménagers et assimilés.

#### A - UNE NÉCESSAIRE RATIONALISATION DU TRAITEMENT DES DÉCHETS

La notion de « déchet ultime » s'applique à tout déchet *« résultant ou non du traitement d'un 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 »* (article L.541-1 du Code de l'environnement.). Ce concept, qui constitue une particularité française, semble s'effacer progressivement des objectifs au profit de la notion de « déchet résiduel », qualifiant les déchets qui restent à traiter en incinération ou en stockage après collectes sélectives et éventuellement traitement mécano-biologique. Ce sont ces « déchets résiduels » qui ont fait l'objet de définition d'objectifs dans le Grenelle de l'environnement.

➤ **Proposition 15 : Définir clairement la notion de déchet ultime**

Cependant la notion de « déchet ultime » reste au cœur des plans départementaux et des arrêtés d'autorisation des centres de stockage de déchets ultimes.

Tout le monde s'accorde sur le fait que la gestion des déchets ne doit pas être uniforme, s'adapter au contexte local et s'ancrer dans les territoires. La production et la nature des déchets sont différentes dans une grande agglomération, un territoire rural et une région touristique à forte variation saisonnière. Cependant cette adaptation nécessaire s'est transformée en des pratiques extrêmes dans son application à travers les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés. La notion de « déchet ultime » s'est déclinée d'une manière très élastique, à travers des définitions parfois différentes à l'intérieur d'un même département, permettant suivant les interprétations de stocker en décharges des déchets après une simple collecte d'emballages alors que dans une zone voisine, tous les déchets devaient au préalable passer par une installation de traitement.

Il est nécessaire de réaffirmer un cadre clair sans ambiguïté sur cette question, source de polémiques sans fin dans l'élaboration des plans et dans la validation des arrêtés préfectoraux d'autorisation d'exploiter des installations de traitement des déchets.

Le Conseil économique et social demande la définition d'une règle nationale claire sur le taux de matière organique maximum des déchets pouvant aller en centre de stockage, avec des critères mesurables définis en concertation avec les acteurs concernés, comme cela est le cas en Allemagne par exemple.

➤ **Proposition 16 : Développer et financer la filière de valorisation de la matière organique**

La matière organique des déchets ménagers ne peut faire l'objet d'un éco organisme. Cependant, le retour au sol conséquent ne pourra se faire sans une politique volontariste avec des objectifs clairs, s'appuyant sur une concertation et une régulation locale entre collectivités, agriculteurs, entreprises agroalimentaires, prestataires tenant compte des spécificités locales en matière de sols et de cultures.

Un bon exemple d'organisation locale est la charte régionale « Qualité des composts » initiée par l'ADEME et la région Rhône-Alpes, qui a créée une véritable synergie entre les partenaires de la filière compostage (maîtres d'ouvrage et exploitants d'installations de compostage, conseils généraux, chambres d'agriculture...). Cette démarche a été bâtie afin d'encourager le développement des filières de traitement des matières organiques. Elle vise à favoriser l'émergence de nouvelles installations de compostage, à encourager la production d'un compost de qualité sur les installations existantes et permettre ainsi la pérennisation de ces installations et enfin de trouver et de consolider de nouveaux débouchés pour le compost. Son objectif est de garantir aux utilisateurs la qualité du compost à travers :

- son efficacité agronomique ;
- la régularité de sa composition ;
- l'absence de toxicité vis-à-vis des cultures et de l'environnement ;

- l'absence d'éléments indésirables (verres, plastiques...).

Le Conseil économique et social fait sienne la proposition du Grenelle de l'environnement pour les déchets organiques des ménages, d'établir un cadre de cohérence à l'échelle nationale et de favoriser des engagements contractuels locaux entre État, collectivités, professionnels agricoles et producteurs agroalimentaires pour assurer la qualité sanitaire et environnementale des composts et assurer des débouchés et une traçabilité sur ces produits. En ce qui concerne cette qualité, le monde agricole estime nécessaire de mettre en place des outils de garanties pérennes pour permettre l'indemnisation de préjudices futurs toujours possibles.

Cette valorisation peut être menée soit par compostage soit par méthanisation selon la nature, les quantités de déchets et les contextes locaux.

Le financement de cette filière serait assuré par la TGAP sur la mise en décharge et permettrait de développer les collectes, les traitements et le pilotage de la qualité des produits.

#### B - VERS UNE OPTIMISATION DES ÉCO ORGANISMES ET DU SYSTÈME DE FINANCEMENT

La mise en place des filières dans le cadre de la responsabilité élargie des producteurs constitue un indiscutable progrès. Cependant, l'hétérogénéité de leur organisation place souvent les collectivités locales dans des situations délicates dans les relations qu'elles entretiennent avec eux et les citoyens n'ont qu'une faible visibilité de la pertinence et de l'efficacité de leur action. L'apport des éco organismes au recyclage et à la valorisation des déchets mériterait par ailleurs d'être renforcé par une action ciblée sur la fiscalité environnementale.

##### ➤ **Proposition 17 : Mettre en place un réel régulateur des éco organismes**

Les éco organismes mis en place dans chacune des REP représentent les entreprises dont ils défendent les intérêts, ce qui est légitime.

Toutefois, s'agissant de la perception d'une taxe dont le produit est destiné au financement d'un service public, il importe que l'État qui a créé ces dispositifs et qui les agrée à intervalles réguliers soit associé à la gestion du système et opère une régulation au service de l'intérêt général et après consultation de l'ensemble des acteurs concernés.

Le Conseil économique et social propose donc la création d'une **instance** de régulation qui aurait la charge de proposer des orientations aux éco organismes, auditer et valider les dispositifs proposés par les éco organismes (avec un droit de *veto* dans des cas à préciser), assumer un travail de médiation entre les citoyens et les producteurs, informer les consommateurs.

Deux modèles de régulation existent : le modèle « anglo-saxon » de régulation externe par une autorité indépendante ; le modèle français qualifié parfois « d'administratif » où, au contrôle exercé directement par la collectivité concédante sur l'opérateur, s'ajoutent des contrôles administratifs et financiers extérieurs comme, essentiellement, le contrôle de légalité et celui des chambres régionales des comptes. Le modèle français est aujourd'hui affecté par la multiplication des contrôles sur les collectivités publiques délégantes elles-mêmes et l'apparition de plusieurs autorités de régulation plus proches du modèle anglo-saxon (Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) dans l'audiovisuel, Autorité de régulation des télécommunications (ART) pour les télécommunications et Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans le domaine de l'électricité) C'est plutôt vers ce modèle anglo-saxon de la régulation dite « *sunshine* » que nous nous proposons d'orienter la réflexion.

Il faut en outre que cette instance ait un réel pouvoir de sanction. Un éco organisme ne respectant pas ses engagements doit pouvoir être sanctionné, de même que l'agrément doit pouvoir être retiré.

Les commissions consultatives, avec leur représentation large : collectivités locales, entreprises (qui devraient être représentées paritairement par les organisations syndicales et patronales), associations d'environnement et de consommateurs pourraient continuer à exister comme lieu de concertation d'une filière et de négociation de ce qui est propre à celle-ci.

Mais le lieu de décision, d'arbitrage, de sanction serait l'agence de régulation pour l'ensemble des filières où doivent pouvoir siéger majoritairement les représentants élus de l'intérêt général (à l'instar de ce qui est fait pour la CRE ou le CSA composés de neuf membres nommés pour six ans).

➤ **Proposition 18 : Instituer une écotaxe d'un niveau incitatif avec une affectation claire et transparente de la TGAP étendue**

Dans un objectif de maîtrise des coûts de gestion, le Conseil économique et social demande une augmentation significative de la taxe sur le stockage, conformément aux objectifs du Grenelle de l'environnement, avec un passage de moins de 10 €/tonne à 30 €/tonne, et une réaffectation intégrale des montants prélevés à la gestion des déchets. Il n'est plus acceptable, à l'heure de la LOLF, que la TGAP aille au budget général sans affectation transparente à un secteur qui au demeurant en a besoin.

Notre assemblée préconise les affectations suivantes :

- la nouvelle partie de la taxe nouvelle sur l'incinération aux programmes locaux de prévention, conformément aux objectifs du Grenelle de l'environnement. Ces actions doivent en particulier contribuer à la formation des citoyens à la consommation éco-responsable ;

- l'augmentation de la taxe sur le stockage en décharge au développement de la filière de valorisation organique. Cette affectation serait cohérente avec les objectifs européens de réduction de la mise en décharge des déchets organiques. Le produit de la taxe servirait ainsi à développer les dispositifs visant la valorisation et donc le détournement de la décharge des flux organiques ;
- il conviendrait en outre de réserver une partie du produit de la TGAP à des mesures de prévention qui ne seraient pas du ressort des collectivités locales (aide à la mise en place de nouvelles filières, appui aux entreprises pour la gestion des déchets...).

Cette évolution pourrait se faire par adaptation de la TGAP actuelle avec une affectation des fonds à travers l'ADEME comme à l'époque du Fonds pour la modernisation de la gestion des déchets.

