

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 27 janvier 1999	I - 1
TITRE I - CONSTAT.....	3
INTRODUCTION	7
I - L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES ENTRE 1992 ET 1998.....	8
A - LA CONTINUITÉ DE LA POLITIQUE ET LES FILS CONDUCTEURS.....	8
1. Transposition du droit européen, garantie de la continuité	8
2. Valorisation sur tous les fronts avant toute mise en décharge.....	9
3. Le souci de plus de transparence	10
B - QUELQUES VARIATIONS PERTURBANT LA LISIBILITÉ ET LA PORTÉE DES POLITIQUES NATIONALES	11
1. Interprétation évolutive de la notion de « déchet ultime* »	11
2. Evolution des priorités de valorisation	13
3. Absence préjudiciable de référentiel pour l'application du principe de proximité	16
C - LES MÉCANISMES DE SOUTIEN FINANCIER À LA VALORISATION DES DÉCHETS	17
1. Le Fonds de modernisation de la gestion des déchets (FMGD).....	17
2. Les organismes agréés	19
3. Un système de financement trop cloisonné et trop partiel	24
II - LA TRADUCTION DES POLITIQUES NATIONALES AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL	25
A - LES ENJEUX DE LA PLANIFICATION.....	25
B - LE POSITIONNEMENT DES ACTEURS DANS LE PLAN DÉPARTEMENTAL D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS.....	25
C - LES RÉSULTATS	27
III - LES PRINCIPAUX ACTEURS ECONOMIQUES	29
A - LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET TERRITORIALES	29
1. Les investissements réalisés.....	29
2. Les coûts globaux de la gestion des déchets ménagers	29
3. La nécessité d'une plus grande lisibilité de ces coûts	30
4. L'élimination des ordures ménagères : le quatrième « impôt » local.....	31

IV

5. Accroissement rapide de la dépense déchets et de la contribution des ménages	32
6. En conséquence... les collectivités se sont « hâtées lentement »	34
B - LES OPÉRATEURS	35
C - LES ACTEURS DE LA RÉCUPÉRATION ET DU RECYCLAGE	36
1. La récupération	36
2. L'industrie du recyclage	38
D - L'EMPLOI DANS L'ACTIVITÉ DÉCHETS	38
E - L'INSERTION DANS LE SECTEUR DES DÉCHETS MUNICIPAUX.....	40
IV - LA REALITE DU TERRAIN FIN 1998	41
A - LA RÉDUCTION À LA SOURCE.....	41
B - LES FILIÈRES DE VALORISATION	43
1. La valorisation des recyclables secs bien engagée.....	43
2. La valorisation organique dénigrée	44
3. Certaines filières en retard	45
4. Les textiles.....	48
5. Conclusions	48
C - STRUCTURATION DE L'INTERCOMMUNALITE ET MONTAGE DES OPERATIONS DE TRAITEMENT	49
1. L'évolution de l'intercommunalité en matière d'élimination des déchets.....	49
2. Diversité des situations et des territoires	50
D - LES CONTRADICTIONS JURIDIQUES ET FISCALES.....	51
1. Concernant le fractionnement du service.....	51
2. Concernant les déchets des entreprises.....	51
3. Concernant les contrats d'exploitation	53
4. Concernant la fiscalité	53
E - LE PROBLÈME SPÉCIFIQUE DE L'HABITAT COLLECTIF DENSE.....	54
CONCLUSION	58
TITRE II - PROPOSITIONS	60
INTRODUCTION	62
A - RÉDUIRE LA PRODUCTION DES DÉCHETS - FAVORISER LES RÉEMPLOIS.....	62
B - STIMULER L'EMPLOI DES PRODUITS RECYCLÉS	64
C - DÉVELOPPER LA REPRISE PAR LES DISTRIBUTEURS.....	66

D - MIEUX MAÎTRISER LES COÛTS	67
1. Rendre plus transparents les circuits et moins opaques les tarifications.....	67
2. Maîtriser les coûts du transport des déchets	68
3. Codifier de bonnes pratiques contractuelles	68
E - RÉORGANISER LE FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC.....	68
F - ORGANISER LA GESTION DES DÉCHETS BANALS DES ENTREPRISES	74
G - ACCÉLÉRER LA MISE EN PLACE DES COLLECTES SÉLECTIVES.....	76
H - CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS DES ACTEURS PUBLICS ET DE LEURS PARTENAIRES	78
I - APPLIQUER LA RÉGLEMENTATION ET LA FAIRE ÉVOLUER	80
J - DROIT À L'INFORMATION DU PUBLIC, CONCERTATION ET PARTICIPATION DES HABITANTS	82
CONCLUSION	84
GLOSSAIRE.....	86
TABLE DES SIGLES.....	89
LISTE DES ILLUSTRATIONS	90
ANNEXE A L'AVIS.....	92
SCRUTIN.....	92
DÉCLARATIONS DES GROUPES	94

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 27 janvier 1999**

TITRE I
CONSTAT

REMERCIEMENTS

Pour son information, la section a entendu successivement :

- M. Alain Strebelle, chargé de la sous-direction des produits et des déchets au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement ;
- M. Pierre Radanne, président de l'ADEME ;
- M. François Fortassin, vice-président de la commission environnement de l'Association des présidents de conseils généraux ;
- M. Claude Halbecq, membre de la commission environnement de l'association des présidents de conseils généraux ;
- M. Jacques Péliissard, vice-président de l'Association des maires de France ;
- M. Eric Guillon, directeur d'Eco-Emballages ;
- M. Dominique Pin, président de la Fédération nationale des activités déchets-environnement ;
- M. Dominique Maguin, président de la Fédération professionnelle des récupérateurs ;
- M. Maurice Théaud, président du Groupement national des PME du déchet et de l'environnement ;
- Mme Liliane Elsen, responsable du réseau déchets à France Nature Environnement ;
- Mme Denise Lespinasse, membre de la commission environnement de l'Union fédérale des consommateurs - Que choisir ;
- M. Pierre Carli, directeur général de la SA HLM le Logement français.

Par ailleurs, la section a effectué un déplacement à la Communauté urbaine de Lille, où elle a été reçue par M. Deffontaine, vice-président de la communauté.

Le rapporteur s'est en outre rendu à la Communauté urbaine de Strasbourg où elle a rencontré MM. Lapierre et Betton, respectivement chef du service propreté et responsable de la valorisation des déchets de la CUS.

Ont également été consultés M. Rodier, chef du cabinet de l'adjoint chargé de la propreté à la ville de Paris ; Mme Yacef, responsable du tri sélectif de la ville de Clichy ; M. Boucebei, président du SYCTOM de Joué-les-Tours ; M. Farge, conseiller à la présidence du CNRS et M. Matharan, avocat à la Cour.

Le rapporteur exprime ses remerciements aux personnalités auditionnées, aux organisateurs des visites ainsi qu'aux personnalités qualifiées et responsables qui ont accepté d'apporter leur concours à l'élaboration de cet avis.

Enfin, le rapporteur tient à exprimer sa plus vive reconnaissance à MM. Christophe Bérard, Hubert PrévotEAU et Daniel Béguin qui l'ont assisté dans sa tâche et ont mis leurs compétences au service de l'avis.

INTRODUCTION

LA DÉFINITION DU DÉCHET MÉNAGER ÉLARGIE AUX DÉCHETS D'ACTIVITÉS

Par lettre en date du 5 octobre 1998, Monsieur Lionel Jospin, Premier ministre, a sollicité l'avis du Conseil économique et social sur la politique menée en France depuis la loi du 13 juillet 1992, dans le domaine de la gestion des déchets ménagers. La section du Cadre de vie qui s'est vu confier cette saisine par le Bureau a désigné Madame Michèle Attar en qualité de rapporteur.¹

Il apparaît tout d'abord au Conseil économique et social que les déchets ménagers, qui ont représenté environ 30 millions de tonnes pour un coût d'élimination évalué à 28 milliards de francs en 1997, constituent un enjeu environnemental, économique, social et de citoyenneté majeur, directement lié aux modes de vie, de consommation et d'organisation de notre société. De par leurs contenus en matières premières et en énergie, de par les pollutions qu'ils occasionnent pour leurs collectes* et leurs éliminations et de par leurs impacts financiers et sociaux sur les populations, **leur problématique s'inscrit directement dans celle plus globale du développement durable.**

Le Conseil économique et social note ensuite que la gestion des déchets ménagers est étroitement liée à celle des activités commerciales, artisanales et administratives lorsque celles-ci sont mêlées à la vie de la commune ; en effet, depuis la loi de 1975, les communes ou les syndicats de communes organisateurs de l'élimination des déchets des ménages ont la possibilité de collecter et de traiter les déchets des artisans et des commerçants sans sujétions particulières. Les communes et les syndicats de communes ont ainsi régulièrement étendu le service public à ces déchets assimilés car ils relèvent des mêmes filières de collecte, de valorisation* et de traitement* que les déchets des ménages.

Ainsi, le Conseil économique et social propose-t-il :

- que la réflexion ne se cantonne pas à la gestion des déchets ménagers, sous l'angle de la stricte compétence des communes. Le champ de l'avis s'est donc élargi aux déchets d'activités dont la production, puis la gestion, interfèrent fortement avec les conditions d'élimination des déchets ménagers et assimilés, comportant des possibilités d'amélioration de ces dernières à moindre coût ;

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté par 157 voix pour, contre 24 et 10 abstentions. (Voir résultats du scrutin en annexe).

L'astérisque qui accompagne certains termes ou expressions techniques lorsqu'ils apparaissent pour la première fois dans le texte, invite à se reporter au glossaire figurant en fin de document.

- qu'au nom des enjeux de cette problématique, le citoyen qui est également consommateur, contribuable... reprenne une place centrale dans le dispositif. Son accès à l'information, son rôle, ses possibilités d'intervention devront donc être reconnus.

Enfin, on notera qu'en raison du temps imparti et de la spécificité de l'Outre-mer, la situation dans ces départements qui relèvent pourtant du droit commun n'a pas fait l'objet de développements particuliers. Un prochain rapport de notre assemblée pourrait s'y consacrer.

I - L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES ENTRE 1992 ET 1998

A - LA CONTINUITÉ DE LA POLITIQUE ET LES FILS CONDUCTEURS

1. Transposition du droit européen, garantie de la continuité

La continuité de la politique nationale résulte grandement de celle de la politique communautaire des déchets, domaine de l'environnement où la législation européenne est ancienne (directive cadre 75/442/CEE du 15 juillet 1975). Elle s'étoffe régulièrement pour atteindre une quarantaine de directives tous domaines confondus, dont environ la moitié concerne les déchets des ménages.

La loi du 13 juillet 1992 traduit en droit français la dernière directive cadre relative à la gestion des déchets ménagers et assimilés (celle-ci résultant elle-même de la rénovation de la directive cadre de 1975). De même la directive « emballages » a généré les décrets n° 92-377 du 1er avril 1992 (emballages ménagers) et n° 94-609 du 13 juillet 1994 (emballages détenus par les entreprises).

D'autres directives visant des catégories particulières de déchets, jugées prioritaires à l'échelon européen, sont déjà ou seront prochainement transposées dans le droit national : les politiques nationales successives des déchets les intègrent plus ou moins rapidement ou, mieux, les anticipent assez souvent.

L'Etat français n'a tardé que pour la transposition de la directive applicable aux piles et accumulateurs portables contenant des produits dangereux (cadmium ; teneur en mercure excessive). Ce rare manquement révèle en fait le retard pris dans notre pays pour la gestion des gisements dispersés de déchets dangereux (ménagers ou non), autres que certains déchets liquides (huiles usagées ; solvants chlorés). Par contre la promulgation du décret « toutes piles », promis avant fin 1998, anticiperait la parution d'une nouvelle directive européenne alors que le mécanisme du financement national n'est pas encore défini.

En fait, les politiques nationales successives influencent surtout les rythmes, délais et modalités pratiques de mise en oeuvre de décisions européennes. Celles-ci, au moins sur les objectifs quantitatifs vérifiables ainsi que sur le respect des normes environnementales, seront nécessairement appliquées par les Etats membres.

En définitive, chaque gouvernement ou ministre de l'Environnement contribue à la politique européenne et infléchit la politique nationale suivant sa sensibilité, mais les objectifs fondamentaux et les tendances lourdes fixées de plus en plus au niveau européen en déterminent grandement les contenus et assurent la continuité des politiques nationales, globale ou sectorielles.

Et cet encadrement se fera de plus en plus ressentir :

- les directives particulières en discussion conditionnent le contenu des décrets relatifs aux pneus usagés (directives véhicules hors d'usage (VHU), mise en décharge*), aux piles et accumulateurs usagés (cf supra) annoncés dans la communication ministérielle du 26 août 1998 ;
- les directives filières en cours de préparation (mise en décharge, incinération, compostage*) vont confirmer (dioxines) ou préciser (compost*) les futures normes environnementales applicables en France.

2. Valorisation sur tous les fronts avant toute mise en décharge

La loi du 15 juillet 1992 ne fait que reprendre le contenu de la directive-cadre rénovée qui devait être transposée avant avril 1993, et en particulier son article 3, quant aux objectifs stratégiques : la prévention ou «la réduction à la source de la production et de la nocivité des déchets, leur valorisation par recyclage* ou comme source d'énergie».

Depuis, le principe de valorisation optimale, aux conditions techniques et économiques du moment, est devenu la pierre angulaire de nombreux textes et interventions publiques.

Les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés devaient permettre de définir les objectifs réalistes de valorisation selon un calendrier national conforme à la stratégie européenne. C'est donc surtout sur la progressivité des démarches et sur les ambitions échelonnées par filière que le message a pu varier.

La valorisation englobe valorisation-matière par recyclage (matériaux ou matière organique) et énergétique (toutes récupérations d'énergie) ou leur combinaison (filiale méthanisation*) : la part valorisable du déchet doit en être extraite avant enfouissement¹. Les politiques menées depuis 1992 sont fondées sur ce principe. La conséquence en a été entre autres non pas la fin des décharges mais l'arrêt, progressif, de la mise en décharge directe des déchets bruts.

Les plans successifs de résorption des décharges devenues illégales, (municipales ou sauvages), s'avèrent donc autant des actions cohérentes avec la valorisation que des campagnes de suppression de foyers de pollution. Cette autre constante de l'action gouvernementale n'a pas encore rencontré un écho suffisant auprès des collectivités territoriales : la circulaire du 10 novembre 1997

¹ Toutes ces opérations doivent être effectuées dans des conditions assurant un haut niveau de protection de l'environnement, en particulier les installations de traitement, situées en bout de la chaîne d'élimination, étant de plus en plus sévèrement réglementées (par exemple normes de rejet évoluant avec la connaissance des risques climatiques ou sanitaires).

prescrit un volet «recensement et résorption» dans les plans. La généralisation rapide des accords Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) - conseils généraux pour le financement de ce volet¹ est considérée acquise.

Les décharges destinées aux déchets non dangereux (classe 2), rebaptisées centres d'enfouissement technique ou installations de stockage remplissent donc de nouvelles fonctions : à terme en 2002, et sur ce point les différents ministres ont tous maintenu le cap, elles ne seront plus qu'un exutoire placé en fin de la chaîne d'élimination. Or, même si leur nombre diminue (2680 sites, autorisés ou non, en 1996, contre 3440 en 1993), les quantités qu'elles reçoivent demeurent quasi stationnaires (22,1 Mt en 1996 et 22,9 Mt en 1993)².

Toutefois la transposition de la prochaine directive « mise en décharge », en phase finale de discussion, accentuera ces points forts et devrait conforter la circulaire du 28 avril 1998, relative à la réorientation des plans départementaux d'élimination des déchets :

- avant de pouvoir être mis en décharge, tout déchet devra avoir subi un prétraitement, incluant sa valorisation maximale ;
- la part de déchets fermentescibles enfouie devra diminuer progressivement sur la base d'objectifs quantitatifs échéancés ;
- les décharges susceptibles d'accueillir des déchets inertes (et non dangereux) devront être soumises à réglementation environnementale. N'y seront en principe également admis à terme que des déchets prétraités, c'est à dire des apports prétriés et/ou dépollués à la source non valorisables en réemploi* ou recyclage (d'où la relative urgence des solutions, planifiées, à mettre en oeuvre pour le secteur du BTP).