#### C - UNE CLARIFICATION SOUHAITABLE DU CADRE POLITICO-INSTITUTIONNEL

Pour aider au pilotage national de la politique des déchets, il apparaît souhaitable d'impulser une nouvelle dynamique au cadre institutionnel. Dans cette perspective, le Conseil national des déchets (CND), créé en 2001, pourrait être davantage sollicité. Par ailleurs, l'heure semble être venue d'une mise en cohérence législative et réglementaire des dispositions éparses qui sont venues s'empiler au cours de ces dernières années sans logique d'ensemble ni hiérarchisation.

##### ➤ **Proposition 19 : Redéfinir le champ de compétence du CND**

À l'issue du Grenelle de l'environnement a été mis en place un comité opérationnel chargé de décliner les propositions. Ce « COMOP » doit vivre un an puis être dissous. Il serait éminemment souhaitable que le CND puisse assurer un suivi régulier des indicateurs qui ont présidé aux décisions du Grenelle (prévention, réduction...). Le CND, qui représente la société civile, doit à cet égard pouvoir jouer un rôle d'évaluateur et d'alerte. Notons à titre d'exemple que quand le Commissariat général au plan a relevé que la France risquait de rencontrer de réelles difficultés en matière d'exutoires, aucune instance ne s'est approprié le suivi de l'indicateur et sa traduction opérationnelle dans les plans.

Le Conseil économique et social propose de **rendre la consultation du CND obligatoire** sur un certain nombre de textes législatifs et réglementaires et non plus optionnelle, à la discrétion du gouvernement ou des administrations concernées. Ainsi la préparation de la loi déchets devrait associer le CND très en amont avec des groupes de travail tels qu'ils ont pu exister dans les premières années de la création du Conseil.

Enfin, il est important que le CND dispose de moyens propres qui lui permettent de se réunir de sa propre initiative et pas uniquement quand son administration de tutelle le juge nécessaire ou en a besoin.

Cela lui permettrait de traiter de problèmes de fond qui à eux seuls méritent un travail approfondi comme les problèmes des transports de déchets, de plus en plus exacerbés, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Cela permettrait également au CND d'émettre des avis sur des sujets comme la nécessaire prise en compte par la publicité de la problématique déchets. On pourrait ainsi envisager, par exemple, des avis au Bureau de vérification de la publicité (BVP).

➤ **Proposition 20 : Relancer la recherche sur les déchets**

Après une période active dans les années 1992-2002 à la suite du rapport de la commission Bourrelier recommandant une relance forte de la recherche sur les déchets pour accompagner les objectifs de la loi de 1992, la recherche s'essouffle depuis plusieurs années.

Il est notable qu'aucun des soixante-sept pôles de compétitivité labellisés en 2005 ne s'est construit autour de la gestion des déchets, alors même que la France compte à la fois des entreprises majeures et des PME actives dans ce domaine. Un atelier des dernières assises nationales des déchets de La Baule en 2007 s'intitulait d'ailleurs « Les déchets sont-ils les oubliés de la recherche ? »

Pour accompagner les nouveaux enjeux, le Conseil économique et social préconise de relancer la recherche sur les déchets à travers des thématiques techniques (nouvelles technologies de traitement, amélioration de la valorisation dans les filières de recyclage, évaluation des impacts sur la santé, évaluation des impacts sur les émissions de gaz à effet de serre...) comme socio-économiques (évolution du comportement des consommateurs, impact des dispositifs incitatifs...).

En outre, la problématique déchets devrait être intégrée à l'ensemble des programmes de recherche et développement des producteurs afin de ne pas cantonner celle-ci au seul traitement des produits en fin de vie.

➤ **Proposition 21 : Proposer au Parlement une nouvelle loi Déchets**

L'ensemble de l'avis et des propositions ont montré que le cadre législatif et réglementaire méritait d'être revu de façon coordonnée afin de redonner au système toute sa cohérence.

L'élaboration fin 2008 d'un nouveau cadre politique et légal de la gestion des déchets à la suite d'un débat public sous l'égide de la Commission nationale du débat public telle que l'a proposé AMORCE nous semble donc pertinente. Cette loi est également rendue nécessaire par l'adoption de la nouvelle directive déchets qu'il s'agira de toute façon de transposer.

En conclusion de nos propositions et de celles issues du Grenelle de l'environnement cette loi devrait, *a minima*.

- Introduire des objectifs chiffrés ambitieux mais réalistes en matière de prévention, de réutilisation et de recyclage, et de diminution des déchets résiduels.

- Favoriser la concertation locale pour développer la valorisation organique des déchets ménagers et assimilés.
- Généraliser le principe de contribution environnementale ou de REP pour tous les producteurs de biens manufacturés de consommation courante.
- Créer un organe régulateur des éco organismes.
- Proposer une nouvelle réforme du financement de la gestion des déchets : redevance incitative comportant partie fixe et partie variable ;
- Mettre en place une signalétique « Éco-consommateur » sur tous les produits de grande consommation afin d'informer, de sensibiliser et d'inciter à la prévention, la réutilisation, le recyclage et la valorisation des déchets qu'ils génèrent.
- Formuler une définition claire et sans ambiguïté de la nature des déchets pouvant aller en décharge (déchets ultimes), en particulier concernant leur teneur maximale en matière organique.
- Instituer une écotaxe significative et entièrement affectée à l'amélioration de la gestion des déchets.

**Deuxième partie**  
**Déclarations des groupes**



### Groupe de l'agriculture

L'environnement a toujours été une question importante. Elle est devenue depuis quelques années une question préoccupante en raison de la croissance accélérée sur la planète.

Les déchets ont pris une importance grandissante avec le développement des agglomérations urbaines et l'avènement de la consommation de masse. Leur traitement a pu être différencié dans le temps. Beaucoup de voix s'unissent aujourd'hui pour demander leur recyclage et l'incorporation des matières organiques aux sols, c'est à dire majoritairement aux sols agricoles.

Cette solution peut trouver sa légitimité dans la pauvreté de certaines terres en humus et dans la possibilité que recèlent les sols et les cultures de stocker du CO<sub>2</sub>. Tout le monde serait gagnant ! Mais, c'est aller un peu vite !

Acteur majeur de l'économie et de la société, l'agriculture n'entend pas se soustraire à ses devoirs. Elle accepte même volontiers de rendre ce service aux villes de prendre en charge des déchets qui ne sont pas les siens, à condition que cela soit l'objet d'un partenariat équilibré et sous réserve du respect de certaines conditions. Il ne faudrait pas qu'on reproche ensuite aux agriculteurs ce qu'on leur a tout d'abord imposé ! Les difficultés passées liées à l'épandage sur les sols agricoles des boues des stations d'épurations sont encore vives dans les mémoires des professionnels. Il n'est pas question de les répéter.

Les déchets doivent être de très bonne qualité et ne contenir aucun élément dangereux pour les cultures et les consommateurs. Cela est fondamental et nous y serons très vigilants. Des contrôles suivis et rigoureux devront en attester. On exige des cultures l'observation de normes sanitaires et environnementales strictes ; on demande aux cultures biologiques de suivre des règles de production spécifiques ; on ne peut pas en même temps déverser sur les terres des matériaux dont la mauvaise qualité viendrait sciemment en contrarier les bénéfices. Et si cela était, un fonds de garantie doit être prévu qui permette d'indemniser des préjudices futurs toujours possibles.

La gestion des déchets ménagers doit s'inscrire dans un ensemble global et ne pas considérer les terres agricoles comme vierges de toute activité, car cela n'est pas le cas. L'agriculture doit déjà prendre en charge les déchets générés par son secteur. Elle doit aussi supporter les sous-produits des usines agroalimentaires comme les sucreries ou les laiteries. Les déchets agricoles et les déchets ménagers ne doivent pas être mis en concurrence les uns avec les autres. Des priorités devraient même être définies entre les différents résidus dont l'on souhaite se débarrasser sur les sols agricoles.

Parce que l'agriculteur est soucieux de la pérennité de ses terres et que toute action sur les sols peut avoir une incidence sur les cultures alimentaires futures, l'épandage ne doit pas être le fait du prince mais s'établir en confiance avec les acteurs locaux. Plutôt que d'imposer des objectifs globaux, l'État devrait faciliter la réalisation des projets de recyclage où les acteurs économiques seraient les seuls décideurs.

Les sols agricoles se raréfient. Tous les six ans, c'est l'équivalent d'un département qui est soustrait à la culture par une urbanisation croissante ou des infrastructures en fort développement. L'agriculture ne pourra pas assumer seule les fonctions croissantes qu'on lui impose (l'alimentation - l'entretien des espaces - et maintenant la prise en charge des composts des villes). Ces objectifs résultent de choix de société et de développement, à chacun de prendre sa part de responsabilité !

### **Groupe de l'artisanat**

Le doublement de la production de déchets en quarante ans et les problèmes techniques, logistiques et financiers qu'elle engendre appelle à revoir le dispositif actuel pour l'inscrire dans les nouvelles exigences européennes. L'amorce d'une décroissance enregistrée depuis 2002 correspondant à l'augmentation du volume en déchetterie est la preuve intangible d'un début de comportement citoyen.

L'artisanat n'est pas étranger à ces améliorations grâce à la mobilisation de l'ensemble du réseau des chargés de mission environnement créé en 2003 dans les chambres consulaires et les organisations professionnelles. En effet leur intervention auprès de certaines collectivités locales a permis de faciliter l'accès des déchetteries et la contractualisation de la collecte des déchets des artisans à des conditions négociées dans le cadre de chartes. Par ailleurs, ils ont entrepris de nombreuses actions auprès des professionnels pour les sensibiliser davantage aux préoccupations environnementales. C'est ainsi qu'ont été créés un CD-ROM « d'éducation à la gestion des déchets et à la préservation des ressources naturelles en eau et énergie » pour les apprentis, mais également des fiches récapitulant les obligations environnementales par type de métiers pour les stagiaires depuis l'installation jusqu'à la reprise d'entreprise en passant par le perfectionnement. Certaines professions dites sensibles ont investi dans des opérations collectives de valorisation de leurs bonnes pratiques avec des marques personnalisées telles que : « Imprim'Vert pour les imprimeurs ; couleurNature pour les peintres ; Pressingpropre pour les pressings ; ReflexNature pour les photographes ; Defi environnement ; Garage propre dans l'automobile et relais propre artisanal... ». Enfin, de plus en plus d'entreprises artisanales s'impliquent dans ces démarches de développement durable en tant qu'utilisateur et prescripteur de matériaux éco-conçus au plus près des lieux de production et en tant qu'acteur de l'organisation de la filière de récupération et de valorisation des déchets.

Même si ces exemples montrent à quel point le secteur de l'artisanat a compris que « le meilleur déchet est celui qu'il ne produit pas », il reste un long chemin à parcourir pour convaincre de l'intérêt économique et sociétal de cette problématique.

**Concernant la prévention** : le groupe de l'artisanat apprécie l'idée de cet avis de généraliser la responsabilité des producteurs à l'ensemble des produits manufacturés, tout en soulignant qu'elle ne sera effective qu'avec la modification sensible des comportements d'achat des consommateurs. Au-delà des effets induits de l'optimisation de la durée de vie des produits sur la valorisation des activités de réparation et d'entretien, l'ensemble des entreprises artisanales va bénéficier d'un allègement des charges grâce à la mise en place de l'éco-participation et surtout de la concertation en amont avec les professionnels concernés.

**Sur le mode de financement**, l'évolution vers un système unique, incitatif et lisible aura le mérite de supprimer les disparités territoriales et de responsabiliser les usagers, à condition toutefois de ne pas alourdir les charges administratives et financières des petites entreprises bénéficiant de ce service public.

Le groupe de l'artisanat a voté l'avis en insistant sur l'intérêt pour la France à revisiter la loi déchets dans ce sens pour être en conformité avec la transposition de la directive européenne et profiter de ce nouvel élan citoyen.

### **Groupe des associations**

En premier lieu il convient de souligner l'**intérêt de la saisine** sur un sujet qui replace les réflexions antérieures de notre assemblée sur *La gestion des déchets ménagers* dans un nouveau contexte de mobilisation de tous les acteurs du développement durable. Ce nouvel avis éclaire la longévité de la préoccupation du CES pour les questions d'environnement et sa compétence à en traiter avec pertinence d'une époque à l'autre.

Même si depuis dix ans des progrès ont été réalisés en matière de gestion des déchets ménagers, une nouvelle impulsion est nécessaire pour faire évoluer les comportements en vue d'atteindre les objectifs de réduction et de valorisation des déchets. À cet égard, l'avis préconise des solutions adaptées et équilibrées.

Le groupe des associations tient à souligner tout particulièrement deux points développés dans l'avis.

Tout d'abord, le scénario d'acteurs proposé qui débouche sur la coresponsabilité constitue une voie à privilégier, certes pour renforcer encore la prise de conscience citoyenne de tous, dont celle des consommateurs, mais aussi pour franchir un pas supplémentaire dans le dispositif de responsabilités élargie des producteurs par une prise en charge des coûts de gestion des déchets issus des produits manufacturés à un niveau plus élevé qu'il ne l'est aujourd'hui. La réintroduction des consignes pour traiter les produits - réutilisables, dangereux, ou rentablement recyclables - est un outil incitatif supplémentaire au bénéfice de l'efficacité que soutient également le groupe des associations.

Ensuite, favorable aux propositions de l'avis en matière de régulation et de rôle de l'État, le groupe des associations souhaite soutenir particulièrement celle relative à l'émergence d'une nouvelle loi « déchets ». Il s'agit là non pas de légiférer pour légiférer mais au contraire de saisir l'opportunité de la maturité de l'opinion sur les questions d'environnement d'une part et de la nécessité de transposer la nouvelle directive déchets d'autre part pour redonner de la cohérence au système actuel en tenant compte également des propositions issues du Grenelle de l'environnement.

L'idée de lancer un débat public comme le propose l'avis pourrait venir utilement renforcer la nécessaire concertation avec les associations engagées dans le champ de l'environnement et de la consommation, à laquelle le groupe des associations est attaché.

Favorable aux solutions préconisées, le groupe des associations a voté l'avis.

### **Groupe de la CFDT**

Le rapport et l'avis du Conseil économique et social de janvier 1999 pointaient déjà le retard de la France par rapport à ses voisins européens dans le domaine de la gestion des déchets, l'insuffisance des mesures de prévention et la trop faible implication des citoyens. Depuis les techniques de gestion et de valorisation des déchets ont évolué, les citoyens ont pris conscience de l'ampleur et de l'urgence de l'enjeu environnemental.

Le groupe déchets du Grenelle de l'environnement est venu rappeler récemment à juste titre ces objectifs faisant une priorité de la prévention.

L'avis qui nous est proposé, décrit les grandes évolutions en matière de production des déchets, en matière de réglementation et fait un état des lieux exhaustif des propositions du Conseil économique et social de 1999 et des suites qui leur ont été données. Ce travail complet et argumenté constitue la base des nouvelles suggestions qui devraient éclairer les politiques publiques à venir. Au-delà des aspects techniques et financiers de ce dossier complexe, la CFDT retient deux axes qu'elle a soutenus lors du Grenelle de l'environnement et qu'elle souhaite voir retenus dans les lois à venir :

- **L'affirmation d'une volonté politique forte sur ce sujet du traitement des déchets :**

La sensibilisation à un mode de production et à un mode de consommation plus responsables doit être une préoccupation nationale portée au plus haut niveau par l'État dans le cadre de campagne d'informations largement et régulièrement diffusées.

Aujourd'hui, la multiplicité des matériaux utilisés pour réaliser un produit ou son emballage ne facilite pas la tâche du consommateur qui souhaite bien faire. L'ère du jetable incite à se séparer d'un bien dès qu'il ne remplit plus sa fonction sans se soucier de son devenir. Les trois quart des biens de consommation se vendent en libre service. L'accroissement des foyers à une ou deux personnes entraîne la généralisation des conditionnements individuels. Les producteurs de leur côté, sont confrontés aux choix entre goût des consommateurs, concurrence, contraintes de transport et de coût et image environnementale de l'entreprise. Face à ces paradoxes, il est nécessaire de développer des politiques volontaristes tant auprès des concepteurs des biens et produits que de leurs utilisateurs et de renforcer l'information du public sur le cycle de vie des produits avant qu'ils ne deviennent des déchets.

Le consommateur est aujourd'hui sensibilisé aux questions d'environnement et prêt à entendre et à accepter d'adopter de nouveaux comportements s'il reçoit une information claire et transparente. Il est donc urgent de créer les conditions d'une meilleure acceptation sociale. Le flou dans ce domaine sensible alimente tous les malentendus. Les collectivités territoriales qui gèrent ces services ont déjà l'obligation de communiquer à travers des rapports annuels les quantités et les coûts de la gestion des déchets qu'elles assument. Ce n'est pas toujours le cas. Progresser dans la transparence et sur la production d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs est l'une des attentes exprimées par la CFDT lors du Grenelle de l'environnement.

- **La professionnalisation des emplois dans ce secteur :**

La mise en œuvre de la loi de juillet 1992 a permis dans ce secteur, un important développement industriel. Il offre aujourd'hui des emplois nouveaux pour des services de proximité donc non délocalisables dont un certain nombre ne requièrent pas un niveau de formation élevé, permettant ainsi une réinsertion de proximité pour des salariés en difficultés. Pour autant, l'indispensable maîtrise des coûts de la gestion des déchets ne dispense pas d'une véritable professionnalisation des emplois de ce secteur en plein développement par la création de métiers nouveaux et des formations qui leur seront associées. La recherche dans ce domaine doit s'attacher à améliorer les conditions de traitement des déchets mais aussi les conditions de travail qui sont encore souvent difficiles et dangereuses.

Même si ces deux axes sont dans l'avis présenté, moins valorisés que d'autres préconisations plus argumentées, l'ensemble des propositions concourent à améliorer la prévention et le traitement des déchets. La CFDT soutient en particulier les modes de financement plus équitables et efficaces et notamment la redevance incitative mise en œuvre par quelques collectivités « pilote » et qui mérite d'être généralisée au moins dans l'immédiat aux territoires ruraux.

Pour ces raisons, la CFDT a voté l'avis.

### **Groupe de la CFE-CGC**

L'environnement est incontestablement devenu l'une des priorités majeures de nos concitoyens car de lui dépend l'état de la planète que nous laisserons à nos enfants et donc l'avenir même de nos descendants !