3. Le souci de plus de transparence

Pour la mise en oeuvre du droit à l'information prévu à l'article 3.1 de la loi du 15 juillet 1975 modifiée, le décret n° 93-1410 du 23 décembre 1993 a institué deux mesures novatrices :

- l'obligation pour les exploitants d'installations de traitement des déchets de fournir un rapport annuel d'information, consultable en mairie ou en préfecture par le public ;
- la création de commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), composées de représentants de l'Etat, d'élus locaux et de représentants d'associations. Les CLIS sont obligatoires pour toute installation collective (existante ou projetée) de stockage. Pour les autres installations collectives d'élimination de déchets soumises à autorisation administrative, leur création est possible sur simple demande d'une des municipalités concernées par les impacts ou dangers.

¹ Dont la résorption des décharges dites d'inertes (classe 3 sous-réglémentée) lorsque des exutoires alternatifs suffisamment proches auront été créés.

² Source ADEME.

Ces mesures répondaient à une demande aiguë et unanime de plus de transparence. Elles ont été complétées par l'obligation faite aux collectivités territoriales de produire un rapport annuel sur l'exploitation du service public d'élimination*.

Ces nouvelles obligations se mettent en place progressivement et leurs résultats sont en rapport avec les moyens, administratifs notamment, qui leur sont affectés, inégaux suivant les motivations et les effectifs des services de l'Etat compétents.

Les rapports annuels d'information sont transmis aux membres des CLIS et, en général, présentés en comité départemental d'hygiène. Ceci assure une assez large diffusion d'informations mais ne garantit pas la transparence :

- des contenus hermétiques, peu pédagogiques, rendent souvent l'information incontrôlable par des non initiés, habitants ou membres d'associations notamment ;
- les effectifs des inspecteurs des installations classées* (au 31 décembre 1997, 1 325 postes pourvus mais seulement 679 en équivalent temps plein) sont tels que la mission d'information est fatalement secondaire, parfois négligée, en tout cas difficilement prioritaire.

Concernant la création et le fonctionnement des CLIS, le bilan est également mitigé. L'étude nationale menée par France Nature Environnement (FNE fédérant une part significative d'associations agréées de protection de la nature) pour le compte du ministère inventorie 198 CLIS constituées autour de 241 installations de traitement. De très fortes disparités interdépartementales reflètent l'inégale implication des préfets et des DRIRE. Ce chiffre national est à rapprocher du nombre d'établissements classés soumis à autorisation au titre du traitement et de l'élimination des déchets (1 085 fin 1997).

Enfin, la demande de transparence est très forte sur les coûts, autant de la part des collectivités territoriales que de nombreux autres partenaires tels que les associations (de protection de l'environnement, de consommateurs, de locataires, du cadre de vie), les bailleurs sociaux, les syndicats professionnels, les organisations professionnelles, les syndicats de salariés... Ces derniers estiment d'ailleurs devoir être membres dans des instances où les projets et le fonctionnement de l'entreprise sont débattus collectivement (CLIS mais aussi comité départemental d'hygiène, ceci indépendamment de l'existence d'un CHSCT et de ses prérogatives).

B - QUELQUES VARIATIONS PERTURBANT LA LISIBILITÉ ET LA PORTÉE DES POLITIQUES NATIONALES

1. Interprétation évolutive de la notion de « déchet ultime* »

La décharge ne devait donc à l'horizon 2002 accueillir que des **déchets ultimes**. Ce qualificatif renvoie à la chaîne d'élimination dont la décharge est considérée comme le dernier maillon.

La définition légale n'a pas changé depuis le 13 juillet 1992 : *«Est ultime au sens de la présente loi, un 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».*

Ces périphrases introduisent de la souplesse dans des systèmes où la maîtrise des coûts est un des impératifs de la gestion du service, de l'entreprise. Il appartient alors aux pouvoirs publics ou, en cas de conflit, au juge administratif, d'en préciser régulièrement le contenu.

Il n'y a donc rien de choquant, au contraire, à ce que les gouvernements successifs actualisent régulièrement le contenu et non point la définition légale d'une notion nécessairement et volontairement floue.

Par contre, des interprétations radicalement différentes données à deux ans d'intervalle¹ ne peuvent que dérouter les acteurs les plus impliqués, politiquement et/ou financièrement, dans la mise en oeuvre de politiques planifiées sur le moyen voire long terme : il s'ensuit un manque de lisibilité dans la durée qui peut s'avérer inhibant ou même démotivant, notamment pour ceux qui avaient cru bon, entre 1992 et 1997, de promouvoir la valorisation thermique.

La circulaire du 28 avril 1998 et son annexe précisent, sous plusieurs angles, la nouvelle interprétation en condamnant sans appel *«la définition très réductrice du déchet ultime qui prévalait jusqu'à présent»*. Ceci répond au voeu de pragmatisme partagé, pour des motifs parfois opposés, par les différents acteurs économiques ; la circulaire introduit en effet une grande souplesse :

- « redéfinition précise du déchet ultime fonction des conditions locales » ;
- le *« déchet ultime propre à chaque périmètre d'élimination découle directement du contenu et des objectifs du plan d'élimination proposé pour chaque périmètre validé »*.

¹ Pour Mme Corine Lepage, les déchets ultimes étaient restreints aux seuls sous-produits de l'incinération, alors que pour Mme Dominique Voynet, peut être considéré en fonction du contexte comme ultime tout déchet résiduel après collectes sélectives poussées à leur maximum.

Aussi pour parer les risques prévisibles de dérives associées à cette déconcentration de l'interprétation officielle, le texte intègre deux garde-fous :

- « *la décharge (évidemment conforme) ne recevra pas de déchets bruts* »¹ ceci en conformité avec le projet de directive européenne (mise en décharge) ;
- « *mise en place, si nécessaire, de définitions réglementaires ultérieures plus précises, quant à la définition du déchet ultime* ».

En définitive cette évolution assez radicale bouleverse quelque peu la part belle faite à l'incinération quel que soit le contexte local, ce que le député Ambroise Guellec avait déjà mis en évidence dans son rapport d'information parlementaire en février 1997.

2. Evolution des priorités de valorisation

Etant donné que la stratégie européenne globale de gestion des déchets n'établit pas de hiérarchie entre les différentes valorisations, les Etats membres disposent d'une certaine latitude qui conduit *de facto* à des hiérarchisations nationales.

Pour l'Union européenne, le choix des modes de gestion ne fait pas l'objet d'une hiérarchie systématique et il doit s'opérer au cas par cas.

La comparaison des démarches française et allemande est l'illustration que les rythmes et les moyens d'atteindre les objectifs européens peuvent différer sensiblement selon les Etats membres.

Tableau 1 : Objectifs de recyclage des emballages en France et l'Allemagne

	FRANCE		ALLEMAGNE
	Objectifs 2001 (Décret du 18/11/96)	Performance 1997*	Objectifs 2002 (Ordonnance de juin 1991)
Taux de valorisation global	50 à 65 %	41,6 %	-
Taux de recyclage global	25 à 45 %	29,6 %	-
Taux de recyclage par matériau			
Verre	15 % minimum	48 %	72 %
Papiers cartons	15 % minimum	36,3 %	64 %
Acier	15 % minimum	41 %	72 %
Aluminium	15 % minimum	3 %	72 %
Plastiques	15 % minimum	5,5 %	64 %
Composites			64 %

* Résultats englobant déchets ménagers et déchets d'activités
Source : Environnement et Techniques — Novembre 1998

La comparaison France-Allemagne entre les objectifs et les performances vérifiables de recyclage des emballages et des matériaux n'est pas nécessairement pertinente. Il serait risqué d'en tirer des conclusions sur un mécanisme de financement préférentiel du système national de gestion des déchets ménagers.

Les contextes nationaux sont très différents. Par exemple :

¹ C'est à dire de déchets non issus de collectes séparatives et n'ayant subi aucun processus de tri pour extraire leur fraction valorisable et/ou réduire la toxicité des flux à éliminer

- le tri à la source est ancien en Allemagne, le public y est particulièrement sensible aux préoccupations d'environnement ;
- l'organisation du territoire est beaucoup plus concentrée : Länder et kreis allemands face aux régions et 36 000 communes françaises ;
- les conditionneurs allemands ont été soucieux de conserver la pratique du verre consigné qui a quasiment disparu en France.

Un des mérites du Dual System allemand est d'avoir poussé les conditionneurs germaniques à réduire la production d'emballages de façon assez significative. Mais cet effet volume est indissociable du prix élevé du point vert.

La philosophie même des politiques nationales est fondamentalement divergente. D'après D. Dron¹ « *le dirigisme technologique s'accompagne d'incitations de niveau élevé (Allemagne) ; la concertation poussée entre pouvoirs publics et industriels minimise ces incitations (France)* ». Le système Eco-Emballages français n'a pas incité, en particulier, à la réduction de la production d'emballages.

Une tentative de comparaison a pourtant été faite par l'Université catholique de Louvain². L'étude conclut à la non-comparabilité des systèmes et des résultats.

Une autre étude - cette fois à caractère prospectif - de Price Water Cooper³ au niveau européen, conclut à la non-comparabilité des données sur les quantités de déchets. Elle souligne que les déchets d'emballages visés par la directive « emballages » représentent moins de 5 % du gisement global des déchets (toutes provenances confondues) mais que leur élimination* a un coût rapidement croissant et différent selon les Etats membres, enfin que la plupart des pays concentrent leurs efforts sur les emballages ménagers qui constituent moins de la moitié du gisement des déchets d'emballages.

La supériorité allemande - supposée - qui apparaît dans le tableau ci-dessus, en matière de recyclage doit être en réalité relativisée, car une politique de « recyclage à tout prix » génère toutes sortes d'effets pervers.

- l'objectif plancher de recyclage par matériau de la directive européenne (15 %) peut être atteint, pour les plastiques notamment, en collectant en priorité les déchets non ménagers dont une large part va encore en décharge, et en limitant l'effort sur les déchets ménagers à la fraction la plus aisément accessible puis transportable ;
- l'incinération contrôlée des plastiques les moins aptes au recyclage est compatible avec le respect de la directive européenne de 1994, les autres matériaux étant recyclables à moindre coût. A la limite, on peut

¹ Dominique Dron « Déchets municipaux : Coopérer pour prévenir ». Rapport au Ministre de l'Environnement - Documentation française - 1997.

² Institut d'administration et de gestion de l'Université catholique de Louvain ; étude de la gestion des déchets solides dans onze villes de neuf pays différents (août 1998) ; étude ne se limitant pas à l'évaluation du gisement ou à l'analyse d'une étape d'élimination.

³ Etude de Price Water Cooper pour l'ERRA (European Recovery and Recycling Association) ; étude prospective avantages/inconvénients des systèmes de gestion des déchets d'emballage dans l'Union européenne (septembre 1998).

penser qu'en termes économiques sinon écologiques les Allemands pratiquent un excès de recyclage des emballages.

Les effets pervers du Dual System allemand sont aujourd'hui connus après la loi Topfer qui avait fixé des objectifs très ambitieux de recyclage des déchets d'emballages sur trois ans :

- déstabilisation des cours de matières premières, par exemple le papier carton ;
- exportations massives de plastiques vers l'Asie (plus de la moitié du tonnage collecté en 1996) sans compter quelques incursions dans des décharges françaises.

Des inconvénients du même type semblent imputables en France à la mise en place d'Eco-Emballages.

La conclusion qui semble s'imposer est le caractère illusoire de tout *a priori* idéologique - par exemple tout incinération ou tout recyclage. Il ne peut en résulter qu'une dérive des coûts et des déséquilibres de tous ordres. La gestion globale des déchets doit être multi déchet (pour établir une synergie ménagers et autres producteurs) et multifilière. Elle doit partir d'une analyse par types de déchets. Elle ne peut se concentrer seulement sur une sous-partie du gisement, telle les emballages, plus spectaculaire que les autres.

Au-delà de la comparaison entre les deux systèmes, les ambitions respectives des deux pays en 1997 reflètent aussi d'une certaine façon la place de l'incinération et le retard pris en France dans la mise en place des filières de recyclage pour certains matériaux combustibles, plastiques surtout et dans une moindre mesure papiers.

La hiérarchie introduite entre les valorisations matière et thermique par la directive prend en compte les aptitudes diverses des matériaux composant les emballages usagés, leur plus ou moins forte recyclabilité et leur éventuelle polyvalence en matière de traitement.

Mais la réorientation de la politique nationale, notamment à partir de la circulaire du 28 avril 1998, pose en priorité la valorisation matière puis la valorisation énergétique éventuelle et le stockage en centre d'enfouissement technique. Cela semble introduire une hiérarchie entre les valorisations qui serait pertinente si elle était également étendue à l'ensemble des déchets banals. Ceci va bien au-delà de la doctrine européenne, laquelle établit la primauté de la prévention sur la valorisation mais range sur le même pied les modes de gestion multifilières pouvant intégrer une valorisation thermique complémentaire du recyclage.

Ce tournant n'est pas compris par tous, en particulier et entre autres par une partie des opérateurs (FNADE) et par les élus gestionnaires de systèmes de traitement englobant des réseaux de chaleur (association AMORCE).

Aussi pourrait-on craindre que l'interprétation et/ou la perception de la notion de déchet ultime après avoir conduit au trop d'incinération aboutissent au

rejet a priori de celle-ci alors « *qu'aucune technique n'apporte toute la solution* ». ¹

3. Absence préjudiciable de référentiel pour l'application du principe de proximité

Selon une étude de l'ADEME, le transport*, à 97 % routier, de l'ensemble des déchets agricoles, ménagers et industriels représente 35 % en tonnage, et 15 % des flux en tonne-km, du trafic intérieur de marchandises. Dans l'écobilan de la gestion des déchets, l'importance des mouvements affecte singulièrement le bilan énergétique puisque l'ADEME chiffre la dépense énergétique liée au transport des déchets à plus de 600 000 TEP.² et relativise par là même d'autres pollutions atmosphériques liées au traitement en tant que tel des déchets.

Certes, les mouvements de déchets ménagers et assimilés sur de longues distances ne représentent qu'une minorité des flux globaux. Mais leur contribution s'est accrue de façon exponentielle en rapport avec l'évolution des systèmes de collecte (plus séparatifs) et des marchés (plus segmentés avec moins d'opérateurs) ainsi qu'avec la diversification et la spécialisation croissante des lieux de (pré)traitement après étapes intermédiaires de plus en plus nombreuses.

Ainsi, la dépense énergétique liée au transport n'apparaît toujours pas (ou guère) dans des prescriptions réglementaires claires comme un critère déterminant l'élaboration ou la révision des plans, alors que l'enjeu environnemental et financier est de première importance.

Par ailleurs, la part du transport dans le prix d'élimination a subi une inflation parallèle qui ne peut être analysée valablement sans une décomposition fine des coûts pratiqués tout au long de la chaîne d'élimination. Toujours est-il que l'objectif de maîtrise des coûts ne peut être respecté si le principe de proximité n'est pas plus méthodiquement appliqué à partir de repères et de ratios valables pour tous.

Une application pragmatique de la notion de proximité consisterait donc à limiter les distances parcourues compte tenu des exutoires disponibles et des possibilités de concurrence pour un mode de traitement donné. Mais en l'absence de distances limites indicatives sinon normatives, la notion de proximité se retrouve soumise à interprétation, voire sujette à contestation.

Et pour l'instant, à notre connaissance, le seul prolongement réglementaire se situe au sein de la législation des installations classées par le biais du contrôle obligé de l'origine géographique des déchets. Ainsi la limitation du tonnage de déchets potentiellement admissibles dans une installation de traitement donnée « *au tonnage des ordures ménagères et assimilés ménagers produits dans le secteur résultant de l'application de la notion de proximité conformément à la réglementation actuelle, ainsi que par les orientations - déterminées par le plan départemental* » est un moyen juridique d'optimiser les transports de déchets.

¹ p 133 du remarquable ouvrage collectif rédigé par D. Dron "Déchets municipaux, coopérer pour prévenir" - Rapport à Mme C. Lepage, ministre de l'Environnement

² Soit "près de 5 % de la consommation nationale de l'ensemble du secteur des transports, automobiles individuelles et avions compris" - in l'article du Monde commentant le rapport de l'ADEME

Dans le domaine comment éviter que ces orientations du plan restent floues et en pratique inapplicables ?

C - LES MÉCANISMES DE SOUTIEN FINANCIER À LA VALORISATION DES DÉCHETS

1. Le Fonds de modernisation de la gestion des déchets (FMGD)

Alimenté par une taxe sur la mise en décharge des déchets ménagers et assimilés (20 F/t à l'origine, 40 F/t en 1998), le FMGD a pour vocation, de par la loi, d'aider financièrement :

- la recherche et le développement ;
- la réalisation d'équipements ;
- la réhabilitation de sites ;
- les communes accueillant des installations ;
- les départements prenant la compétence planification.

En 1999, la taxe de mise en décharge passe à 60 F/t (collectée dans le cadre de la TGAP).

La gestion est effectuée par l'ADEME sur les avis d'un Comité consultatif de modernisation de la gestion des déchets (CCMGD) rassemblant Etat, collectivités territoriales, professionnels et associations de protection de l'environnement.

Ces avis portent sur les programmes d'actions et les principales opérations.

Tableau 2 : Répartition des principaux postes de dépenses
(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	Total
Recherche et Développement	8	61	65	59	79	75	347
Aide aux équipements	20	160	297	428	351	834	2090
Réhabilitation		14	6	9	9	24	62
Autres			3	4	17	15	39
Total	28	235	371	500	456	948	2538

* estimations. Source : ADEME

La majeure partie des crédits est consacrée aux déchets municipaux : 56 % contre 16 % pour les déchets industriels banals* et 11 % de divers (déchets organiques).

Les aides à l'équipement représentent la plus grosse part des interventions : 66 %, dont les 2/3 pour les déchets municipaux.

1.1. Les aides à la recherche et au développement

L'intervention de l'ADEME pèse d'un poids important : 79 MF ont été consacrés en 1997 sur un montant national de recherche déchets estimé à 300 MF. Cette intervention a été conduite jusqu'ici avec une programmation très

dispersée des actions de l'ADEME (tous les champs sont explorés : technique, social, économique, impacts environnement et santé).

1.2. Les aides aux équipements

Les aides sont volontairement très élevées en amont des filières (collectes sélectives, déchetteries, compostage), plus faibles sur l'incinération, nulles sur la décharge (sauf pour la réhabilitation).

Avec les taux élevés de 1997 et 1998 (jusqu'à 50 %), elles ont un effet déclencheur sur l'amont, mais pas sur les investissements lourds (incinération) qu'elles servent à accompagner et à optimiser. Elles permettent une coopération technique forte avec les collectivités locales et territoriales en amont des décisions et projets. Par contre, le rattrapage d'utilisation des crédits a conduit à quelques excès :

- projets publics aidés à hauteur de 80 % (sinon plus) et/ou doubles emplois avec le risque de dérive dans le cas des déchetteries (suréquipement ; surcoûts des voiries et réseaux divers) voire des centres de tri (surcapacités) ;
- surtout, peut-être, barème identique pour l'aide aux équipements privés de gestion des déchets municipaux sans contreparties claires de répercussion sur les tarifs pratiqués à l'égard des collectivités locales.

Ainsi, de luxueuses déchetteries ne seront ouvertes que deux jours par semaine ou des unités privées de compostage des déchets végétaux largement subventionnées ajustent leurs tarifs à hauteur de ceux pratiqués dans les décharges exploitées par le même prestataire de service.

Leur impact sur le coût payé par l'utilisateur reste faible lorsque ce coût est surtout dû au fonctionnement, non aidé par l'ADEME, ce qui est le cas de la gestion des déchets ménagers spéciaux et, plus largement, de celle des catégories ne bénéficiant pas du soutien d'Eco-Emballages.

Le système d'aide (critères, modalités) paraît cependant complexe et peu lisible aux partenaires de l'Agence. Il n'est pas suffisamment souple pour bien s'adapter aux contextes régionaux. Enfin, l'évolution du taux d'aide de l'ADEME, notamment à partir d'octobre 1998, s'il avait été souhaité par les différents partenaires, a pour corollaire de privilégier les retardataires.

1.3. Le Comité consultatif de modernisation de gestion des déchets (CCMGD)

Cette instance plurielle joue bien son rôle et sa pratique a permis de réguler les modes d'intervention. Le CCMGD est toutefois de plus en plus accaparé par l'afflux de dossiers individuels, compte tenu de l'effet des taux d'aides, et passe trop peu de temps sur les stratégies générales.

Cela conduit à des débats techniques où les professionnels jouent un rôle important, mais qui peut démobiliser certains élus. On notera notamment l'absence de représentation des associations de consommateurs, ce qui mériterait d'être corrigé lors de la création de la nouvelle instance qui remplacera le

CCMGD - celui-ci est dissous de fait avec la disparition du FMGD au profit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

2. Les organismes agréés

Sur le thème des déchets d'emballages, la démarche qui a présidé à la création d'organismes agréés a débuté dans les années 80 avec une première directive européenne sur les emballages de liquides alimentaires.

Basée sur des accords volontaires d'industriels, des résultats significatifs n'ont été obtenus que pour le verre, seul matériau dont la collecte et le recyclage étaient intéressants du fait des économies d'énergie engendrées. Le taux de valorisation restait néanmoins limité, seule la partie de gisement la plus accessible étant ramassée.

En 1992, pour anticiper et influencer la publication d'une nouvelle directive européenne concernant l'ensemble des déchets d'emballages - ménagers et industriels - la France a pris, **à la demande des industriels** de la grande consommation - Industries agro-alimentaires, produits d'entretien -, un décret concernant les seuls emballages ménagers.

L'enjeu pour les industriels était d'éviter une directive européenne s'inspirant du modèle allemand, mis en oeuvre simultanément, sur la base d'une prise en charge totale par les industriels, de la collecte et du recyclage de l'ensemble des emballages, et sans recours à la valorisation énergétique. Ce dernier modèle (retenu en Allemagne) est potentiellement plus coûteux, et surtout porteur d'entrave à la libre circulation des produits, en instituant la possibilité d'obligation de réemploi si les objectifs de recyclage ne sont pas atteints.

En France, pour mettre en oeuvre la politique globale de gestion des déchets ménagers définie par le législateur, les pouvoirs publics ont opté pour une voie originale alliant intérêt général et initiative privée. Ainsi, Eco-Emballages, Adelphe et Cyclamed, sociétés ou associations de droit privé, se sont créées afin de mettre concrètement et collectivement en oeuvre le principe pollueur-payeur qui s'applique désormais aux emballages abandonnés.

A travers l'agrément donné par les pouvoirs publics après avis de la Commission consultative, elles se sont vu confier une mission d'intérêt général et public qui concerne tous les Français, puisqu'elle consiste à mettre en place progressivement la collecte sélective et le tri des emballages sur l'ensemble du territoire français, l'objectif étant de valoriser 75 % des emballages ménagers usagés d'ici à 2002.

Les principes directeurs en sont :

- l'obligation des producteurs, qui mettent sur le marché des biens emballés, de contribuer financièrement ou de pourvoir eux-mêmes à la valorisation des emballages de leurs produits ;
- le respect de la responsabilité des collectivités en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages ;
- la possibilité pour les producteurs de transférer leur obligation vers des organismes agréés par les Pouvoirs publics ;
- la progressivité de mise en oeuvre des collectes pour ajuster l'offre de matières secondaires aux capacités de valorisation ;
- la reconnaissance de la valorisation énergétique pour les emballages ne pouvant faire l'objet d'un recyclage à des coûts économiques supportables ;
- la non distorsion de concurrence entre matériaux (le mécanisme Eco-Emballages devait veiller à ne pas créer un mécanisme propre à favoriser un matériau d'emballage par rapport à un autre).

Mais le décret de 1992 ne comportait pas d'objectifs à atteindre - seul le cahier des charges des agréments y fait mention - et aucune d'obligation, ni pour les distributeurs, ni pour les collectivités ; le décret « emballage » de 1994 compense partiellement cette carence, en fixant des objectifs plancher de recyclage à intégrer aux plans départementaux.

En pratique, les conditionneurs ont le choix entre contribuer à l'élimination de leurs déchets d'emballages par le recours à un organisme agréé (article 6 du décret), ou organiser eux-mêmes cette élimination (article 10).

En application de l'article 6, **une commission consultative** a été créée par arrêté du 23 juillet 1992. Cette commission, composée de 6 élus, 14 industriels (producteurs de biens conditionnés, fabricants de matériaux et distributeurs), 5 représentants des pouvoirs publics et 6 représentants d'associations de consommateurs et de protection de l'environnement, est notamment saisie des demandes d'agrément, et informée des rapports d'activité des entreprises titulaires de l'agrément (Eco-Emballages et Adelphe).

Cette commission est un élément essentiel du dispositif. Elle constitue surtout un lieu irremplaçable de rencontres où les différents acteurs concernés s'informent, débattent et échangent, mais sa composition ne paraît pas adaptée et risque de favoriser l'auto-agrément.

Au titre de l'article 10, les conditionneurs qui choisissent un dispositif de consignation, ou de pourvoir eux-mêmes à l'élimination des déchets d'emballages qu'ils ont mis en marché, doivent seulement soumettre les modalités de contrôle de leur dispositif à l'approbation de trois ministères (cas de Cyclamed par exemple).

En 1994, le dispositif a été complété par un décret concernant les emballages industriels, puis par la publication d'une directive européenne concernant l'ensemble des emballages et assise juridiquement tant sur la libre circulation des produits que sur la protection de l'environnement.

2.1. Diagnostic de la situation actuelle pour Eco-Emballages et Adelphe

En 1998, le dispositif français n'a pas atteint les résultats espérés. Les habitants des communes sous contrat Eco-Emballages représentent la moitié de la population française, et celle qui est effectivement desservie comprend environ le quart de la population totale. Si la collecte du verre, ancienne (1 400 000 tonnes récupérées en 1997), et la récupération de l'acier à partir des mâchefers* d'incinération (161 000 tonnes) donnent des résultats significatifs, en revanche les performances de la collecte sélective restent limitées pour les autres matériaux : plastiques (31 000 tonnes), métaux par collectes sélectives (13 500 tonnes), emballages ménagers en papier-carton (75 000 tonnes) ; ce dernier chiffre est à resituer dans la récupération globale des papiers-cartons : 4 270 000 tonnes en tout, dont 1 100 000 tonnes de journaux-magazines et 2 420 000 tonnes de cartons industriels (voir également le tableau 1 ci-avant).

Cette situation rend la France peu crédible au niveau européen, dans sa défense d'une notion de responsabilité partagée. Le dispositif fait également l'objet de tensions émanant de l'ensemble des partenaires :

- les contributeurs qui, après avoir bénéficié du faible coût du dispositif, craignent des mesures plus restrictives au niveau européen
 - prééminence du principe de précaution au nom de la protection de l'environnement - et exigent de la part d'Eco-Emballages des résultats rapides ;
- les collectivités locales qui considèrent que le principal frein à leur implication est d'ordre financier et demandent un renforcement des soutiens (en effet les aides d'Eco-Emballages ne couvrent en général pas la totalité du surcoût lié à la mise en place de la collecte sélective) ;
- les filières de recyclage des matériaux bénéficient aujourd'hui de matières recyclées à prix beaucoup plus bas qu'avant la mise en place du dispositif, ainsi que des aides importantes à la recherche et au développement de nouvelles capacités de valorisation ;
- la distribution dont le rôle est flou : doit-elle contribuer pour ses produits à marque et pour les sacs de caisse et l'économat ? Comment traiter le petit commerce sans introduire un motif pour différer l'implication du reste des entreprises au nom d'une distorsion de concurrence ?

De plus, la progressivité du dispositif (voulue à l'origine), et la trésorerie importante accumulée ont renforcé la suspicion entre collectivités en attente de moyens financiers et les acteurs industriels soumis à une logique de marché et d'efficacité économique.

Les évolutions du barème de soutien présentés à la Commission consultative « emballages » en novembre 1998 et qui ont reçu un avis favorable à l'unanimité permettent d'envisager une accélération, déjà perceptible d'ailleurs dans les investissements décidés par les collectivités au cours de cette année 1998.

Le mode de calcul des contributions qui repose uniquement sur le volume de l'emballage, ne reflète pas les coûts de collecte et de tri propres à chaque matériau, **et encore moins les difficultés de recyclage spécifiques à ceux-ci**. Un premier pas dans ce sens a été réalisé pour les plastiques, avec la prise en charge par Eco-Emballages à partir de 1996 des coûts d'affinage et de la mise sur le marché de matières secondaires.

Les projets de modification du barème amont qui ont été présentés en décembre 1998 à la Commission consultative « emballages » comportent une redevance au poids spécifique pour chaque matériau, et au nombre d'éléments d'emballages. Ces modifications sont importantes car elles constituent une première incitation à la mise en oeuvre d'actions de prévention et de réduction à la source. Il ne faudrait néanmoins pas pénaliser les emballages plus lourds mais bien recyclables (exemple le verre), au profit d'emballages légers et non recyclables dans des conditions techniques et économiques viables (la majeure partie des plastiques par exemple). Enfin, il faut noter que les filières contribuent plus ou moins, en fonction du mode d'élimination, l'incinération se retrouvant parfois (cas des plastiques) dix fois moins soutenue que le recyclage.

L'existence de deux sociétés agréées se justifiait à l'origine pour apporter un soutien et accroître le rendement des collectes du verre d'emballages largement diffusées sur le territoire, dans l'attente de la montée en puissance de l'ensemble du dispositif de collecte multimatériaux. Néanmoins, les sociétés se retrouvent aujourd'hui en réelle position de concurrence, avec un déséquilibre important au détriment d'Adelphe qui collecte toutefois auprès de 12 000 adhérents mais de très faible taille. Cet important déséquilibre (35 millions de collecte pour Adelphe, près de 600 millions pour Eco-Emballages) rend le système peu pertinent. La première contracte plutôt avec les petites collectivités locales, la seconde avec les grandes, sans réelle logique économique. La place et le rôle de chacune de ces sociétés restent à débattre.

2.2. Difficultés de contractualisation avec les collectivités locales

Les collectivités locales organisatrices de l'élimination des déchets ménagers et Eco-Emballages ont trop souvent entretenu des relations conflictuelles.

D'un côté l'absence de réelles obligations des collectivités et l'engagement très tardif des pouvoirs publics sur cet aspect (les derniers arrêtés sur les plans départementaux et la circulaire du 28 avril 1998 donnent un cadre plus clair, mais en 1998 seulement) expliquent en partie le manque, jusqu'à ce jour, d'engagement fort des collectivités, à l'exception de quelques collectivités pionnières.

D'un autre côté, Eco-Emballages, constitué à l'initiative des industriels, compte tenu du poids des filières (plastique, verre, métaux...) dans le choix de ses priorités impose trois types de contraintes aux collectivités locales :

- c'est aux collectivités locales de s'adapter aux prescriptions techniques des filières et non l'inverse : ainsi Eco-Emballages a systématiquement refusé de reprendre le verre collecté en mélange à d'autres matériaux ;

- Eco-Emballages a imposé aux collectivités locales de mettre en oeuvre les moyens les plus performants pour les seuls emballages ménagers. Les autres déchets valorisables sont exclus (organiques en particulier) ou assez souvent renvoyés à des systèmes techniques moins performants (apport volontaire des journaux et brochures) ;
- Eco-Emballages répugne à contractualiser avec des collectivités locales dont la taille et les priorités n'entrent pas dans sa stratégie ;
- enfin, Eco-Emballages dispose, de par son positionnement entre les collectivités et les filières de régénération, d'une place de choix pour le recueil de données quantitatives et qualitatives concernant les tonnages et les performances des collectivités en fonction des collectes mises en oeuvre. Ces données sont insuffisamment exploitées et restituées aux partenaires.