Pour ce qui est des progrès technologiques ou de la croissance économique, les cent cinquante dernières années furent une période extraordinaire. Elles furent également catastrophiques sur le plan environnemental. L'exploitation inconsidérée des ressources minières et des énergies fossiles, l'agriculture intensive, la victoire « du tout consommation » à l'origine de cette production inconsidérée de déchets dont l'élimination n'avait absolument pas été prévue, sont désastreux pour notre planète.

La prise en compte de ces problèmes par de nombreux responsables politiques et économiques s'accompagne d'une prise de conscience individuelle. De plus en plus de nos concitoyens sont prêts à accepter les contraintes personnelles qu'exige la préservation de l'environnement. Le plus bel exemple est la réussite du tri sélectif des déchets ménagers. Cette volonté se manifeste clairement dans le développement de la demande des collectes sélectives de déchets.

C'est dire tout l'intérêt de l'avis.

Le groupe de la CFE-CGC se retrouve dans certaines des positions de l'avis. En premier lieu, il est primordial de faire accepter le principe qu'un producteur de déchets soit responsable du devenir de ses résidus. Tout commence donc par la prévention, qui consiste à faire admettre que dès la conception d'un produit quelconque, l'élimination des résiduels doit être pris en compte. La composition de ces produits doit donc être étudiée au regard des restes après usage qu'ils engendreront et donc être constitués d'un maximum de composantes recyclables. Les industriels doivent être impliqués dans l'élimination de leurs productions !

En second lieu, les consommateurs doivent davantage être responsabilisés. Nous avons une population qui consomme, qui produit des déchets et qui s'interroge sur leur traitement. Si un certain public a encore du mal à accepter à la fois les contraintes du tri et son prix de plus en plus élevé, il faut lui expliquer que ce traitement a un coût, et que plus il y aura de tri moins il y aura de résiduels.

D'autre part, les collectivités locales sont les acteurs principaux de la mise en œuvre de la gestion des ordures ménagères. Le coût de la modernisation du traitement des déchets a des conséquences sur l'augmentation de la taxe sur les ordures ménagères. Nous pensons que la remise à plat des taxes existantes et la mise en place d'une redevance incitatrice comportant une partie fixe et une partie variable, est indispensable.

Ensuite, en ce qui concerne l'élimination, nous disons non au tout incinération, comme au tout enfouissement, mais oui à la valorisation et à la réduction des déchets à la source !

Actuellement, deux voies se dessinent : l'enfouissement ou l'incinération des ordures. Ces deux solutions peuvent être complémentaires, à condition d'avoir en amont un véritable tri, et que l'incinération soit parfaitement contrôlée et réutilisée comme source de chaleur. Quant à l'enfouissement, il ne doit concerner que l'extrême bout de la chaîne et les produits vraiment résiduels, plus réutilisables. La valorisation énergétique d'incinérateurs strictement contrôlée, constitue une source d'énergie renouvelable à exploiter.

**Mais une autre piste qui peut aussi être envisagée est celle du recyclage des matières organique à chaque stade de la production. Il faut soutenir le compostage aussi bien agricole que domestique. Un effort considérable d'explication doit être tourné vers les populations, notamment urbaines, pour démontrer l'utilité du compostage par la transformation en gaz de chauffage ou d'énergie destinée aux transports.**

Enfin, les trois quarts des emplois directs générés par les métiers de l'environnement se retrouvent dans les secteurs des déchets. C'est dans cette perspective que doit s'inscrire tout dispositif visant à développer ces activités de ramassage. Cette filière relativement nouvelle doit être source d'encore plus de créations d'emplois pérennes ! À terme, cela peut même déboucher sur l'émergence d'un nouveau secteur, un quatrième secteur avec des emplois de plus en plus valorisés et qui, eux, ne sont pas délocalisables. Pourquoi ne pas envisager avec l'Éducation nationale la création d'une filière scolaire sur ces nouveaux métiers !

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

#### **Groupe de la CFTC**

Cet avis, outre le fait qu'il nous renseigne sur les suites données au rapport du Conseil économique et social de 1999, a le mérite de traiter l'ensemble du problème de la gestion des déchets ménagers d'une manière très complète.

Le groupe de la CFTC approuve la préconisation visant à rechercher au maximum la réutilisation des sous-produits, en les considérant comme des ressources potentielles, et en évitant leur dégradation en déchets.

Ceci implique la mise aux normes ou le remplacement du parc actuel de tri-compostage, et le recyclage des déchets inertes en travaux publics.

Il est d'accord avec la demande de définition d'une règle nationale claire sur le taux de matière organique maximum des déchets pouvant aller en centre de stockage ainsi que sur la définition claire de la notion de déchet ultime.

Il faut effectivement généraliser les responsabilités élargies des producteurs pour faciliter le réemploi des produits et leur recyclage.

Il est très favorable à l'idée d'optimiser la durée de vie des produits. Ceci implique le développement des activités de maintenance et de réparation. Se pose la question de la rentabilité de ces activités, car l'évolution du coût de la main d'œuvre ou des pièces de rechange, par rapport au coût des produits peut mettre en cause la rentabilité de ces activités.

Il pense qu'il convient, d'une manière générale, d'étudier l'impact social et économique des dispositifs visant à faire reprendre les produits en fin de vie par les distributeurs et à les recycler.

Le groupe de la CFTC a noté qu'en ce qui concerne les publicités déposées dans les boîtes aux lettres, une contribution leur sera appliquée à partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain. Il veut bien comprendre que l'activité commerciale et économique a besoin de la publicité, mais il s'interroge sur le volume de papier utilisé à cet effet.

L'idée d'inciter le consommateur à sélectionner ses produits avec comme objectif de réduire leur impact en termes de déchets, lui paraît intéressant.

Le rapporteur propose la mise en place d'une tarification dite incitative, comprenant une part variable en fonction du volume de déchets et une part fixe.

Outre le cas spécifique de l'habitat collectif, plus la famille comporte de membres, plus il y a de déchets. Une telle redevance ne doit pas conduire à une nouvelle mesure antifamiliale.

Cette redevance devrait de toute évidence être modulée par des critères comme le quotient familial.

Le groupe de la CFTC est favorable à la création d'une instance de régulation pouvant assurer un travail de médiation entre citoyens et producteurs, auditer et valider les dispositifs proposés. L'agence de régulation serait le lieu de décision, d'arbitrage et de sanction.

La concertation pourrait effectivement se faire au sein de commissions consultatives comprenant les collectivités locales, les entreprises, les associations de consommateurs.

Il serait des plus souhaitable que parmi les pôles de compétitivité labellisés, certains se construisent autour du problème de la gestion des déchets, d'autant, comme le souligne l'avis, qu'il existe des PME actives dans ce domaine.

Enfin, notre groupe approuve la dernière proposition d'une nouvelle loi sur les déchets reprenant les principales dispositions de l'avis et celles issues du Grenelle de l'environnement.

Les grandes lignes de cet avis lui convenant, le groupe de la CFTC a émis un vote positif.

### **Groupe de la CGT**

Il est opportun de rappeler que le CES s'est intéressé en profondeur aux problèmes environnementaux bien avant d'autres cénacles, et qu'à un moment où de nombreuses orientations novatrices du Grenelle de l'environnement font l'objet d'un tir de barrage avec quelques effets collatéraux fâcheux pour la cohésion de l'action du gouvernement, il est important que notre assemblée donne, à travers cet avis, l'exemple de la constance et de la rigueur que mérite ce débat politique majeur.

Circonscrire la question des déchets à ceux des ménages ne permet pas de cerner la réalité de ce vrai problème de société. En effet, la totalité des déchets est estimée à 849 millions de tonnes en 2004, les déchets ménagers représentent à peine 28 millions, soit un peu plus de 3 % du total. Il faudra bien un jour que le CES se penche également sur la gestion des déchets industriels et agricoles qui représentent, eux, près de 85 % et ont donc un impact considérable sur l'environnement.

Les collectivités locales ont beaucoup investi dans l'ensemble de la chaîne de traitement et la gestion des déchets ménagers est devenue un marché avec son modèle économique bien particulier ; c'est là où l'avis est d'une grande pertinence car il identifie les problèmes les plus fondamentaux. Il faut pourtant noter que, sur le plan social, la grande majorité des salariés évoluant dans ces métiers est soumise à des conditions de travail précaires et nous regrettons que les emplois ne soient pas couverts par un statut apportant des garanties collectives satisfaisantes.

La question du financement de cette activité est centrale : les besoins sont estimés à 6,85 milliards d'euros et ce coût a doublé en dix ans. 80% de cette somme viennent des taxes ou de subventions de l'ADEME ou des conseils généraux. L'essentiel de ce financement repose donc sur les ménages. On nous explique que cette contribution permet de faire prendre conscience du coût pour la collectivité. C'est selon ce principe que de nombreuses collectivités cherchent des dispositifs indexant production de déchets et montant des taxes. Mais cela manque singulièrement d'harmonisation et de justice sociale. C'est pourquoi nous relevons les propositions d'évoluer vers un mode de financement unique, incitatif, concernant tous les producteurs de déchets et de traiter avec équité l'habitat collectif. Cela va de pair avec la nécessité de développer le secteur public des déchets ne serait-ce que pour des raisons de sécurité et de santé publiques. Il est nécessaire en effet, que l'État assume son rôle de régulation, et cela devrait conduire, selon nous, à la mise en place d'un véritable service public du traitement et de la valorisation des ordures ménagères.

Concernant le cas particulier des dispositifs de responsabilité élargie des producteurs, plusieurs éco organismes se sont constitués au niveau de filières, collectant les sommes versées par les consommateurs et les affectant aux collectivités locales chargées d'éliminer ou de traiter les déchets. Ce dispositif

nécessite plus de cohérence, voire de transparence. Nous soutenons donc la proposition de généralisation progressive des REP et leur prise en charge à 80% des déchets induits. Mais cet objectif ne saurait être atteint sans un contrôle plus rigoureux de l'État sur leur respect. Vous proposez d'harmoniser les REP et de n'agréer qu'un éco organisme par filière, nous y souscrivons.

Nous aurions souhaité que l'avis aborde avec plus d'audace la question de la gouvernance de ces éco organismes, tant dans la gestion des ressources que dans le financement du traitement des produits. En effet, ce sont exclusivement les représentants des entreprises de production et de distribution de la filière qui gèrent des budgets alimentés par un surcoût payé par les consommateurs. Aucun représentant de ceux-ci, ni même des salariés, pourtant aussi « producteurs », ne siège dans ces éco organismes. Tout comme il nous semblerait logique que des représentants des collectivités locales en soient également partie prenante. La capacité d'atteindre les objectifs fixés aux éco organismes dans le traitement des produits finis serait ainsi renforcée. D'autre part, il n'est pas certain que l'instance de régulation proposée et calquée sur le modèle anglo-saxon soit de nature à bien faire respecter les objectifs de service public, surtout si on ne prévoit pas une représentation des organisations syndicales.

Le groupe de la CGT a voté l'avis.

### **Groupe de la CGT-FO**

C'est avec grand intérêt que les membres de la section du cadre de vie ont participé à l'élaboration de ce projet d'avis. Les compétences de la rapporteure, son efficacité, sa qualité d'écoute ainsi que sa détermination sans faille ont très largement enrichi le texte présenté aujourd'hui.

S'il s'agit, certes, d'un avis qui fait suite à celui déjà adopté en 1999, sur saisine gouvernementale, il n'en demeure pas moins que le travail accompli est dense et très complet.

Pour entrer pleinement dans le vif du sujet, le groupe FO déplore que les préconisations du précédent rapport soient restées lettres mortes pour la plupart d'entre elles, car elles auraient pu engendrer des progrès significatifs.

Aussi, le groupe Force ouvrière s'inquiète de la suite qui sera réservée à la contribution du CES. Ses doutes semblent avérés quant aux résultats du Grenelle de l'environnement concernant la gestion des déchets.

Il est patent qu'une telle situation ne peut perdurer sans dommages collatéraux.

En 40 ans, on est passé de 175 kg de déchets par habitant à 395 kg, même si les études quantitatives, comme d'autres, peuvent être sujettes à caution. Il n'en demeure pas moins que l'on est sur une pente ascendante qui doit impérativement s'inverser, sous peine de répercussions irréversibles sur l'environnement et la santé publique.

Ces constats faits, les finances des collectivités territoriales et celle des ménages vont devoir faire face à l'augmentation croissante de la dépense. Ces derniers, hélas, constatent déjà que leur pouvoir d'achat s'érode de semaine en semaine.

Le tri sélectif des ordures ménagères, si c'est une mesure essentielle, n'est malheureusement pas encore généralisé sur tout le territoire. Là où ces pratiques se mettent en place, il est recensé des manquements permanents, plus prégnants dans l'habitat collectif. Plusieurs facteurs s'interpénètrent : la force de l'habitude, l'échec d'une information trop succincte, une part d'incivilité, qui s'explique par la gestion complexe du tri des différents déchets ménagers. Ce qui finit par brouiller le comportement citoyen.

Les exemples cités dans l'avis vont dans le bon sens. Le fait de créer une tarification incitative, avec une part variable en fonction des déchets produits, engendre des réductions de coûts non négligeables.

Le compostage, si on peut volontiers y adhérer au regard de son incontestable intérêt, demeure encore marginal car difficile dans son application. Ce qui est possible en maison individuelle, l'est moins en habitation collective. Par contre, l'exemple de la communauté urbaine de Lille peut être repris par toutes les villes d'égale densité, voire moins importantes, même s'il n'est ciblé que sur les rejets des collectivités, cantines, restauration et zones pavillonnaires bien organisées.

Abordons la coresponsabilité : les fabricants se doivent d'adopter des modèles conjuguant développement durable et réduction des déchets dès la conception du produit. Cela ne peut aboutir au final que si une véritable prise de conscience s'instaure avec les usagers.

La directive européenne « Déchets » initiée en 2006, si elle aboutit, devrait encore clarifier la situation, même si mettre d'accord 27 pays sur une politique globale des déchets peut paraître utopique.

L'ADEME révèle qu'en 2004, 849 millions de tonnes de déchets ont été produits en France pour une facture de 6,85 milliards d'euros, représentant environ 109 euros par habitant, soit le doublement des coûts en 10 ans. On s'achemine vers des coûts financiers de traitement exorbitants, qui seront à la charge des seuls contribuables, si aucune mesure rapide n'est prise. En conséquence, le groupe Force ouvrière est attaché à renforcer la responsabilité des pollueurs.

Pour Force ouvrière, les 27 propositions recommandées dans l'avis sont volontaristes et ambitieuses et facteur de progrès. FO souhaite que les autorités compétentes s'en saisissent. Le retraitement des déchets, l'environnement et sa protection ne sont pas absents des revendications syndicales.

Il est difficile en quelques minutes de faire le tour de tous les sujets abordés dans l'avis mais sa justesse et sa qualité ont conduit le groupe FO à le voter et à féliciter la rapporteure pour cet excellent travail.

### **Groupe des entreprises privées**

Le groupe des entreprises privées se félicite du travail et des débats de la section et constate les progrès accomplis depuis le précédent avis du Conseil économique et social sur *La gestion des déchets ménagers, une responsabilité partagée*, même s'il reste encore un long chemin à parcourir.

Il partage le constat sur l'organisation des collectes qui peinent à se concrétiser, sur la valorisation des bio-déchets qui est marginale et sur les déchets dangereux diffus qui sont mal appréhendés.

Le groupe est globalement satisfait de la plupart des propositions formulées dans l'avis qui présentent l'intérêt d'être concrètes et affichent des mesures réalistes et aptes à être mises en œuvre.

Il souscrit plus particulièrement à :

- la réduction, le réemploi et le recyclage des produits manufacturés de la phase de conception à leur prise en charge en fin de vie ;
- la maîtrise du volume des déchets ménagers par habitant.

Aujourd'hui au lieu d'une taxation des déchets au niveau du consommateur, il conviendrait d'encourager de bonnes pratiques environnementales. Cela suppose de modifier la répartition du financement de la gestion des déchets entre les trois acteurs : producteurs, consommateurs et collectivités locales, organisatrices de services publics.

Dans ce cadre, l'habitat collectif devra faire l'objet d'un traitement particulier, la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) devant être repensée, voire remplacée par une redevance incitative, comportant une partie fixe et une partie variable.

Néanmoins, le groupe des entreprises privées souhaite s'opposer à certaines des propositions formulées dans le projet d'avis.

Ainsi, il appelle l'attention des pouvoirs publics sur le fait que le traitement des déchets ménagers en France ne doit pas entraîner une pression fiscale supplémentaire sur les entreprises. Il faut par ailleurs avoir une répartition équitable des coûts de gestion de ces déchets sur l'ensemble des acteurs au titre de la TEOM, chacun payant au prorata de sa production de ses déchets ménagers et non de ses moyens financiers. Les entreprises supportent déjà le coût total de l'enlèvement et du traitement de leurs déchets industriels banaux.

Le groupe des entreprises privées est défavorable à une augmentation de la fiscalité, notamment de la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Dans le même esprit, la création d'une nouvelle taxe sur les produits jetables nous apparaît redondante avec la création d'un dispositif de type Responsabilité élargie des producteurs (REP) pour les produits à usage unique.

À cet égard, une facture précisant le détail des déchets produits permettra de responsabiliser les différents acteurs. De même, on peut espérer qu'un marquage des emballages permette de modifier le comportement des consommateurs

Il faut s'appuyer sur des exemples réussis dans certains territoires, notamment en Alsace, qui n'ont malheureusement pas fait l'objet de beaucoup de publicité pour inciter les consommateurs à changer leurs habitudes.

Le groupe des entreprises souhaite faire émerger ou renforcer la conscience citoyenne qui trouve une traduction dans les comportements quotidiens de tous les acteurs.

Après débat, le groupe des entreprises privées a décidé de s'abstenir sur l'avis.

### **Groupe des entreprises publiques**

Notre groupe tient à souligner l'acuité des questions traitées dans l'avis et la qualité de la contribution ainsi apportée à un débat de société. La conscience des enjeux environnementaux s'est accrue et particulièrement la prise en compte de la nécessaire amélioration de la gestion des déchets de toutes natures. Le Grenelle de l'environnement a, tout à la fois, joué un rôle de catalyseur de cette prise de conscience et permis de clarifier et préciser un ensemble d'objectifs et de priorités.

De façon plus opérationnelle, la gestion des déchets ménagers et assimilés appelle la recherche de la performance alors même que le taux de collecte sélective connaît une faible progression et que la réduction à la source des déchets émis ne connaît que des avancées réduites.