2.3. *Diagnostic de la situation actuelle pour Cyclamed*

Cyclamed est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, sans but lucratif. Placée sous l'égide du Conseil national de l'ordre des pharmaciens, elle est composée de représentants de l'industrie pharmaceutique, des syndicats de pharmaciens, de laboratoires pharmaceutiques et enfin d'associations humanitaires partenaires.

Cyclamed a obtenu, le 20 septembre 1993 au titre de l'article 10 du décret du 1er avril 1992, une approbation des modalités de contrôle du dispositif de collecte des déchets d'emballage de médicaments, renouvelée en 1997. Néanmoins, à ce jour, et malgré ses demandes, la Commission consultative n'est pas saisie de ces demandes d'approbations.

Le gisement des déchets issus de médicaments (DIM) est estimé à 74 000 tonnes par an, décomposées en 69 000 t/an d'emballages et 5 000 t/an de médicaments (sur une production initiale de 170 000 t/an de médicaments emballés).

Les associations humanitaires partenaires ont contribué à valoriser, à des fins humanitaires, 1 500 t en 1995 et 1 031 t en 1997, soit environ 1,5 % du gisement de DIM.

Compte tenu du problème posé par leur nature spécifique, l'élimination des DIM non valorisés est actuellement assurée exclusivement par incinération ; ce marché a été confié à des filiales des grands groupes et a porté sur 5 379 tonnes en 1995 et 8 635 tonnes en 1997, soit 12 % du gisement.

Ainsi donc, Cyclamed draine 13,5 % du gisement de déchets issus des médicaments et n'en valorise vers l'humanitaire que 1,5 %. On pourrait en déduire que 86,5 % des déchets issus des médicaments se retrouvent dans le circuit des ordures ménagères, sans que les collectivités locales n'aient reçu la moindre participation de la part de Cyclamed.

Le financement de Cyclamed est assuré par une cotisation des laboratoires pharmaceutiques, calculée à raison de 0,25 pour 1 000 de leur chiffre d'affaires soit 18 millions de francs en 1997 ; rapporté à l'unité d'emballage, ce montant représente 0,006 F/emballage mis sur le marché (à rapprocher . du centime par

emballage collecté par Eco-Emballage)¹ ; rapporté au poids, il représente 0,26 F/kg d'emballage (à rapprocher du 0,05 à 0,30 F/kg des cotisations à Eco-Emballages).

3. Un système de financement trop cloisonné et trop partiel

En raison du cloisonnement rigide entre les différents fonds d'intervention (FMGD pour l'investissement, organismes agréés pour les aides au fonctionnement, jusqu'à maintenant restreint aux emballages ménagers), le montage financier lisible et cartésien dans sa conception s'est avéré finalement assez complexe et déroutant pour les élus qui se sont retrouvés face à plusieurs cofinanceurs dont les priorités, périmètres et champs d'intervention pouvaient différer sensiblement.

Dans le domaine des aides au fonctionnement, cet éclatement de la redistribution des prélèvements (effectués au nom du principe pollueur-payeur) s'est logiquement accompagné parfois de contradictions et d'incohérences, mal comprises ou admises :

- exclusion très mal vécue de la majeure partie du tonnage des papiers-cartons au motif de l'absence de payeur identifié ;
- multiplication d'interlocuteurs aux logiques et stratégies propres, éventuellement « concurrentes » (Adelphe/Eco-Emballages) ;
- absence d'aides pour la gestion séparative des déchets ménagers spéciaux, pourtant action prioritaire de prévention à la source (entraînant, par exemple, l'envoi en décharge des piles collectées en déchetterie...) ;
- ratios nationaux (taux de collecte n'intégrant pas ou mal la diversité des contextes régionaux : territoires ; débouchés matière, etc.) ;
- enfin, total oubli des filières de valorisation biologique puisqu'il n'existe pas « Ecogazons »...

Ainsi, la juxtaposition d'un discours globalisant et d'un système d'aides discriminant ou décalé par rapport à l'approche multifilières-multidéchets a rendu délicat le choix de politiques locales à la fois ambitieuses et économes.

Et, paradoxalement, alors que les fonds d'intervention étaient sous-utilisés, les communes désireuses de mieux gérer les fermentescibles ou encore les déchets ménagers spéciaux (DMS) devaient attendre la mise en place de financements spécifiques...

¹ source : rapport d'activité de Cyclamed

II - LA TRADUCTION DES POLITIQUES NATIONALES AU NIVEAU DEPARTEMENTAL

A - LES ENJEUX DE LA PLANIFICATION

La loi de 1992 a officialisé et rendu obligatoire à l'ensemble du territoire une démarche nécessaire que certains départements avaient déjà engagée, à savoir :

- la réflexion au niveau départemental, grâce à des études de faisabilité ou de programmation (appelées avant 1992 « *schémas départementaux* ») ;
- la structuration de la coopération intercommunale en matière d'élimination des déchets, au niveau départemental.

Force est de constater que cette dynamique nouvelle a permis, dans la quasi-totalité des départements français, aux acteurs de se rencontrer, aux projets d'émerger, et, même si tous les départements n'ont pas approuvé leur plan dans les délais impartis, aucun ne s'est soustrait à la démarche (mis à part le cas particulier de la Ville de Paris, qui sera traité en § 2.3).

B - LE POSITIONNEMENT DES ACTEURS DANS LE PLAN DEPARTEMENTAL D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS

La loi de 1992 a permis d'associer un grand nombre d'acteurs à la programmation départementale ; le rôle de chacun s'est dans les faits structuré comme suit :

- **L'Etat**, présent à deux titres :

Le **préfet**, en tant qu'autorité organisatrice de la programmation départementale, a assuré son rôle de convocation et de présidence de la commission d'élaboration du plan puis de mise à l'enquête et d'approbation définitive du plan.

Il a régulièrement confié l'animation de la commission du plan à l'une des administrations départementales (dans les départements urbains la **DDE**, dans les autres départements souvent la **DDAF**, ou plus rarement la **DDASS**).

L'**ADEME** a systématiquement été un membre actif de la commission du plan, a financé les études nécessaires et a constitué un centre de ressources appréciable tant au plan de la compétence que de sa capacité d'expertise.

- Le **conseil général**, dans huit départements, a pris, comme la loi le lui a permis depuis 1995, la compétence « plan » ; mais dans la quasi-totalité des autres départements métropolitains, il a également joué un rôle majeur :
 - implication de personnel - aux côtés ou indépendamment du secrétaire du plan - pour favoriser la conduite des études nécessaires et la coordination / concertation entre les collectivités ;
 - maîtrise d'ouvrage et financement (de la moitié en général, l'autre moitié étant prise en charge par l'ADEME) des études préalables à la réalisation du projet de plan ;

- dans plusieurs départements, notamment ruraux, implication directe et personnelle de conseillers généraux pour favoriser la structuration de syndicats mixtes départementaux.
- Les **collectivités locales** ont généralement été représentées par les présidents des principales structures de coopération intercommunales. Leur stratégie fut le plus généralement d'inscrire dans le plan leurs projets - ou leur volonté de ne pas avoir de projet ou de retarder les échéances - pour leurs territoires. Enfin, l'implication des élus fut très variée : si certains se sont énormément investis pour faire évoluer la coopération intercommunale et les modalités opérationnelles de la gestion des déchets, la majorité des élus n'a pas été concernée par la programmation départementale, soit parce qu'ils n'étaient pas représentés, soit par immobilisme, désintérêt ou manque de temps.
- Les **chambres consulaires**, de par leur connaissance ou de par le financement complémentaire qu'elles ont pu apporter, ont souvent permis d'évaluer le gisement en déchets produits par les entreprises, ce qui a conduit certains plans départementaux à prévoir des capacités de traitement, par tri ou par incinération, pour ces déchets d'activités.
- Les **associations** de protection de l'environnement ont régulièrement été invitées aux réunions de commission de plan, mais ont en pratique rarement été considérées comme un partenaire réel. Au contraire, il s'agissait généralement d'un membre à tenir le moins possible informé et à écarter des niveaux de décision. Par contre, les associations de consommateurs, pourtant largement concernées par la problématique « déchets » et « cadre de vie », n'ont pas été invitées. On notera également que les interfaces essentielles que sont les bailleurs publics ou privés ne sont pas représentés.
- Les **opérateurs** privés associés dans les commissions du plan ont développé un lobbying en faveur d'installations lourdes, le plus souvent des usines d'incinération dont ils avaient la perspective d'agrandissement ou de construction ou encore contre les projets qui ne concernaient pas la société qu'ils représentaient.
- Ceux des **autres acteurs** (organisations professionnelles, associations de consommateurs et syndicats de salariés entre autres) de l'économie départementale qui n'étaient pas représentés à qualité dans les commissions d'élaboration et de suivi du plan ont éprouvé des difficultés certaines lorsqu'ils souhaitaient s'y impliquer :
 - groupes de travail plutôt fermés, en rapport avec une lecture juriste des textes qui excluent les déchets des entreprises de la réflexion prospective ;
 - problème récurrent d'identification de responsables (qui pilote ?) et d'interlocuteurs accessibles (autres que le préfet, le président du conseil général) qui soient en mesure d'offrir un « interface » opérationnel (information et son retour ; association des

catégories/intérêts non ou mal représentés par audition ou désignation d'un « membre relais », etc.).

Sur ce dernier point, une instruction ministérielle demandant aux préfets de désigner des fonctionnaires coordinateurs vient de corriger une partie des lacunes.

C - LES RÉSULTATS

Si les commissions du plan convoquées par les préfets ont régulièrement permis aux collectivités locales (ainsi qu'à leurs partenaires) de confronter leurs projets et leurs intérêts et aux associations d'exposer leurs propositions, les résultats sont contrastés :

- dans de nombreux cas, cette concertation a permis l'émergence de projets cohérents sur l'ensemble du département, de même qu'une évolution importante des pratiques intercommunales ; cette concertation qui, on l'a vu, avait parfois d'ailleurs été engagée avant la loi de 1992, a abouti, dans une vingtaine de départements, à la création d'une structure de coopération intercommunale à l'échelon départemental (la formule du syndicat mixte a été systématiquement retenue) ;
- dans d'autres cas, les divergences entre les collectivités étant importantes ou bien la concertation n'ayant pas été suffisamment structurée, le plan a été conduit de manière plutôt technocratique (absence de débats constructifs entre les collectivités locales ou avec les associations) ; à peine signés, ces plans ont été contestés par les collectivités locales qui ne les ont pas mis en application. Ils ont même parfois été attaqués au tribunal administratif par des associations lorsque les taux de valorisation étaient trop faibles, ou si le recours à l'incinération était trop systématique ou sans alternative.

Pourtant, d'une manière générale, on constate que certaines préconisations nouvelles inscrites dans les plans départementaux, ont rapidement été mises en oeuvre par les collectivités locales ; il s'agit principalement :

- des réseaux de déchetteries pour la collecte des déchets encombrants*, des déchets verts* et parfois des déchets ménagers spéciaux* ;
- de la collecte sélective des emballages ménagers et, en aval, du tri/conditionnement des recyclables secs, quoique ce développement a plus été lié à l'action d'Eco-Emballages qu'au souci des collectivités de se conformer aux plans ;
- du compostage des déchets végétaux ;
- de la concertation et de l'évolution de l'intercommunalité en vue de réaliser les équipements structurants (notamment les usines d'incinération).

Par contre, d'autres filières ont peu évolué (on le détaillera au § IV B). Bien que le plan soit théoriquement opposable aux collectivités locales, peu de

contrainte existe réellement pour obliger une collectivité territoriale à mettre en oeuvre ce que le plan prévoit pour elle. A ce titre, on peut s'interroger sur la limite du principe qui consiste à confier à une autorité (le préfet ou s'il en prend la compétence, le conseil général) le soin de programmer des objectifs et des moyens (loi de 1992), puis ensuite à une autre autorité (le regroupement de communes ou la commune) le soin de mettre en oeuvre les objectifs et les moyens, ceci dans un contexte réglementaire où il n'y a guère de moyens directs pour la première de contraindre la seconde (à part l'application de la réglementation des installations classées).

Seuls les départements de la Drôme et de l'Ardèche ont choisi de réaliser un plan interdépartemental ; partout ailleurs, la planification a été réalisée au niveau du département. Deux problèmes se sont alors posés :

- la prise en compte des territoires frontaliers, dans la mesure où les plans ont régulièrement intégré leurs pratiques actuelles (notamment les coopérations avec des collectivités hors du département) mais ont rarement fait des propositions d'évolution ou d'optimisation pour ces territoires dans une véritable logique interdépartementale, car cela aurait nécessité la conduite de tous les plans concernés en phase avec une coordination régionale, voire interrégionale ;
- le cas particulier de l'Ile-de-France, dans la mesure où le SYCTOM de l'agglomération parisienne regroupe plus de 80 communes, situées sur le territoire de cinq départements : Paris, Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne et Yvelines, et qu'au niveau de cette région, il existait, avant la réalisation des plans, des flux interdépartementaux très importants que la programmation départementale n'a pu que considérer ; l'échelon du département n'était pas du tout adapté à l'exercice de la programmation, **et ne l'est toujours pas pour la révision des plans actuellement engagés** (même si le préfet de région est investi d'une mission de coordination *a posteriori* des plans) ;

Enfin, l'interprétation de la notion de déchets ultimes, qui fut en son temps donnée par le ministère de l'Environnement, a régulièrement conduit les commissions départementales à privilégier la filière incinération, y compris pour une bonne partie des déchets industriels banals.

III - LES PRINCIPAUX ACTEURS ECONOMIQUES

A - LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET TERRITORIALES

1. Les investissements réalisés

Chargées par la loi du service d'élimination des déchets ménagers, les collectivités locales prennent et assument les décisions dans ce domaine, et supportent au premier chef les dépenses correspondantes.

Pour ce qui concerne les investissements, on estime qu'ils ont représenté au total 22 milliards de francs entre l'adoption de la loi (1992/93) et 1998, le rythme est donc plus lent que nécessaire, si l'on compare à l'évaluation réalisée en 1992 par l'ADEME des besoins liés à la mise en oeuvre de la politique voulue par la loi de 60 milliards de francs à investir entre 1992 et 2002.

Par ailleurs ces investissements se sont étalés dans le temps de manière irrégulière, comme le montre le tableau ci-après :

Tableau 3 : Investissement de gestion des déchets municipaux aidés par l'ADEME entre 1993 et 1998

en milliards de francs						
1993	1994	1995	1996	1997	1998*	Total
1,5	3,8	3,3	2,6	1,9	3,2	16

* estimation

Source : ADEME

2. Les coûts globaux de la gestion des déchets ménagers

A l'échelle nationale, les investissements ne constituent qu'une faible partie de la dépense globale (investissements et fonctionnement) des collectivités locales pour la gestion des déchets : on estime ainsi cette dépense à environ 28 milliards de francs pour 1997¹. Elle était égale à 16,2 milliards en 1990².

La hausse globale sensible de ces dépenses est naturellement à relier directement avec la modernisation en cours, à la fois en raison de la nature des opérations, plus ambitieuses, (recours à des systèmes multifilières avec fort développement des collectes séparatives*), et également d'une réglementation de plus en plus stricte (en particulier sur les rejets atmosphériques des usines d'incinération et les conditions d'exploitation des sites de stockage).