Près de dix ans après le précédent avis du Conseil économique et social, le projet présenté par Mme Michèle Attar met en valeur les aspects essentiels d'une optimisation de la gestion des déchets ménagers et assimilés.

L'amélioration de la gestion des déchets ne peut se concevoir sans une responsabilisation accrue de l'ensemble des acteurs concernés. Entreprises, citoyens, collectivités territoriales doivent en effet prendre conscience qu'ils doivent assumer une véritable responsabilité sociale. Notre groupe est particulièrement attaché à ce principe. Le développement responsable doit être considéré aujourd'hui comme un axe structurant de l'activité de l'ensemble des acteurs économiques et particulièrement des entreprises publiques.

La responsabilisation des acteurs peut être renforcée grâce à des incitations et des leviers financiers qu'il nous paraît indispensable de promouvoir et sans lesquels elle risque fort de ne demeurer qu'à l'état de principe.

L'extension et l'amélioration du système des Responsabilités élargies des producteurs (REP) permettent de développer des outils dont l'efficacité a commencé à faire ses preuves. La proposition de l'appliquer à l'ensemble des produits manufacturés répond à cet enjeu. Il doit être également amélioré par une politique d'harmonisation des éco organismes.

Toutefois nous avons des réserves quant à la création d'une autorité indépendante supplémentaire alors même que son rôle nous paraît pouvoir être assuré par des organismes déjà existant.

On est évidemment tenté par l'introduction d'une redevance incitative - dont le montant serait partiellement corrélé avec le niveau de déchets émis et pour partie fixé librement par les collectivités - qui responsabiliserait à la fois les citoyens, les entreprises et les collectivités. Toutefois, la mise en place d'une telle redevance suppose la mesure précise des quantités de déchets rejetés. Il est donc indispensable d'étudier avec précision les modalités opérationnelles d'une appréciation des quantités de déchets, en particulier en ce qui concerne l'habitat collectif pour lequel l'individualisation est plus complexe.

En fin de compte, il ne faudra pas perdre de vue qu'une telle procédure ne pourra être valablement retenue que si elle est à la fois simple et d'une application peu coûteuse au regard du bénéfice escompté.

Une meilleure articulation entre établissements publics de coopération intercommunale en charge de la collecte d'une part, et du traitement des déchets d'autre part est indispensable. La proposition visant à favoriser la conclusion de contrats d'objectifs entre ces deux types d'EPCI et les conseils généraux est, de ce point de vue, tout à fait intéressante. Ces contrats seraient assortis de dispositifs incitatifs visant à favoriser la réduction du flux de déchets collectés.

Il est nécessaire de veiller à ce que ces contrats soient accompagnés par un ensemble de mesures d'information complémentaires, indispensables pour faire évoluer les comportements. De ce point de vue, la mise en place d'un marquage des produits en fonction de leur éco-conception, sur le modèle du marquage « énergie », s'avère être judicieux. Une action efficace doit en effet intégrer en permanence l'amont et l'aval.

Enfin il nous semble que la situation très particulière de l'Île-de-France justifierait une approche régionale remédiant à l'insuffisante coordination interdépartementale aujourd'hui constatée.

Pour donner corps au principe de responsabilisation, il nous paraît tout à fait déterminant de promouvoir la prévention, la recherche et l'implication des acteurs économiques. Aussi la proposition visant à affecter une partie du produit de la taxe générale des activités polluantes aux entreprises afin de les inciter à développer de nouvelles filières ou à améliorer la gestion de leurs déchets

constitue un axe qu'il est nécessaire d'approfondir. De plus, en vue d'améliorer l'efficacité des REP, il est indispensable de favoriser, au sein des entreprises, l'innovation et la recherche en matière de capacité de recyclage des produits manufacturés.

Enfin, il nous apparaît nécessaire que la loi de transposition de la nouvelle directive « déchets » puisse prendre en compte les propositions formulées par l'avis du Conseil économique et social afin de favoriser l'adoption d'un nouveau cadre juridique pour la gestion des déchets.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

### **Groupe de la mutualité**

La production des déchets ménagers en France est actuellement de l'ordre de 360 kilos par an et par habitant, elle s'élevait à moins de 200 kilos il y a quarante ans. Que faire face à l'accroissement de ces déchets ?

Dix ans après l'avis du CES sur la gestion des déchets ménagers, et dans la suite des conclusions du Grenelle de l'environnement, l'avis présente vingt-et-une propositions pour la mise en œuvre d'une véritable politique de gestion des déchets soucieuse de développement durable impliquant l'ensemble des acteurs et à travers un mode de financement incitatif.

Ces propositions poursuivent un triple objectif : réduction des quantités, développement de la valorisation par réemploi et recyclage, et réduction du recours au stockage et à l'incinération.

La modification des comportements et donc de la production de déchets passe par la mise en place d'une information cohérente et transparente impliquant l'ensemble des acteurs et d'une fiscalité incitative à tous les niveaux. Or, aujourd'hui, le financement incitatif, c'est-à-dire en lien direct avec le comportement des producteurs et des consommateurs, ne représente que 7 % du financement de la gestion des déchets ménagers et assimilés. L'avis propose donc d'introduire des critères incitatifs à la fois pour les consommateurs et les producteurs. Le groupe de la mutualité souligne cependant, comme le rapporteur, la nécessaire réflexion sur une modulation de la fiscalité pour les ménages en fonction de critères sociaux.

Aujourd'hui, selon une enquête du MEDAD, 93 % des Français se disent prêts à changer leurs comportements pour sauver la planète et un même pourcentage est intéressé pour en savoir plus sur les gestes quotidiens qui permettent de réduire la production de déchets ménagers.

Aller plus loin dans l'information et dans une éducation « tout au long de la vie » dès le plus jeune âge est essentiel pour bien consommer, pour jeter moins et jeter mieux. Qui n'a pas en effet hésité devant sa poubelle de tri ? Les informations diffusées sont insuffisantes et mal expliquées et le groupe de la mutualité soutient la proposition d'un marquage « fin de vie » des produits à l'instar du marquage « énergie ».

Coté producteurs, la mutualité approuve la proposition d'élargir le périmètre des déchets concernés par la REP basée sur la responsabilité des fabricants à la gestion de leurs produits en fin de vie. Il souligne le rôle majeur des entreprises de l'économie sociale et solidaire dans l'organisation du recyclage et du réemploi, activité fortement créatrice d'emplois et facteur d'insertion. À cet égard, il rappelle que la taxe dite Emmaüs pour favoriser le recyclage des produits textile, finalement adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2007, est toujours dans l'attente d'un décret actuellement en discussion au Conseil d'État.

Enfin, le groupe de la mutualité insiste sur le développement de la recherche et l'innovation pour permettre d'une part d'améliorer les technologies de traitements et d'autre part d'intensifier l'utilisation des déchets comme source d'énergie alternative. Par ailleurs, l'amélioration des conditions de surveillance pour une meilleure estimation de l'impact sanitaire des centres de stockage et des incinérateurs sur la population doit être une priorité.

Le groupe de la mutualité soutient les propositions de l'avis qui recommandent une meilleure cohérence de l'information, de la prévention, de la coresponsabilité à travers une fiscalité incitative et une régulation coordonnée des acteurs par l'Etat pour atteindre les objectifs d'une réelle politique de gestion des déchets soucieuse de notre environnement.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

#### **Groupe de l'Outre-mer**

Le groupe félicite la rapporteure pour le remarquable travail d'analyse effectué, ainsi que les propositions pertinentes qui figurent dans l'avis.

Les collectivités ultramarines sont particulièrement fragiles par leur taille qui les rend vulnérables à l'accumulation des déchets et qui rend proportionnellement plus coûteux leur traitement, alors que leur principale richesse est généralement leur attrait touristique.

La collecte sélective et les décharges contrôlées créent des charges importantes pour les communes, comme le montre l'exemple de la Polynésie française où la collectivité a dû contribuer aux dépenses. Il n'est pas étonnant que seules quelques rares communes ont commencé à s'y intéresser !

Dans le domaine des déchets d'emballages, dans celui des déchets électriques et électroniques (par exemple pour les piles et accumulateurs), les directives européennes ne sont pas mises en place dans les DOM ; même s'il est vrai que certaines n'ont été transposées dans le droit français que depuis 2006.

Même si une majorité des collectivités d'Outre-mer ont adopté, ou sont en train d'adopter, un plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés, la plupart d'entre-elles ne l'ont pas encore complètement mis en service.

Cela tient souvent à l'opposition des populations locales (soutenues par des élus locaux) à l'implantation de nouvelles installations de traitement des ordures ménagères (incinérateurs, centres de tri ou de stockage) ; comme constaté pour la métropole.

La prise de conscience par les populations et les élus se manifeste aussi, dans certaines collectivités, par des actions spécifiques, comme la substitution aux sachets en matière plastique jetable dans les super et hyper marchés de sacs durables ou le ramassage des véhicules inutilisables ou des carcasses par l'autorité locale. En Guadeloupe, une entreprise a même pu naître de cette seule activité.

À la Réunion, le Syndicat de l'importation et du commerce (SICR), en partenariat avec l'ADEME, lance la première campagne de sensibilisation (24 au 30 avril 2008) du grand public pour la collecte des batteries usagées de véhicules ; en payant dorénavant 3 € de plus, le consommateur réunionnais contribue ainsi au traitement du produit une fois hors d'usage.

S'agissant des vingt et une propositions faites dans l'avis, beaucoup d'entre elles concernent l'Outre-mer et le groupe les fait siennes ; plus particulièrement celles qui concernent le recyclage des déchets organiques, la réintroduction des consignes, la sensibilisation par des campagnes d'information sur l'éco-consommation, et la mise en place de moyens pour surmonter les réactions de rejet des installations de traitement.

Le groupe a voté l'avis.

#### **Groupe des personnalités qualifiées**

**M. Roulleau :** « Étant moi-même président d'un syndicat départemental de traitement des déchets ménagers et assimilés, j'ai lu avec beaucoup d'attention votre avis. J'ai apprécié l'ensemble des commentaires et l'objectivité des chiffres : ils reflètent bien la situation actuelle. Ils démontrent que l'on rencontre de grandes disparités sur le territoire aussi bien pour la collecte que le tri et le traitement.

Réduire la quantité des déchets est incontestablement la première des priorités : le meilleur déchet est celui que l'on ne produit pas. Avoir une démarche préventive est essentiel, en amont de la production par le développement de l'éco-conception des produits, mais aussi en aval au niveau du consommateur-citoyen, dans son comportement d'achat. Le département des Deux-Sèvres a conduit depuis 2004 une action spécifique dans le cadre d'un programme européen LIFE et baptisé localement IDEAL79. L'objectif est de réduire de 10 % sur 3 ans les tonnages de déchets produits sur notre territoire ; avec une démarche, un slogan : « *Nos achats sont nos déchets* » ; un principe, celui de concevoir, fabriquer, vendre, acheter, utiliser, jeter mieux, moins et autrement ; et trois axes : la réduction à la source (consommer moins de matière

première), l'évitement à l'achat (achat de produits générant moins de déchets), et l'évitement de l'abandon (création d'ateliers de réparation et de ressourceries).

Cette action vient compléter toute une démarche de gestion des déchets produits, collectés et traités. Produire et consommer autrement pour adopter un modèle de développement plus conforme aux principes de développement durable induit un véritable changement de société.

La loi de 1992, si elle n'a pas donné un cadre opérationnel clair a au moins eu le mérite d'indiquer les grandes orientations. En matière de gestion de déchets, il n'y a pas de formule toute faite. Les préconisations de l'avis qui reposent sur une co-responsabilité entre les différents acteurs est très importante.

Votre proposition n° 13 a particulièrement attiré mon attention sur les risques d'incohérences entre une collecte organisée au niveau local et le traitement au niveau d'un établissement public de coopération intercommunale. Ce risque est réel mais il ne peut être géré que si l'approche est globale avec un raisonnement de filière collecte et traitement. Ceci est d'autant plus indispensable que si un système de collecte en porte à porte est séduisant à première vue, il peut se trouver complètement inadapté économiquement et environnementalement car il induit dans un territoire de faible densité démographique des coûts de transport élevés, conséquence de la double collecte, et des consommations d'énergie qui annihilent l'intérêt d'une telle organisation. C'est pourquoi il est important que les plans de gestion qui sont de la responsabilité des départements soient élaborés avec une très grande attention car les conséquences financières qui se répercutent sur les taxes d'enlèvement des ordures ménagères ou les redevances ne sont pas anodines. À titre d'exemple, le syndicat de traitement que je préside collecte les déchets ménagers de 256 000 habitants : chaque euro dépensé en plus ou en moins représente évidemment 256 000 euros.

Les conséquences financières sont considérables. Elles sont directement influencées par les choix des gestionnaires. C'est un véritable service public. Les élus chargés du dossier ne doivent pas abandonner à d'autres leur responsabilité car c'est eux qui ont le tiroir caisse des citoyens. Ils en ont la compétence locale.

Vous préconisez la mise en place d'un mode de financement incitatif. Je partage cette analyse, le principe d'une partie fixe qui couvrirait les coûts fixes et amortissements, et d'une part variable qui évoluerait en fonction des coûts réels engendrés par la collecte plus ou moins importante et dont l'organisation pourrait être débattue avec les usagers. Cette approche me paraît être la bonne, elle est séduisante mais elle ne sera pas facile à mettre en place car il n'y a pas à ce jour de système efficace, simple, et performant pour comptabiliser l'apport de chaque usager, ce qui est le cas pour la distribution de l'eau potable où chaque consommateur a son propre compteur.

Vous préconisez de produire moins de déchets en incitant les producteurs à l'éco-conception, en généralisant la redevance à la production et d'appliquer la TGAP sur le stockage afin que les gestionnaires de collecte et traitement soient incités à produire moins de déchets ultimes, tout cela me paraît aller dans le bon sens aussi bien pour l'environnement que les économies de filières. Je voterai l'avis bien que vous n'ayez pas abordé le rôle important des grands groupes spécialisés dans ce domaine et qui jouent un rôle fondamental dans le traitement et le recyclage de l'ensemble des déchets, qu'ils soient ménagers ou non ».

### Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'Unaf est unanime à souligner la qualité de l'avis présenté par notre collègue, Mme Michèle Attar, et l'importance du travail réalisé sur *La gestion des déchets ménagers*, sujet qui concerne directement l'ensemble de nos concitoyens, et en particulier les familles. L'amendement qu'il a déposé visait simplement à rejoindre l'esprit et la lettre de l'avis, entièrement fondé sur l'équité, la responsabilité et la mutualisation.

En effet, ces trois dimensions de l'action dans un domaine qui touche à la vie quotidienne de chacun et de chacune d'entre nous, marquent profondément l'ensemble du texte. Le groupe de l'UNAF y est très sensible, car ces dimensions de l'action, dans tous les champs de l'activité économique, sociale, citoyenne, sont les siennes.

Nous ne doutons pas que ce texte serve de référence à bien des instances et des dirigeants qui ont à prendre tous les jours des décisions concrètes au service des citoyens en ce domaine. Nous aurons à mesurer les effets, en particulier dans le cadre des lois Grenelle de l'environnement et de la réponse apportée à la demande de la section d'une « loi Déchets ».

Le groupe de l'UNAF souhaite faire trois remarques :

**La première est d'ordre économique et financière.** La gestion des déchets ménagers - comme celle de l'eau - coûte cher à tous les acteurs de la chaîne, du producteur à l'utilisateur consommateur. Les chiffres cités dans la première partie de l'avis sont impressionnants ; le constat fait, indiquant que 40 % des installations de traitement des déchets résiduels devront être renouvelées d'ici cinq ans, oblige à une réflexion de fond sur les priorités et les arbitrages budgétaires et financiers à faire. Un essai d'évaluation des coûts et charges à répartir entre producteurs, consommateurs et collectivités, malgré la difficulté de l'exercice, aurait permis de mieux mesurer les enjeux et les priorités de telle ou telle mesure proposée (REP, TGAP, redevance incitative, fiscalité locale, intervention de l'État...). Il semble d'ailleurs, à la lecture de l'excellent comparatif réalisé entre les propositions suivies d'effet depuis le précédent rapport du CES et les décisions du Grenelle de l'environnement, que cet aspect concernant les coûts ait été relativement peu abordé dans ce dernier cadre. C'est la raison pour laquelle l'UNAF considère que la gestion des déchets et celle de

l'eau constituent pour la vie locale, et donc pour la vie quotidienne des familles, l'un des enjeux majeurs de la gestion publique pour les dix prochaines années.

**Telle est la raison pour laquelle l'approche globale de la question préconisée dans l'avis est fondamentale.** En effet, tout le monde sait par ailleurs, et les familles en premier lieu, que leur contribution financière ne peut être augmentée à l'infini.

Il convient donc de favoriser toute approche privilégiant les sources d'économie en amont. Réintroduire certaines pratiques de vie quotidienne comme la consigne aurait un effet pédagogique évident.

Proposer des produits de consommation courante dont l'éco-conception aboutit à un prix à l'étalage plus faible, à qualité égale, constitue bien une priorité. Si la responsabilité des entreprises de production est certes engagée, il ne faut pas se leurrer : c'est le consumérisme, encouragé par la publicité grands médias, qui amène les entreprises à mettre sur le marché des produits « jetables » à court terme, comme on le voit par exemple, non seulement dans les produits alimentaires « dévorés par les emballages », mais aussi dans l'équipement électroménager.

Il y a donc bien, en ce domaine peut-être plus que dans d'autres, une politique de l'offre à mettre en adéquation et en harmonie avec une politique de la demande. Il est ainsi évident que l'État, maintenant les collectivités locales avec les organisations de consommateurs, au premier rang desquelles les associations familiales, doivent être les acteurs et régulateurs de cette politique.

**Toutes les familles se retrouvent ainsi au cœur de ce débat.** Comment asseoir de façon équitable une redevance incitative pour l'utilisateur ? Le groupe de l'UNAF ne rejette pas votre approche, la seule sans doute juste, dans le cadre d'un système de financement reposant sur l'utilisateur et non sur le contribuable.

En revanche, pour éviter que ce système ne soit générateur au cas par cas d'injustices évidentes, d'étage à étage dans le même immeuble ou entre pavillons, il ne doit pas être conçu indépendamment d'une politique fiscale reconnaissant la diversité de la situation des familles et la prenant en compte. Les derniers événements en matière de politique familiale sont de nature à nous faire douter de cette cohérence des politiques publiques.