En quarante ans, on a assisté à une envolée des coûts résultant d'une multiplication simple mais redoutable des prix où les deux termes de l'opération - quantité et prix unitaire - ont explosé. En effet, les quantités jetées par habitant passent en moyenne de 200 à 400 kg par an et les coûts de traitement connaissent une évolution de 80³ à 350 francs la tonne pour l'enfouissement et de 150 à 550/600 francs la tonne pour l'incinération, sans compter les multiples autres

¹ Source « Le marché des activités liées au déchets » - ADEME

² Source : IFEN

³ Il faut néanmoins remarquer qu'une décharge (mal) gérée pour 80 F/t induit un coût environnemental (pollution, réhabilitation), renvoyé pour les générations futures, que l'on peut estimer entre 100 F/t et 200 F/t.

opérations (pré collecte, collecte, tri, compostage, communication). Le résultat de cette évolution entraîne un passage du coût à l'habitant de 16 francs par an à plus de 350 francs par an, soit une multiplication par plus de 20 en 40 ans.

3. La nécessité d'une plus grande lisibilité de ces coûts

L'appréciation des coûts de la gestion des déchets pour les collectivités est particulièrement difficile en la quasi-absence de comptabilité analytique au sein des communes, et faute d'une méthode standardisée d'évaluation permettant d'intégrer de la même manière les nombreuses caractéristiques qui rendent chaque opération unique.

Cette situation fait évidemment obstacle à la transparence souhaitée des coûts, rendant impossible par exemple une comparaison objective entre régie ou gestion déléguée, et difficile le dialogue entre les partenaires locaux.

L'opacité sur les coûts est encore aggravée vis-à-vis du citoyen par l'absence de lien direct entre le coût du service rendu et le montant de la taxe d'élimination des ordures ménagères (TEOM)*, mode de recouvrement le plus fréquent : c'est ce que vient de confirmer une récente étude de la Caisse des dépôts et consignations, qui met en évidence des disparités inexplicables du montant de la taxe entre des collectivités disposant de services à peu près équivalents. Cette étude juge en conclusion le système de recouvrement « opaque, peu rationnel et inégalitaire », et de moins en moins bien accepté par les usagers.

Face à cette situation, l'ADEME et l'Association des maires de France ont mené en 1998 une étude visant à élaborer une méthode de référence d'évaluation des coûts, et à analyser les coûts de quelques situations-types.

Ce travail a notamment apporté les conclusions suivantes :

- le coût d'une gestion moderne des ordures ménagères, intégrant les aides existantes, se situe entre 300 et 420 F HT/hab/an. Exprimé à la tonne, il est plus élevé en milieu rural (950 à 1 650 F HT/t) qu'en milieu urbain (580 à 820 F HT/t), mais la production individuelle de déchets, plus faible en milieu rural, vient compenser cette différence au niveau de l'habitant ;
- la notion de complémentarité entre les filières (valorisations matière et biologiques, incinération, stockage), déjà acquise au plan technique et environnemental, est confortée par l'étude au plan économique (pas de distorsion notable susceptible de faire obstacle à cette complémentarité) ;
- le coût de gestion des déchets ne devrait plus subir d'augmentation spectaculaire, sauf naturellement pour les collectivités qui n'ont pas encore fait d'effort de modernisation et recourent à des organisations non performantes (absence de collectes sélectives, décharges brutes ou usines d'incinération hors normes). Il est évident que les collectivités locales qui, à ce jour, n'ont rien fait, devraient voir les coûts progresser rapidement pour atteindre les moyennes constatées ;

- la logistique, qui englobe les opérations de collecte et de transport, représente, selon le contexte géographique, entre 1/3 et 2/3 du coût de la gestion des ordures ménagères. C'est un domaine où les marges de manoeuvre sont relativement larges pour l'optimisation.

Ces premiers résultats sont à conforter et à compléter pour en améliorer la qualité. C'est ainsi par exemple que cette étude, qui a été centrée sur les coûts à la charge des collectivités, n'intègre pas les coûts de pré collecte à l'intérieur de l'habitat collectif, qui sont cependant supportés par l'utilisateur.

Il s'agit donc de la première pierre d'un édifice qui devrait permettre progressivement :

- d'élaborer et de diffuser un outil pratique d'évaluation des coûts au sein des collectivités à des fins d'aide à la décision ou d'optimisation d'opérations ;
- de construire une base de données de référence à la disposition des acteurs concernés.

4. L'élimination des ordures ménagères : le quatrième « impôt » local

Pour ce qui concerne le financement du service d'élimination, lorsqu'elles ne se contentent pas de recourir au budget général, les collectivités locales répercutent les charges correspondantes auprès des usagers au moyen soit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), soit de la redevance (REOM)*, avec en complément le cas échéant la redevance spéciale pour les producteurs non ménagers.

En 1995, la répartition entre taxe et redevance était la suivante :

Tableau 4 : Répartition entre taxe et redevance

Année 1995

Modes de recouvrement	Montant perçu (en milliards de Francs)	Nombre de communes (%)	Population concernée (%)
TEOM	14,0	38	63
REOM	1,3	35	11

Source : Direction Générale des Collectivités Locales-1996

Ainsi que le montre ce tableau, par différence, on note qu'un quart de la population voit financer son service par voie budgétaire.

En 1997, le montant cumulé de la taxe et de la redevance a été de 18,5 milliards de francs, sur un total de prélèvements directs opérés par les communes et leurs regroupements sur leurs contribuables de 213,6 milliards de francs, ce qui fait de la fiscalité relative aux déchets le quatrième impôt direct, après :

- la taxe professionnelle (96,2 milliards de francs) ;
- la taxe d'habitation (42,9 milliards de francs) ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties (52,8 milliards de francs).

La redevance auprès des ménages est donc encore très minoritaire, alors qu'elle est plus conforme au principe pollueur-payeur et plus transparente quant au coût du service rendu. Son développement, souhaité par beaucoup d'acteurs,

se heurte à des obstacles de gestion, de recouvrement et d'évaluation du service rendu, auxquels s'ajoute la difficulté de renoncer à la répartition sociale induite par la TEOM, qui fait peser la charge plutôt vers l'habitat favorisé.

Outre un recours facilité à la REOM, les collectivités souhaitent au plan économique et fiscal :

- d'une part, une meilleure cohérence entre la fiscalité et les priorités de la politique déchets (périmètre de la baisse décidée de la TVA, accès au FCTVA pour les opérations de valorisation) ;
- d'autre part, une extension du partage des coûts avec d'autres filières que celle des emballages : journaux gratuits, produits électroniques, etc.

Les collectivités territoriales constituent également un acteur économique important du secteur déchets. Les départements, outre leur rôle dans la planification, ont souvent adopté une politique d'incitation financière. Une enquête réalisée en 1997 par l'APCG (Association des présidents de conseils généraux) et l'ADEME révèle ainsi que plus de 70 Conseils Généraux ont mis en place une politique spécifique d'aide aux communes pour la gestion des déchets) ; ces aides concernent en majorité la réalisation d'équipements et la réhabilitation de décharges, mais aussi dans certains cas, les études, la communication et les conseils techniques. Il faut également noter l'engagement de plusieurs conseils régionaux dans ces domaines ; le plus important est incontestablement celui de la région Ile-de-France qui a financé la politique de gestion des déchets des collectivités à hauteur de 210 millions de francs en 1998.

5. Accroissement rapide de la dépense déchets et de la contribution des ménages

L'examen de la structure de la dépense nationale relative à la gestion de l'ensemble des déchets montre une forte progression en volume entre 1990 et 1995, supérieure à 50 % en francs courants.

Tableau 5 : Structure de la dépense nationale déchets par grands agrégats
(tous producteurs)

	Millions de francs aux prix courants					
	1990	1991	1992	1993	1994 a	1995 a
Dépense courante des administrations publiques pour la gestion des déchets municipaux	14 552	16 048	17 613	19 281	20 649	22 361
Dépense courante des ménages	1 468	1 532	1 574	1 483	1 648	1 953
Dépense courante des entreprises	8 170	8 242	10 051	11 240	13 094	14 888
dont gestion en « externe »	5 405	5 814	6 968	8 230	9 797	11 358
dont gestion en « interne »	2 765	3 028	3 083	3 010	3 297	3 530
Dépense en capital pour la gestion des déchets municipaux	2 985	3 224	3 521	3 651	3 797	3 732
pour la gestion des déchets des entreprises	1 663	1 864	2 072	2 149	2 326	2 286
	1 322	1 360	1 449	1 502	1 471	1 446
Total	27 175	29 646	32 759	35 655	39 188	42 934

a : données provisoires

Source : Ifen

Sur cette brève période, la dépense consolidée affectable à la gestion des déchets municipaux représente une part plutôt stable, de l'ordre des deux tiers de la dépense globale.

Et, sous réserve de la ventilation des dépenses financées sur le budget général des communes, la contribution directe des ménages dans le financement apparaît avoir épousé le même rythme élevé d'accroissement des dépenses (de l'ordre de 10 % par an en francs courants).

Tableau 6 : Le financement de la dépense de gestion des déchets
(tous producteurs)

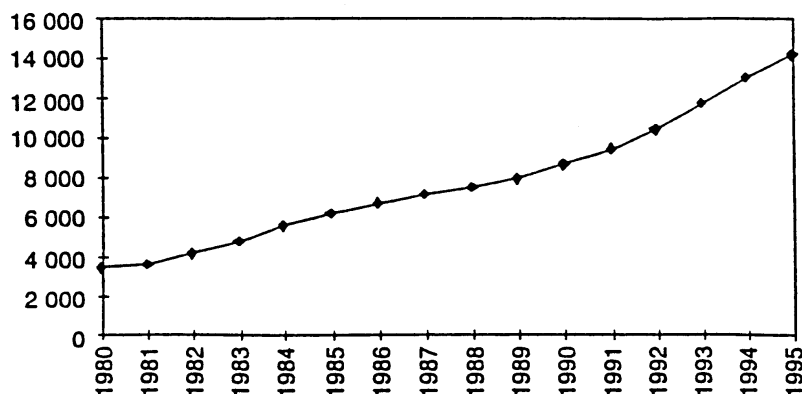
	Millions de francs aux prix courants					
	1990	1991	1992	1993	1994 a	1995 a
Ménages	10 231	11 634	13 003	14 336	15 815	17 363
Sociétés non spécialisées	8 843	9 561	10 709	12 196	14 035	15 793
Administrations publiques	7 023	7 482	7 847	7 848	7 918	8 282
Sociétés spécialisées dans la gestion des déchets	1 078	969	1 200	1 275	1 420	1 496
Total	27 175	29 646	32 759	35 655	39 188	42 934

a : données provisoires

Source : Ifen

Cet effort est principalement supporté au niveau de l'augmentation notable des prélèvements opérés via la perception de la redevance et surtout de la taxe et des contributions incluses dans le prix des produits consommés par les ménages.

Graphique 1 : Évolution du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères



Source : DGCL du Ministère de l'Intérieur.

Ces évolutions financières amènent à s'interroger sur l'effectivité de l'application du principe pollueur-payeur.

6. En conséquence... les collectivités se sont « hâtées lentement »

Si les collectivités locales ont enclenché de manière significative la mise en oeuvre des objectifs de la loi, le rythme des réalisations n'est pas aussi soutenu que prévu. Pour expliquer leurs difficultés à investir, les collectivités mettent en avant, dans cet ordre ¹.

- le coût élevé des actions nouvelles ;
- l'absence de consentement à payer des usagers ;
- l'endettement des collectivités ;
- les difficultés de l'intercommunalité ;
- les risques juridiques liés à la complexité des montages (notamment pour les équipements structurants).

Mais d'autres motifs sont à l'évidence intervenus dans les hésitations de nombreuses collectivités et les à-coups dans les décisions :

- les échéances électorales ;
- pour le début de la période, le délai d'établissement des plans départementaux ;
- les débats suscités autour de l'interprétation de la loi (cf. Rapport Guellec).

En revanche, il est clair que la forte augmentation des aides de l'ADEME décidée début de l'année 1998 a eu un effet incitatif marqué sur les investissements réalisés à partir de cette date.

¹ Source : Enquête ECOLOC 97 de BIPE Conseil.

B - LES OPÉRATEURS

Les professionnels ressortent d'une typologie à l'origine bien distincte entre:

- les prestataires de services de collecte et de mise en décharge ;
- les fournisseurs de matériels et constructeurs d'usines ;
- les exploitants d'unités d'incinération ;
- les récupérateurs.

On assiste depuis quelques années à une forte concentration des sociétés en présence, ainsi qu'à une intégration des différentes activités par les grands groupes au premier rang desquels figurent Vivendi et Suez-Lyonnaise des Eaux, intégration qui leur permet de maîtriser l'ensemble des maillons de la chaîne de gestion des déchets.

La poursuite de cette concentration semble dictée par le contexte économique et industriel actuel, ce qui accumule les handicaps pour les petites sociétés en privilégiant des caractéristiques telles que la nécessité d'une technicité croissante pour répondre aux objectifs de performance et aux contraintes réglementaires, les capacités à investir dans l'innovation, l'envergure permettant de respecter de nouvelles contraintes administratives comme la garantie financière à apporter pour ouvrir un site de stockage, etc.

Cette concentration s'accompagne d'un certain nombre d'avantage :

- la présentation aux collectivités d'offres de services complètes, bien adaptées à une demande qui évolue elle-même vers le service «multi-filières»: collectes traditionnelles et séparatives, tri, traitement par incinération ou compostage, décharges de tous types, stabilisation,...;
- pour ce qui concerne la prestation de services plus que la construction d'usines, la consolidation d'une industrie française du déchet forte, très présente au plan international, à la fois performante à l'export et capable de résister aux tentatives étrangères (cf le récent échec de pénétration en France du géant américain Waste Management, dont la branche française a finalement été absorbée par la SITA, filiale déchets de Suez-Lyonnaise des Eaux) ;
- une réelle capacité de recherche-développement, hors de portée des petites structures.

Mais elle présente aussi de nombreux inconvénients :

- cela réduit de jour en jour le nombre des petits opérateurs locaux, entraînant une intégration verticale dans les grosses sociétés au détriment, le plus souvent, du principe de proximité pour la gestion des déchets, des circuits courts d'élimination et de l'optimisation de la valorisation matière ;
- cela impose aux collectivités locales un transfert de pouvoir et d'initiative vers ces grands groupes, par ailleurs prestataires de nombreux autres services publics locaux (eau, assainissement, transports urbains, restauration scolaire) ; celles-ci s'estiment pour

beaucoup et notamment les plus petites en situation d'infériorité dans les négociations face à des partenaires nettement mieux armés aux plans technique et juridique ;

- cela entraîne une grande inertie par rapport aux choix fait à un moment donné (notamment les délégations prévues sur du long terme : 15 à 20 ans) ;
- cela peut entraîner des ententes illicites entre un nombre trop restreint d'opérateurs ou bien des mécanismes de couverture par des sociétés filiales d'un même groupe (Cf. décision du Conseil de la concurrence en date du 23 juin 1998, relative à des pratiques constatées sur le marché de la collecte des ordures ménagères en Ile-de-France, condamnant plusieurs filiales de SITA - Groupe Lyonnaise des Eaux - à plus de onze millions de francs d'amende).

Il faut constater par ailleurs le développement général du recours aux prestataires privés par les collectivités locales, ce que montre *a contrario* la baisse de l'usage de la régie comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau 7 : Unités de traitement exploitées en régie

	1989	1993	1995	1996
Nombre d'unités	44 %	39,4 %	35,5 %	30,4 %
Quantités de déchets reçues	17 %	14,7 %	13,3 %	11,6 %

Source: ADEME - Inventaires 89 à 96

Enfin, on peut craindre que l'application des plans départementaux, opposables aux collectivités, ne conduise de fait dans certains cas à des situations de monopoles locaux: de quelle liberté de choix dispose en effet une collectivité pour laquelle le plan prévoit une destination (une installation) précise. Comment cette contrainte est-elle d'ailleurs compatible avec la nécessaire mise en concurrence des prestataires du service public ?

De leur côté, les professionnels sont essentiellement demandeurs d'un cadre politique, financier et réglementaire clair, équitable, et aussi stable dans le temps que possible.

C - LES ACTEURS DE LA RÉCUPÉRATION ET DU RECYCLAGE

1. La récupération

Le secteur de la récupération regroupe des entreprises qui traitent des déchets produits par l'industrie, les services et les particuliers afin de les transformer en matières premières secondaires (par opposition au matières premières vierges) nécessaires à l'industrie du recyclage.

Ces entreprises, regroupées au sein de la Fédération française de la Récupération pour la Gestion industrielle de l'environnement et du recyclage (FEDEREC) représentent :

- 20 millions de tonnes par an de déchets récupérés, triés, conditionnés et revendus à l'industrie ;
- plus de 4 000 entreprises ;
- 34 milliards de francs de chiffre d'affaires annuel dont 7,5 milliards à l'exportation ;
- 1,5 milliards de francs d'investissements par an.

Leur activité, ancienne le plus souvent (ferrailles, papiers-cartons, verre, métaux non ferreux, palettes, etc.), ne se justifie économiquement que si elle trouve son équilibre par une adéquation avec les capacités d'absorption du marché, les exigences qualitatives des industriels utilisateurs, et un niveau de prix acceptable par ceux-ci. Ce dernier est toujours déterminé en dessous du cours des matières premières vierges, lui même très fluctuant. A l'origine, c'est donc une activité de collecte de quantités de déchets variables selon la conjoncture, de préparation et de négoce.

La mise en place de réglementations rendant obligatoire la valorisation des déchets débouche sur une systématisation de la récupération. Les conséquences en sont nombreuses :

- l'utilisation de quantités croissantes de matières premières secondaires, en remplacement de matières vierges, conduit les industries utilisatrices à renforcer leurs exigences qualitatives, ce qui nécessite l'investissement dans des technologies de préparation plus performantes (besoin de capitaux) ;
- la mise en oeuvre de collectes de déchets en quantités croissantes, plus dispersées, plus composites et plus mélangées, pèse sur les coûts de collecte et de préparation ;
- la quantité de refus de tri-conditionnement augmente (coût d'élimination croissant). On évalue en moyenne ces rebuts à 10% des quantités entrantes. La fiscalité sur l'élimination des refus de tri a alors un impact particulièrement sensible, et la FEDEREC revendique en particulier que ces refus, qu'elle considère comme ultimes, soient exonérés de la taxe sur la mise en décharge.

Ainsi, cette profession ne parvient-elle plus toujours à couvrir ses coûts d'exploitation par la revente des matières secondaires, et est donc amenée à se situer de plus en plus en prestataire de service lorsque les cours sont bas. Cette mutation pose le problème d'une part de l'intéressement des deux parties - le producteur de déchets et le récupérateur - au partage des gains lorsqu'ils existent, et d'autre part de la transparence des transactions.

Par ailleurs, ces entreprises souvent de taille moyenne et de structure familiale se retrouvent en concurrence avec les prestataires de service du traitement des déchets, d'où les mouvements d'intégration observés depuis quelques années.

2. L'industrie du recyclage

Elle correspond à la partie traitement et régénération des matières secondaires, et se caractérise le plus souvent par une forte concentration et une structure très capitalistique pour les activités les plus traditionnelles : aciérie, métallurgie, papeterie, verrerie ou régénération de solvants.

Les filières des plastiques et des produits électriques et électroniques en fin de vie s'en distinguent par leur jeunesse et leur développement rapide. Mais ce sont également des domaines d'activité qui ne sont pas toujours économiquement rentables aujourd'hui, même avec des prix de matières premières issues de déchets nuls.

Enfin, l'utilisation de matériaux et produits recyclés est actuellement freinée, notamment dans les marchés publics, par :

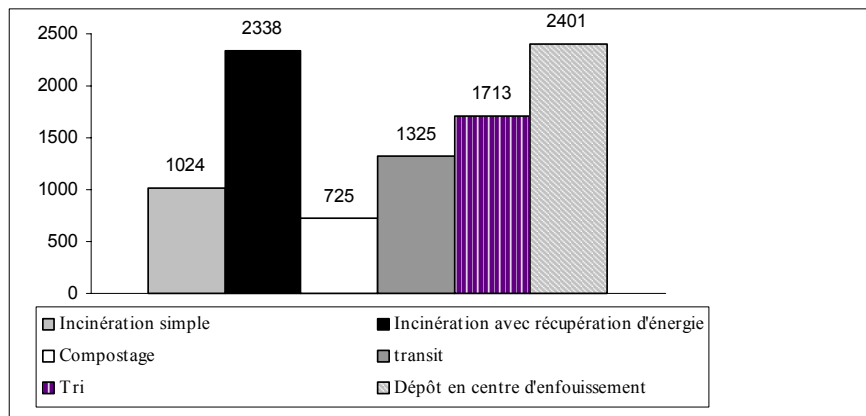
- les normes en vigueur ;
- le cahier des clauses administratives générales qui ne permet que l'utilisation de matériaux neufs ;
- la méfiance des maîtres d'ouvrage ;
- les coûts des matériaux et produits recyclés qui sont souvent plus chers que les matériaux issus de matières vierges.

Cet état de fait est également recensé dans le secteur du BTP.

D - L'EMPLOI DANS L'ACTIVITÉ DÉCHETS

Selon l'ADEME, la filière déchets représente 71 000 emplois directs. Ces emplois sont affectés pour leur majorité à la collecte des déchets ménagers, près de 10 000 pour le traitement des déchets ménagers, et 26 000 pour la récupération.

Graphique 2 : Nombre de salariés permanents par mode de traitement



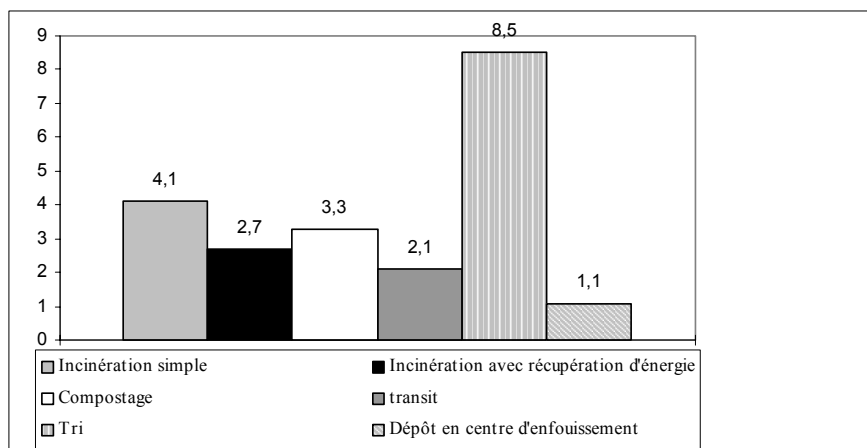
Source : ADEME

Les choix effectués en vue d'une meilleure gestion des déchets ménagers, notamment depuis les orientations de 1992, modifient l'ensemble des activités, de la collecte au traitement.

Les réorganisations des services de collecte avec une recherche d'amélioration de la productivité limitent le nombre d'emplois créés à ce niveau.

Les différentes filières d'élimination n'ont pas le même impact en termes d'emplois créés. Ainsi les observations de terrain montrent que c'est de loin la fonction de tri qui génère le plus d'emplois directs - de 1 pour le dépôt en centre d'enfouissement à 9 pour le tri -. Une comparaison intégrant les emplois induits (chantiers BTP ; sous-traitances locales, maintenances et gros entretien) ainsi que les caractéristiques des emplois créés, directs et indirects, relativiserait les écarts observés ci-dessous.

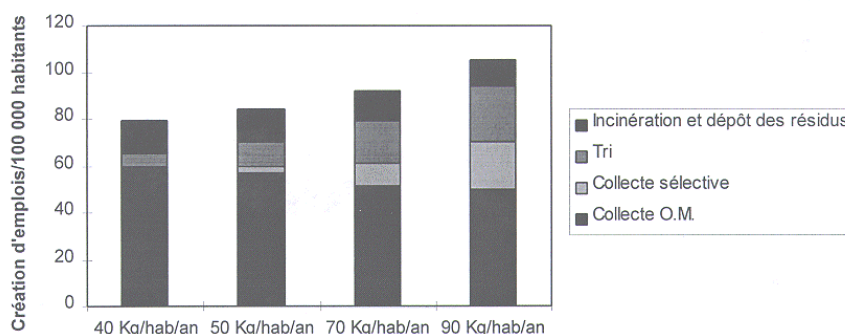
Graphique 3 : Nombre moyen de salariés permanents pour 10 000 tonnes de déchets reçus



Source : ADEME

Globalement, c'est le développement de la collecte sélective qui crée le plus d'emplois. L'estimation ci-dessous, qui oppose une situation avec peu de collecte sélective - performance faible de 40 Kg/hab/an - à une gestion des déchets ménagers retenant un objectif élevé de valorisation des emballages et journaux magazine - performance de 90 Kg/hab/an - illustre cette tendance.

Graphique 4 : Incidences de la performance des collectes sélectives sur le contenu emploi d'une gestion globale des déchets ménagers



Source : ADEME

A cela il convient d'ajouter les possibilités de **création de nouveaux métiers** qui constituent autant d'opportunités pour des emplois jeunes : les coordonnateurs - déchets, les ambassadeurs du tri et les conseillers en gestion des déchets industriels. Le gisement global est estimé à 3 500 postes pour le seul secteur non marchand.

E - L'INSERTION DANS LE SECTEUR DES DÉCHETS MUNICIPAUX

La gestion des déchets a une nature plus économique que les autres dimensions de l'environnement (entretien et aménagement des espaces, des rivières, mise en valeur des sites).

Comme le confirme l'étude de l'ADEME¹, analysant une quinzaine de sites les filières de collecte, de tri, de préparation ou réparation et de traitement offrent une proportion sensible d'emplois peu qualifiés, ce qui les rend adaptées à des parcours d'insertion de personnes en difficultés. Ce sont actuellement principalement les grandes entreprises, voire de grands groupes français, qui sont en mesure d'offrir des perspectives de carrières de longue durée au personnel faiblement qualifié. Les petites entreprises sont moins à même d'offrir ces possibilités d'insertion. Elles sont cependant moins présentes sur ces marchés qui nécessitent de gros investissements. De même les collectivités locales offrent de nombreuses perspectives à travers la diversité de leurs services urbains. Mais, inscrite dans un domaine marchand, elles offrent aussi des possibilités pour des cadres en fin de carrière. Le champ est donc large.

Dans tous les autres cas le passage dans une structure d'insertion est incontestablement un tremplin.

Cependant, les perspectives de « carrière » de longue durée pour les personnels faiblement qualifiés reposent sur la nécessité absolue d'une formation complémentaire adaptée et la perspective d'une évolution professionnelle (par

¹ Environnement et insertion : le secteur des déchets — ADEME — Ministère du Travail et des Affaires Sociales

exemple la SEM de la Communauté urbaine de Lille ne conçoit le passage sur chaîne de tri que durant une période de 9 mois).

Certaines collectivités locales introduisent une clause d'insertion dans les appels d'offres de manière que les opérateurs (entreprises classiques ou entreprises d'insertion) intègrent cette dimension dans leurs offres.

Une réflexion partenariale entre les structures d'insertion et les entreprises classiques et la répartition cohérente des activités sont indispensables. Cette notion de partenariat recouvre plusieurs modalités plus ou moins concrètes : une réponse commune à un appel d'offre, la sous-traitance, l'attribution de marché par des collectivités à des structures d'insertion, la formation du personnel, la communication de proximité, etc.

Dans les zones rurales, ainsi que dans les villes petites et moyennes, une approche par type de filière de collecte ou de traitement - gardiennage et réparation sur les déchetteries, exploitation d'un centre de tri, etc. - est moins satisfaisante que dans les grandes agglomérations et pose toujours des problèmes d'échelle : taille insuffisante des marchés, coût relatif trop élevé des investissements, concurrence insoutenable des grands groupes pour tous les autres types d'acteurs. Le plan départemental d'élimination des déchets peut prendre toute son importance.

Par ailleurs, dans une perspective de long terme, la dynamique de progrès technique et l'augmentation de l'activité vont rendre le secteur plus capitalistique. Il est donc nécessaire de poursuivre une réflexion stratégique sur la place à affecter au facteur humain dans le développement du secteur.

IV - LA REALITE DU TERRAIN FIN 1998

A - LA RÉDUCTION À LA SOURCE

Si le principe et l'obligation de réduction des déchets figurent en première place dans les articles de la loi de 1992, leur application concrète reste encore peu significative sur le terrain.

En effet, « l'ardente obligation » de réduire (comme on le disait de la planification dans les années 60) concerne théoriquement tous les acteurs de la chaîne (qui aboutit à la production des divers déchets), c'est-à-dire tout le monde et personne en particulier : en effet, il n'y a ni instance de contrôle, ni moyens financiers spécifiques, ni vérification de cette « ardente obligation ».

Elle a surtout consisté pour l'instant à des actions de réduction de toxicité des produits mis sur le marché (disparition des piles au mercure ou réduction des teneurs en métaux lourds dans les encres d'imprimerie).

Par contre, l'inflation importante et régulière des tonnages annuels de déchets ménagers depuis 1950 et, jusqu'à ces toutes dernières années, dissimule une croissance encore beaucoup plus grande du nombre d'objets ou de la production unitaire d'emballages jetés.

En effet :

- les modes de consommation des « trente glorieuses », avec une accélération des effets de mode, de l'obsolescence rapide des produits ;
- le développement de la restauration hors de chez soi, des plats cuisinés, des plats surgelés ;
- l'allègement continu des matériaux usuels ou d'emballages, ont créé inéluctablement une formidable poussée des volumes bruts de déchets légers à courte durée de vie ;

De plus, l'urbanisation croissante en habitat vertical réduit, en appartement, le stockage en vue d'éventuels réparations ou réemplois pour des usages différents de produits ou d'emballages légers et souvent encombrants. Ceux-ci doivent donc être évacués plus rapidement de l'appartement, de la rue, de la ville, ... !

Cette évolution a entraîné la mise au point de bennes-tasseuses et de dispositifs de plus en plus performants pour collecter presque chaque jour et compacter nos volumineuses poubelles. De même, les services de nettoyage urbains représentent des tâches indispensables dont les coûts pèsent de plus en plus sur le budget des villes (en laissant pourtant beaucoup de déchets légers envahir des espaces vacants à la marge des villes, zones industrielles, friches, voies ferrées, voies rapides, ou parkings commerciaux).

En outre, les préoccupations d'hygiène et l'identification nouvelle de risques sanitaires, la restauration rapide, la progression de l'activité des femmes hors de leur domicile ont entraîné une croissance soutenue du **jetable**¹ pour beaucoup de fonctions nouvelles, du gobelet à la combinaison de travail.

Sous la pression du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement et des collectivités locales, qui ne veulent pas subir impuissantes les transferts de charges sur leur facture de déchets urbains, un début de prise de conscience des industriels a entraîné la mise en oeuvre de quelques initiatives, prises par les emballeurs notamment. Mais dans la plupart de ces cas, on ne remet - pas ou peu - en cause la multiplication d'emballages à durée de vie très courte et à usage unique, pour ne présenter que des performances technologiques remarquables d'allègement unitaire du poids des contenants² ou des enveloppes.

Malgré ses performances remarquables, l'allègement unitaire de l'emballage n'est souvent qu'une économie légitime de matière première, préoccupation normale pour un industriel. Par ailleurs, cet allègement biaise la rémunération des collectes sélectives des communes : en effet, les collectivités

¹ Même quand l'allègement du poids unitaire de ces jetables fait des progrès sensibles, rien n'empêchera que, pour le même usage sur 3 ans, un torchon de 100 gr lavé 150 fois sera souvent remplacé par des essuie-mains jetables représentant environ 50 kg de cellulose. Même si chaque usage ne produit que 2 à 4 gr de papier souillé, le rapport de poids sera de 1 à 12 000 en faveur du tissu à usage durable souillé.

² Tel est le cas notamment de 98 % des cas présentés dans le "Catalogue de la prévention des déchets d'emballages" édité par le Conseil national de l'emballage (Neuilly 92200) — Juillet 1998

sont rémunérées à la tonne triée-conditionnée, et pour produire une même tonne avec des flacons allégés de 20 %, il faudra :

- plus de sensibilisation ;
- plus de rotation de collecte de corps creux occupant le même volume ;
- plus d'heures de trieurs ;
- plus de temps de pressage.