L'amendement du groupe de l'UNAF a voulu simplement exprimer cet enjeu sous un angle plus large que celui qui est évoqué dans l'avis. Cet amendement ayant été adopté, le groupe de l'UNAF s'est prononcé positivement sur l'avis.

## ANNEXE À L'AVIS

### SCRUTIN

#### Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

*Nombre de votants*.....183

*Ont voté pour*.....158

*Se sont abstenus*.....25

#### Le Conseil économique et social a adopté.

##### Ont voté pour : 158

*Groupe de l'agriculture* - MM. Aussat, Bailhache, Barrau, Baucherel, Bayard, de Beaumesnil, Boisgontier, Boisson, Canon, Cartier, Cazaubon, Chifflet, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Gremillet, Guyau, Lépine, Lucas, Marteau, Meurs, Pelhate, Pinta, Rougier, Sander, Thévenot, Vasseur.

*Groupe de l'artisanat* - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Martin, Pérez, Perrin.

*Groupe des associations* - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Pascal, Roirant.

*Groupe de la CFDT* - Mmes Boutrand, Collinet, MM. Heyman, Jamme, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mme Nicole, M. Quintreau, Mme Rived, M. Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweeeghe, Vérollet.

*Groupe de la CFE-CGC* - MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

*Groupe de la CFTC* - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

*Groupe de la CGT* - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mme Hacquemand, MM. Larose, Michel, Muller, Prada, Rozet.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Lemercier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Veyrier, Mme Videlaïne.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Budin, Fritsch, Grallet, Prugue, Thibous, Verdier, Zehr.

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, M. Gadonneix.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* - Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

*Groupe de la mutualité* - MM. Davant, Ronat.

*Groupe de l'Outre-mer* - Mme Moustoifa, MM. Omarjee, Paul, Penchard, Radjou.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Mme Benatsou, MM. Cannac, Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Figeac, Gentilini, Geveaux, Mme Grard, MM. Le Gall, Mandinaud, Masanet, Nouvion, Obadia, Pasty, Plasait, Mme Rolland du Roscoät, MM. Roulleau, Slama, Steg, Sylla, Vigier.

*Groupe des professions libérales* - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

*Groupe de l'UNAF* - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

*Groupe de l'UNSA* - M. Duron.

### **Se sont abstenus : 25**

*Groupe des entreprises privées* - Mme Bel, M. Buisson, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Roubaud, Salto, Simon, Talmier, Tardy, Veysset.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. de La Loyère, Valletoux.

## GLOSSAIRE

<b>Biodéchets :</b>	Déchets composés de la fraction fermentescible des ordures ménagères soit les déchets de cuisine et certains déchets verts des ménages présents dans la poubelle ainsi que les papiers (dont essuie-tout) et cartons.
<b>Collecte :</b>	Ensemble des opérations consistant à enlever les déchets et à les acheminer vers un lieu de transfert, de tri, de traitement ou une installation de stockage des déchets.
<b>Collecte en porte à porte :</b>	Mode d'organisation de la collecte dans lequel le contenant est affecté à un groupe d'usagers nommément identifiables, le point d'enlèvement est situé à proximité immédiate du domicile de l'utilisateur ou du lieu de production des déchets.
<b>Collecte par apport volontaire :</b>	Mode d'organisation de la collecte dans lequel le contenant de collecte est mis à la disposition du public en accès libre.
<b>Collecte sélective des déchets verts et des bio déchets :</b>	Collecte en porte à porte ou en apport volontaire des déchets verts ou des bio déchets. Les déchets verts collectés en déchèterie ne font pas partie de ce type de collecte.
<b>Collecte sélective des encombrants :</b>	Collecte en porte à porte ou en apport volontaire des encombrants. Les encombrants collectés en déchèterie ne font pas partie de ce type de collecte.
<b>Collecte sélective des matériaux secs des ménages :</b>	Collecte en porte à porte ou en apport volontaire des emballages, JMR ou plastiques. Le verre est quelquefois collecté en mélange avec les emballages dans ce type de collecte. Les matériaux recyclables collectés en déchèterie ne font pas partie de ce type de collecte.
<b>Collecte sélective du verre :</b>	Collecte en porte à porte ou en apport volontaire du verre uniquement. Le verre collecté avec les emballages ou celui collecté en déchèterie ne fait pas partie de ce type de collecte.
<b>Collectes sélectives (CS) :</b>	Collectes des déchets ménagers séparés en plusieurs flux différenciés (matériaux secs, fermentescibles, déchets encombrants des ménages...).
<b>Corps creux :</b>	Conserves, cannettes, briques alimentaires, flaconnages plastiques.
<b>Corps plats :</b>	Cartonnettes, journaux, magazines.
<b>Encombrants :</b>	Déchets volumineux des ménages ne pouvant être déposés dans les containers de collecte. Ne sont pas pris en compte : les déchets verts et les déblais et gravats.
<b>Fréquence de collecte :</b>	Nombre de jours de ramassage des ordures ménagères par semaine. La fréquence de collecte peut être différente selon les zones au sein d'un EPCI. Il a été considéré, dans cette enquête, la fréquence correspondante à la zone de l'EPCI ayant la plus grande partie de la population. (Source ADEME).
<b>JMR :</b>	Journaux magazines, revues.
<b>Matériaux recyclables :</b>	Déchets métalliques, papier, cartons, plastiques, bois, textiles.
<b>Matériaux secs :</b>	Emballages, JMR, plastiques.
<b>Ordures ménagères (OM) :</b>	Déchets issus de l'activité domestique quotidienne des ménages et déchets des activités économiques collectés dans les mêmes conditions que ceux-ci. Ces déchets sont ceux collectés par la collecte traditionnelle des ordures ménagères résiduelles et par les collectes sélectives (hors déchèteries, collectes d'encombrants et collectes de déchets verts).
<b>Ordures ménagères résiduelles (OMR) :</b>	Part des ordures ménagères restant après collectes sélectives.



## TABLE DES SIGLES

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMF	Association des maires de France
ART	Autorité de régulation des télécommunications
APCM	Assemblée permanente des chambres de métiers
BVP	Bureau de vérification de la publicité
CCMGD	Comité consultatif de modernisation de la gestion des déchets
CET	Centre d'enfouissement technique
CLIS	Commissions locales d'information et de surveillance
CND	Conseil national des déchets
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CRE	Commission de régulation de l'énergie
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
DASRI	Déchets d'activité de soins à risques infectieux
DDD	Déchets dangereux diffus
DEEE	Déchets d'équipements électriques et électroniques
DEIC	Déchet d'emballage industriel et commercial
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DIB	Déchet industriel banal
DMS	Déchets ménagers spéciaux
DPPR	Direction de la prévention des pollutions et des risques
DRIRE	Direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FMGD	Fonds pour la modernisation de la gestion des déchets
FOREC	Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
IFEN	Institut français de l'environnement
IGD	Institut de la gestion déléguée
INS	Imprimés non sollicités
MEDAD	Ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables
MINEFE	Ministère de l'Économie des finances et de l'emploi
PDEDMA	Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés
PEDMA	Plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés
PREDD	Plan régional d'élimination des déchets dangereux
REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
REP	Responsabilité élargie des producteurs
RI	Redevance incitative

RS	Redevance spéciale
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
TMB	Traitement mécano-biologique
TNSA	Taxe sur les nuisances sonores
UIOM	Unité d'incinération d'ordures ménagères
VHU	Véhicules hors d'usage
VPC	Vente par correspondance

## LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Scénario tendanciel 2020 .....	15
Tableau 2 :	Catégories de déchets relevant du service public .....	17
Tableau 3 :	Déchets ménagers et assimilés - 2004 .....	20
Tableau 4 :	Ordures ménagères (OM) - 2004.....	21
Tableau 5 :	Sources de financement en 2001 .....	64
Tableau 6 :	Sources de financement en 2006 .....	65
Tableau 7 :	Les différents dispositifs de REP .....	69
Tableau 8 :	Périmètre d'application des REP.....	70
Tableau 9 :	Prise en charge du coût de gestion des déchets par les REP ...	71
Graphique 1 :	La part des différents secteurs .....	14
Graphique 2 :	Destination des déchets collectés par type de traitement .....	22
Graphique 3 :	Répartition des EPCI ayant la compétence collecte selon la nature juridique .....	24
Graphique 4 :	Les déchets municipaux .....	25
Graphique 5 :	Le gisement global d'imprimés papiers : 4,5 millions de tonnes .....	39
Schéma 1 :	Bouclage des cycles .....	79
Schéma 2 :	Un système incitatif.....	94
Encadré 1 :	Suites données au rapport du Conseil économique et social de 1999.....	43

Dix ans après son avis intitulé « la gestion des déchets ménagers, une responsabilité partagée », le CES constate qu'en dépit de progrès indéniables, il manque encore à cette politique publique un cadre opérationnel clair et des financements adaptés.

C'est pourquoi le CES a souhaité enrichir la réflexion en vue d'élaborer un dispositif complet, efficace et cohérent avec les objectifs fixés.

Il formule des propositions en faveur d'une économie circulaire des déchets, d'une coresponsabilité des acteurs dans leur production et leur traitement, et du renforcement du rôle régulateur de l'Etat.