Où sera alors le bénéfice collectif de cet allègement si le nombre d'unités collectées n'est jamais pris en compte ?

B - LES FILIÈRES DE VALORISATION

Des filières de valorisation économiquement rentables existent depuis plusieurs décennies (verre, métaux, ferrailles, papiers-cartons...), avec parfois des crises liées aux variations des conditions économiques ; d'autres ont été organisées de manière volontariste sous l'impulsion des pouvoirs publics, (huiles, emballages ménagers) ; des tentatives d'organisation ont été engagées à la suite de réflexions et d'actions d'animation entre pouvoirs publics et fabricants (papiers-cartons, véhicules hors d'usage (VHU), pneus, produits électriques et électroniques en fin de vie (PEEFV), piles et batteries, emballages industriels).

Dans de nombreux domaines (pneus, certains produits électriques ou électroniques, plastiques, etc.), les bilans économiques ne permettent pas d'envisager à court ou moyen terme un équilibre financier ou des débouchés durables ou suffisamment nombreux reposant sur la seule valeur des matériaux collectés et valorisés soit comme matière première secondaire, soit comme combustible énergétique, et permettant à la filière de s'autofinancer.

1. La valorisation des recyclables secs bien engagée

Nous avons décrit en paragraphe I - C - 2 le mécanisme qui a permis à la valorisation des emballages ménagers de se développer progressivement et ce, avec une accélération à partir de 1998.

Dans son sillage s'est également développée la collecte sélective des papiers hors emballages (journaux, magazines, publicités), dans la mesure où ils nécessitent les mêmes outils de collecte et de tri-conditionnement.

Mais, actuellement, et contrairement aux emballages ménagers, cette collecte sélective n'est pas aidée par Eco-Emballages : elle reste entièrement à charge de la collectivité ; le coût en est conséquent, notamment pour les publicités et journaux gratuits qui inondent les boîtes aux lettres.¹

¹ Prenons l'exemple de la Communauté urbaine de Lille (1 million d'habitants), où les contribuables paient chaque année 40 millions de francs pour la collecte et le tri-conditionnement des journaux gratuits et publicités, soit 40 F/hab/an.

2. La valorisation organique dénigrée

- Alors que les ordures ménagères contiennent en moyenne 54 % en poids de matière fermentescible, en comptant les papiers-cartons (source ADEME — MODECOM) ;
- alors que cette fraction est source de nuisances (production de CO₂ et de CH₄ lors de la décomposition en décharge, odeurs et lixiviats à traiter) ;
- alors que l'on constate une réduction de moitié de l'humus dans les sols en France, depuis la fin de la dernière guerre, causant d'ores et déjà des chutes de rendements dans certains secteurs et régions agricoles (cas notamment de la viticulture dans le Sud de la France)¹,

la valorisation biologique de la fraction fermentescible des ordures ménagères (FFOM) s'est très peu développée : 35 opérations en service ou en projet avancé, concernant des petits bassins de 500 à 50 000 habitants (environ 50 000 t/an). Et pourtant, de nombreuses unités industrielles traitent la FFOM dans certains pays très proches : 400 sites en Allemagne pour 4 millions de t/an, 500 sites en Autriche, 150 en Suisse, obligation aux Pays-Bas d'une collecte séparée de la fraction fermentescible, témoignages d'une filière pertinente tant du point de vue technique qu'économique.

En France, seul le compostage des déchets verts, bâti sur le modèle « Végéterre » se développe rapidement : 150 unités transforment environ 800 000 tonnes de végétaux en compost de qualité qui trouve généralement des débouchés.

La filière s'est jusqu'ici peu développée pour plusieurs raisons majeures :

- **La plus ancienne :** le compostage et la méthanisation se sont développés en France des années 1975 jusqu'en 1990 **sur ordures brutes** ; la qualité du compost est dans ce cas très mauvaise, au mieux médiocre, et ne satisfait plus les agriculteurs enclins à justifier de la qualité de leurs pratiques et de leurs « inputs ». D'autre part, et notamment pour la méthanisation, les technologies se sont avérées inadaptées à l'ordure brute. La filière méthanisation, portée à l'époque en France par la seule Société VALORGA, a par ailleurs fait l'objet d'une campagne de dénigrement bien orchestrée par les sociétés qui assuraient la promotion de technologies plus classiques.
- **Les objectifs à atteindre par Eco-Emballages :** Pour atteindre son objectif de valorisation des emballages de 75 % en 2002, Eco-Emballages a disposé dès 1994 de personnels, de moyens financiers et de filières s'organisant pour la valorisation des emballages, ce qui a naturellement créé une priorité dans les choix des collectivités locales ; sans remettre en cause la stratégie et la dynamique créées autour de la valorisation des emballages pour tirer l'ensemble des déchets vers la valorisation, la filière organique a subi cette concurrence, d'autant plus

¹ Cf. Le Monde du 12 septembre 1998, page 11 : « Les sols des vignobles du Midi se dégradent ».

qu'elle fut parfois dénigrée par certains représentants d'Eco-Emballages.

- **Ces collectes ne concernent pas tout le monde** : elles desserviront prioritairement l'habitat pavillonnaire, car :
 - le surcoût de collecte est important en habitat dispersé ;
 - l'organisation de la pré collecte n'est pas évidente en habitat vertical ;
 - la production de déchets organiques, notamment les déchets verts, y est supérieure.

Enfin, les enjeux du traitement biologique des déchets organiques municipaux sont souvent indissociables de la gestion territoriale des déjections animales excédentaires. Certes, il s'agit de quelques dizaines de millions de tonnes de compost auxquels s'ajoutent les boues provenant des stations d'épuration, à comparer à la centaine de millions de tonnes d'effluents d'élevage.

Le traitement biologique des déchets organiques municipaux en vue de leur utilisation pour l'épandage devrait être adapté à **chaque contexte local**. Il devra prendre en compte :

- la production des déjections animales déjà existante, utilisée comme engrais de ferme, ce qui pourra, dans certaines régions agricoles, limiter fortement les surfaces disponibles pour l'épandage des composts ;
- les besoins en matière organique tant sur le plan quantitatif que qualitatif afin d'adapter les filières de production de compost aux caractéristiques des sols et des cultures.

Toutefois, le déséquilibre s'accroît entre zones excédentaires en matières organiques et zones déficitaires comme en grande culture, viticulture, maraîchage, arboriculture, aménagements paysagers, où les besoins théoriques annuels des sols dépassent les 100 millions de tonnes.

Aussi, importe-t-il de considérer le problème de la gestion de la matière organique dans sa globalité au niveau de chaque territoire (approche co-produits), avec un souci de qualité afin de sécuriser les agriculteurs, les industries agro-alimentaires et les consommateurs¹ ce qui implique d'exclure de la valorisation agricole les sous produits de traitement réalisés à partir d'ordures non triées.

3. Certaines filières en retard

Le système mis en place pour les emballages ménagers (prélèvements financiers au moment de la mise sur le marché), démontre l'intérêt d'une organisation par la profession elle-même sous réserve d'un contrôle efficace des pouvoirs publics et de la correction des dérives constatées...

¹ Le développement des filières de valorisation organique des déchets devra être cohérent avec l'encadrement juridique et technique auquel sont soumis les épandages de déjections d'origine animale.

Les filières classiques, ferrailles, métaux non ferreux, et vieux papiers, ont atteint un stade de maturité lié à l'ancienneté de ces activités industrielles de récupération.

Par contre, pour les autres filières, les débats - parfois déjà anciens - sont encore en cours, piétinent ou n'aboutissent pas. Tel est le cas notamment de secteurs déterminants comme la gestion des véhicules hors d'usage (VHU) et leurs consommables, des appareils électriques et électroniques, des piles et accumulateurs, des matériels de sports de montagne, des déchets médicaux diffus.

Dans ces divers secteurs, les débats peuvent être bridés par :

- le net déficit en moyens humains du ministère chargé de l'Environnement (faiblesse durable des effectifs du service chargé des déchets que ne peut compenser la motivation de nombre de fonctionnaires en place et le dynamisme des chefs de service successifs) ;
- la faiblesse de la volonté politique de mettre en place des systèmes de prélèvements supplémentaires - pourtant indolores - qui pourraient apparaître comme de la fiscalité additionnelle ;
- une réticence de certaines professions où la communication très active et les rapports d'experts servent de justificatifs pour « occuper le terrain et gagner du temps », tant que tous les pays européens ne sont pas assujettis aux mêmes contraintes (risques de distorsion de concurrence).

On peut citer par exemple, **les véhicules hors d'usage (VHU) et les consommables de l'automobile, les appareillages électriques électroniques, les déchets toxiques des ménages*, les déchets médicaux diffus.**

Pour les VHU, les fédérations professionnelles communiquent activement sur la capacité des industriels de la ferraille à traiter tous les véhicules en fin de vie ; mais, si la dépollution minimale des épaves (vidange des fluides) a progressé, très peu de véhicules sont réellement déconstruits. Ils génèrent donc toujours un pourcentage non négligeable de refus de broyage automobile (RBA), même si ceux-ci sont un peu moins pollués.

La déconstruction systématique pourrait réduire fortement cette part de RBA, mais il faudrait alors que cette activité de main d'oeuvre soit financée. On a déjà vu précédemment que la seule façon durable et acceptable de financer ce traitement en fin de vie serait le prélèvement d'une somme minimale eu égard au coût d'achat au moment de la mise sur le marché ou de l'importation de véhicule. Les techniques et les temps de travail de cette déconstruction sont connus et maîtrisés par les professionnels de la ferraille et de l'automobile, grâce notamment à deux centres d'expérimentation de cette activité : Athis-Mons en Ile-de-France (Renault) et St Pierre de Chandieu en Région Rhône Alpes (Peugeot).

Pour les appareils électriques et électroniques, les grands prestataires de services de taille internationale et des logisticiens s'intéressent au marché à venir de la déconstruction et du traitement de ces familles d'appareils. Pour la partie

«main d'oeuvre » de ce processus, ils envisagent souvent une collaboration avec des structures d'insertion ou des emplois d'insertion. Certains de ces montages inter-entreprises existent et des chaînes de déconstruction ont déjà été testées.

Mais la filière ne peut pas exister réellement car les collectes systématiques de ces appareils ne peuvent être organisées, faute de financements prélevés à la source pour couvrir les frais de transport et de démontage.

Pour les déchets toxiques des ménages, des collectes ont été initiées depuis plus de quinze ans par les collectivités locales les plus conscientes des pollutions diffuses produites par ces toxiques. La grande dispersion géographique et chimique de ces produits entraîne des coûts de traitement souvent supérieurs à 10 000 F/tonne. Il s'agit de sommes rarement budgétées dans les collectivités et les actions pour séparer et traiter ces toxiques sont souvent négligées ou abandonnées, faute de financement pour couvrir ces coûts élevés. Le taux de collecte de ces déchets reste donc très faible, alors que ce potentiel polluant dispersé pourrait être assez facilement maîtrisé en quelques années si le traitement était financé.

En outre le consommateur peut, comme c'est le cas pour la collecte des piles, s'estimer trompé, lorsque la fraction collectée séparément est envoyée en décharge.

Une grande partie des piles actuellement collectées n'est pas recyclée à cause du coût de transport et de traitement souvent jugés excessifs.

L'internalisation du coût de traitement actuellement projetée nécessite une réelle organisation des filières de recyclage afin d'éviter les errements rencontrés dans les autres pays européens où parfois le consommateur paie un recyclage qui de fait n'existe pas.

Pour les déchets médicaux diffus, l'offre de service existe sous diverses formes (collecte à domicile ou apport volontaire dans des bornes spécifiques sous contrôle); elle intéresse de nombreux prestataires. Mais si les hôpitaux, cliniques, et cabinets de médecine de groupe sont assez bien desservis, les médecins libéraux, les infirmières et les vétérinaires travaillant seuls, **n'ont que rarement recours à ce service payant supplémentaire**. Les collectivités, ou les industriels se sont dotés d'équipements spécifiques pour l'enfournement sécurisé et le traitement de ces déchets souillés, mais ces équipements, comme les services de collectes, tournent souvent bien en dessous de leur capacité par réticence des professionnels de santé pour supporter le paiement au prorata des quantités de déchets produits (bien que la conscience de l'obligation de traitement spécifique soit réelle chez ces professionnels).

L'opinion exprimée à travers divers syndicats médicaux montre que ces professionnels seraient favorables à une prise en compte des frais de collectes et de traitements spécifiques à travers le prix de tous les jetables (pansements, piquants, tranchants, et accessoires à usage unique).

On notera cependant que comme pour les déchets toxiques, l'internalisation du coût de la collecte et du traitement ne suffit pas à garantir le retour des produits vendus.

4. Les textiles

Les textiles collectés par les services municipaux représentent 0,3 Mt/an soit environ 1,5 % des ordures ménagères. Il faut également considérer tout ce qui est aujourd'hui drainé par les associations (Emmaüs, Terre des Hommes, Paralysés de France) : cette collecte à la source et le réemploi qu'elle permet, outre l'important impact social, est doublement profitable pour la collectivité, car celle-ci ne supporte aucun coût de collecte ni de traitement. Et pourtant très rares sont en France :

- les collectivités qui encouragent la valorisation des textiles ;
- les publications qui font un point objectif des conditions actuelles et des potentialités, contraintes et limites, de cette filière.

5. Conclusions

5.1. 5.1. Classement des filières

Les filières peuvent être classées principalement sur la base de deux critères :

- reprise par le producteur ;
- autofinancement par la valeur du produit récupéré.

La combinaison de ces deux critères fait apparaître quatre situations-types :

- reprise par le producteur et filière autofinancée. Exemples : pièces automobiles destinées à la rénovation, pare-chocs en polypropylène., copieurs, gros systèmes informatiques, housses plastiques, métaux précieux, métaux non ferreux ;
- pas de reprise par le producteur et filière autofinancée - exemples : batteries au plomb usagées, gros systèmes informatiques, câbles, vitrages automobiles rentables... ;
- reprise par le producteur et filière non autofinancée - exemples : véhicules hors d'usage, appareils Minitel et téléphone repris par France Télécom, projet piles et accumulateurs, certains plastiques et solvants ;
- pas de reprise par le producteur et filière non autofinancée : c'est le cas le plus fréquent, et le plus problématique - exemples : en général les PEEFV, les emballages, les pneumatiques usagés, les plastiques, certains vieux papiers, les vêtements et produits en textile et cuirs, vitrages, huiles, peintures et vernis,...

5.2. 5.2. De la récupération au recyclage

On assiste depuis 20 ans, à une évolution certaine de l'économie de la collecte et du traitement des déchets recyclables. Ce changement économique nécessitera une évolution - voire une révolution - culturelle de l'approche du recyclage dans la collectivité comme dans l'entreprise. Un des symboles de ce changement est le nouveau nom adopté par la revue professionnelle « La Récupération » qui existe depuis 1911 et dont le titre est devenu, au début des années 1990, « Recyclage, Matières premières secondaires et environnement ».

Ce qui était traditionnellement un centre de profit (la récupération) devient un métier de service pour la collectivité et l'entreprise (le recyclage). Mais, face à cette évolution, les décideurs de certaines collectivités locales pensent que des filières n'existent plus alors que, simplement, elles n'offrent plus ni garantie de reprise, ni paiement des matériaux collectés. Un des exemples les plus frappants de cette évolution non perçue est celui du secteur des vieux papiers et cartons (FCR). Ces FCR sont régis par un marché mondial et subissent donc en permanence une concurrence internationale en terme de cours des pâtes à papier, mais la France reste importatrice tous les ans de 400 à 450 000 tonnes de vieux papiers pour des catégories qui, à 90 %, se trouvent dans nos poubelles. Mais, les industriels utilisant des vieux papiers, ne peuvent souvent pas - pour des raisons de concurrence - payer la réalité des coûts de la collecte sélective.

Cette évolution de la récupération vers le recyclage est validée de façon durable sur le moyen et le long termes car on assiste, depuis de nombreuses années, à une baisse tendancielle du prix des matières premières neuves, sauf accident ou crise. Cette baisse concerne presque toujours (sauf pour les métaux non ferreux et certains plastiques techniques à forte valeur ajoutée), en terme de marché d'approvisionnement, les matériaux post-consommation à recycler, qu'il faut collecter, trier, conditionner, presser, transporter, pour constituer des lots de taille industrielle. Ces micro-gisements très dispersés et atomisés, regroupés par les recycleurs, peuvent rarement concurrencer les grandes industries extractives, même quand elles sont situées à plusieurs milliers de kilomètres.

Néanmoins, ces matériaux à recycler, issus des déchets, doivent être traités et remis dans un cycle de production pour deux raisons majeures :

- afin qu'ils n'encombrent pas et ne polluent pas la planète ;
- pour prendre en compte la dimension d'épuisement des stocks de matières premières et de pétrole ;

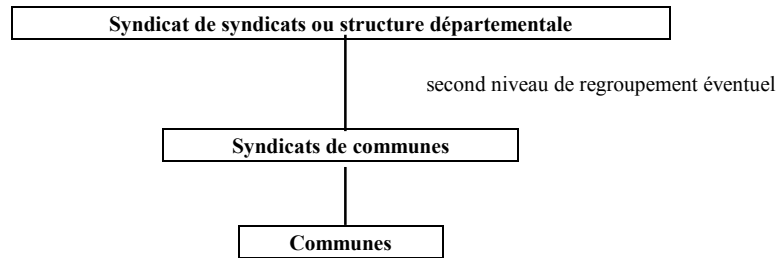
et ceci grâce à une politique interventionniste des pouvoirs publics de manière à ne pas laisser le marché seul réguler cette gestion du long terme.

C - STRUCTURATION DE L'INTERCOMMUNALITE ET MONTAGE DES OPERATIONS DE TRAITEMENT

1. L'évolution de l'intercommunalité en matière d'élimination des déchets

Si les communes ont, depuis 1884, la compétence relative à l'élimination des déchets des ménages, la complexification des solutions à mettre en oeuvre pour la collecte, le transport et le traitement des déchets, a conduit les collectivités à fractionner dans la pratique le service ; sous le concept générique « d'élimination des déchets » on peut distinguer en fait cinq familles d'opérations : la collecte, le transport, la valorisation, le traitement, le stockage.

Le cas le plus classique et le plus abouti est le suivant :



On constate néanmoins dans la pratique un grand nombre de cas de figures en termes d'empilements successifs et de délégations de compétences (de nombreuses structures intercommunales ne se sont vues déléguer qu'une partie de la compétence). Cette structuration de l'intercommunalité a été voulue sur le terrain pour être adaptée de manière pragmatique aux diverses opérations à réaliser, mais pose aujourd'hui plusieurs types de problèmes :

- la structuration s'est faite en dehors du cadre réglementaire ; la quasi totalité des structures intercommunales ne respecte pas les principes rappelés par le ministère de l'Intérieur qui considère que le service public de l'élimination des déchets ménagers et assimilés est un tout, et ainsi qu'il ne peut être exercé que par la même personne publique ;
- le droit de lever la taxe ou la redevance est actuellement lié à l'exercice conjoint des deux compétences techniques : collecte et traitement.

Notons ici que le fractionnement de cette compétence juridique est annoncé dans la communication ministérielle du 26 août 1998.

- les niveaux de décision s'éloignent des communes et des habitants, surtout lorsqu'il y a une distance liée à un empilement important de structures et ceci peut entraîner un désintérêt ou un sentiment de dépossession de la part des élus locaux ou des populations. Cela pose également un problème particulier de transparence lié à la réduction de fait du pouvoir de décision des élus locaux en matière de gestion des déchets ménagers, tant pour ce qui concerne les choix politiques fondamentaux et les dispositifs de mise en oeuvre que la conduite et le contrôle du service public.

2. Diversité des situations et des territoires

Dans un quart des départements français, la structure supérieure a été conçue au niveau du département :

- par utilisation d'une structure départementale existante :
 - cas de la Lozère et de la Nièvre : un syndicat départemental d'électrification pré existait et a servi de support à l'inter-départementalité en matière de déchets ;

- cas de l'Ariège : conseil général ;
- par création d'un syndicat mixte départemental (cas le plus fréquent).

Ce type de structure départementale a principalement émergé dans des départements :

- à caractère rural ;
- de taille petite ou moyenne : moins de 300 000 habitants en général avec absence d'une grosse agglomération.

A l'opposé, les départements très peuplés ont souvent réalisé une sectorisation du territoire autour des métropoles urbaines, chaque secteur étant responsable de la structuration de l'intercommunalité et de la répartition des compétences entre la structure de niveau supérieur (le syndicat de syndicats le plus souvent) et les communes ainsi que les syndicats de collecte.

D - LES CONTRADICTIONS JURIDIQUES ET FISCALES

1. Concernant le fractionnement du service

Ainsi qu'on l'a vu précédemment, non seulement le fractionnement du service s'est réalisé dans le sens de l'opérationnalité «de terrain» des structures eu égard aux équipements à mettre en place ou services à assurer, en contradiction avec la législation (art. 2 de la loi de Juillet 1975 notamment), mais de plus les compétences exercées ne recouvrent souvent pas les compétences transférées.

2. Concernant les déchets des entreprises

Les déchets des entreprises représentent des quantités beaucoup plus importantes que l'ensemble des déchets municipaux, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

Tableau 8 : Répartition des différents types de déchets

Responsabilité	Collectivité locale		Entreprise	
Type de déchet	Ordures ménagères	20 Mt	DIB collectés avec les ordures ménagères	5 Mt
	Encombrants	3 Mt	DIB collectés séparément	46 Mt
	Déchets d'espaces verts	3,1 Mt	Déchets chantiers	9 Mt
	Déchets de jardins	1,5 Mt	Gravats	15 Mt
	Boues de STEP ⁽¹⁾	5 Mt	Déchets organiques des industries agro-alimentaires	43 Mt
			Déchets agricoles	374 Mt
			Déchets industriels inertes	100 Mt
			Déchets industriels spéciaux	7 Mt
	TOTAL : environ 40 Mt		TOTAL : environ 600 Mt	

(1) Sortie station

Source : Rapport du Ministère de l'Environnement 1997

Ainsi depuis 1975, les responsabilités sont bien définies : mais on observe dans la pratique que le classement par type de producteur est loin de correspondre à la logique des outils de collecte et des filières de valorisation.

Par exemple :

- à part les grandes surfaces qui disposent généralement d'espaces et de quantités suffisantes pour s'organiser directement avec un prestataire, les commerces produisent des quantités limitées et dispersées. Comme elles sont fortement composées d'emballages, les outils adaptés à leur collecte, à leur tri-conditionnement et à leur valorisation sont les mêmes que ceux mis en oeuvre par les collectivités pour la collecte sélective des emballages ménagers ;
- les bureaux et administrations produisent de grandes quantités de papiers, dont la collecte et la valorisation peuvent être assurées par les moyens développés pour la collecte sélective des journaux brochures des ménages,
- les artisans génèrent des volumes réguliers mais limités de déchets de chantiers, emballages et autres résidus (dont certains doivent faire l'objet de filières particulières). Les déchetteries mises en place par les collectivités pour les ménages représentent un concept particulièrement adapté à ces déchets. De même, les décharges communales de classe 3, sont adaptées à l'accueil des déchets inertes des particuliers comme des artisans du BTP. Certaines collectivités locales, telle la communauté urbaine de Lille, ont recherché un juste équilibre en permettant aux artisans l'accès gratuit des déchetteries, jusqu'à 2 m³ ;
- dans ces divers cas de figure, c'est le caractère diffus de ces activités dans la commune entremêlés avec les logements des ménages et de surcroît la correspondance des filières de collecte, traitement et valorisation, qui poussent à une gestion commune des déchets triés par catégories. De nombreuses collectivités ont déjà entrepris cette gestion commune.

Néanmoins, si les collectivités assument cette tâche, c'est au titre de la propreté urbaine et du service rendu à ces producteurs privés, en dehors de toute cohérence juridique et financière. En effet, peu de collectivités organisatrices de la collecte ont mis en place la redevance spéciale (destinée à couvrir les dépenses liées au service rendu aux entreprises), car la mise en place et la gestion de la redevance est :

- lourde (constitution de fichiers, évaluation de critères de prix, gestion d'impayés) ;
- impopulaire (les commerçants représentent un vecteur d'opinion important) ;
- la facturation au service rendu (facturation lors de l'accès de la déchetterie ou à l'enlèvement du déchet) est difficile ;

- Eco-Emballages ne rémunère pas les tonnages d’emballages non ménagers issus des centres de tri des collectivités. Comme en sortie de déchetterie ou de centre de tri, rien ne distingue un carton déposé par un particulier d’un carton déposé par un commerçant, un calcul complexe et approximatif permet de ne pas financer l’ensemble des emballages.

Enfin, la perception culturelle qu’ont les acteurs de leurs déchets va induire sur le long terme leur comportement vis à vis de ces déchets. D’une façon générale, le professionnel, en dehors des entreprises grandes et moyennes en zones industrielles, ne fait pratiquement aucune différence au moment de « sortir ses poubelles » entre ses emballages professionnels et ses emballages ménagers. De plus, la frontière est souvent inexistante lorsqu’il s’agit de l’emballage d’un même produit qui peut être acheté au même endroit et tout aussi facilement par un professionnel ou un particulier (ordinateurs, outils portables, consommables divers).

3. Concernant les contrats d’exploitation

- Les collectivités peuvent, pour exploiter le service, avoir recours à trois types de montage : la régie*, le marché public*, le contrat de gestion déléguée*.

Pour ce dernier type de montage :

- le paiement du service doit être assuré par l’usager final du service, à savoir l’habitant, dans la mesure où la commune est considérée comme un usager intermédiaire mais pas final ;
- la rémunération du délégataire doit être substantiellement assurée par les résultats de l’exploitation (arrêt du Conseil d’Etat du 15 avril 1996 dit « préfet des Bouches du Rhône »).

Ces deux contraintes rendent la gestion déléguée aujourd’hui juridiquement inadaptée bien que ce montage soit recherché par les collectivités locales dans la mesure où il permet à la collectivité de s’appuyer sur un opérateur privé pour la conception, la construction et l’exploitation des équipements.

4. Concernant la fiscalité

Après le vote de la loi de finances pour 1999 qui prévoit une TVA au taux réduit de 5,5 % pour l’ensemble des prestations du service public d’élimination des déchets (sous réserve d’avoir contractualisé avec une société agréée), le principal problème qui demeure concerne la récupération de la TVA car :

- d’une part, l’éligibilité des ouvrages au FCTVA, dépend du type de montage, et les critères d’éligibilité pénalisent les opérations procurant des recettes (valorisations matière et énergétique). En effet, pour accéder au FCTVA, il faut que les recettes soient accessoires, mais cette notion est très mal définie et le ministre de l’Intérieur n’a pas vraiment éclairé le débat lors de son intervention au Sénat le 27 novembre 1998 : *« Une activité est considérée comme accessoire dans la mesure où sa suppression n’entraînerait aucun changement*

dans l'utilisation des équipements. Toutefois, aucune disposition ne définit le seuil en deçà duquel l'activité de valorisation est accessoire. Il appartiendra aux services préfectoraux de vérifier que la part des activités assujetties à la TVA présente bien un caractère accessoire » ;

- d'autre part, l'inscription possible du service dans le champ de la TVA si et seulement si la collectivité a opté pour la redevance générale pour le service rendu.

E - LE PROBLÈME SPÉCIFIQUE DE L'HABITAT COLLECTIF DENSE

La mise en oeuvre d'une gestion globale des déchets municipaux nécessite la mise en place d'une collecte sélective auprès de l'ensemble des habitants de la commune.

Jusqu'à présent, la majeure partie des opérations engagées par les collectivités locales a concerné l'habitat pavillonnaire. Dans les communes où coexistent habitat pavillonnaire et collectif, la mise en place de la collecte a presque toujours démarré par l'individuel puis s'y est souvent cantonnée.

Mais depuis un peu plus d'un siècle, la France a subi un des plus grands bouleversements de sa longue histoire, **la société française est devenue urbaine**. Ce nouvel état s'impose à tous, sous la forme de quelques chiffres :

- 1880 environ 25 % de la population était urbanisée
75 % de la population était rurale ;
- 1998 environ 85 % de la population est urbanisée
15 % de la population est rurale.

Or la ville, avec ses voies de desserte au tracé ancien et son tissu d'habitat vertical dense, apparaît particulièrement mal adaptée à la mise en oeuvre d'une gestion moderne des déchets ménagers et assimilés. Dans ce domaine, le terrain à reconquérir est immense car là se joue la réussite ou l'échec de la politique définie par le législateur.

La ville est un corps vivant qui se construit en permanence, les fonctions de la cité évoluent, le tracé des rues est parfois modifié, de nouveaux espaces collectifs sont créés, des immeubles modernes prennent la place des constructions anciennes.

Et cette transformation lente, mais profonde, n'intègre pratiquement jamais les éléments qui conditionnent les évolutions structurelles nécessaires à une bonne gestion des déchets ménagers.

Or, 40 % des Français vivent en habitat collectif dans près de 9 millions de logements dont 3,1 millions appartiennent au patrimoine HLM (soit 18 % de la population).

L'habitat collectif pour 95 % est situé dans des communes urbaines et 25 % en région parisienne.

Plus de 30 % de ce parc collectif est locatif.

Sous le vocable Habitat Collectif, on trouve cependant des types d'habitat et de bâtiments extrêmement variés. L'immeuble haussmanien traditionnel au coeur de la capitale dispose de peu d'aménagements aptes à la pré collecte de déchets ménagers ; le patrimoine HLM dispose souvent de plus d'espaces appropriés. La date de construction du bâti, son implantation urbanistique, l'usage du bâtiment (locatif/ou accession...) sont autant d'éléments qui différencient les aptitudes ou les possibilités d'adaptation du patrimoine à la collecte sélective.

Le point commun de cet ensemble de cas est qu'entre le producteur de déchets et la structure locale de collecte, il existe dans la majeure partie des cas une interface : le gardien, le gestionnaire (par exemple, le bailleur HLM, le syndic de copropriété, ...)

Si cet élément de la chaîne n'est pas associé au processus de décision et de mise en place de la collecte sélective, le risque d'échec est augmenté.

Il faut donc, dans le cadre d'une nécessaire concertation, prendre en compte les contraintes propres à l'habitat collectif mais également ses atouts.

- Les contraintes sont de différentes natures :
 - **Physiques** : liées aux adaptations nécessaires des immeubles au nouveau type de collecte ;
 - **Organisationnelles** : il faut repenser l'apport à l'unité de collecte ;
 - **Economiques** : toutes les études sur le coût de la collecte et du traitement moderne des ordures ménagères prennent en compte les coûts à partir « du trottoir », lieu public de collecte. Or, la pré-collecte en collectif pour être efficace nécessite des aménagements importants tant à l'intérieur des logements (particulièrement des cuisines) que sur les parties communes (aménagement de locaux propreté adaptés). Ces coûts sont importants. Ils sont encore plus importants quand les voies internes sont privatives et que le bailleur doit prendre en charge le transfert des poubelles jusqu'aux voies publiques. C'est notamment le cas des grands ensembles où les locataires sont pauvres. La collecte sélective risque d'accentuer ce transfert de charge de la collectivité au locataire. Le Mouvement HLM pour son propre patrimoine les évalue à 4 milliards de francs. Reste à savoir si ces aménagements et ces coûts feront partie des priorités.
- Les atouts sont :
 - **Economiques** : la collecte des ordures ménagères d'un immeuble est plus économique que celle d'un habitat pavillonnaire. Il y a concentration des flux. Le travail sur la collecte et sa nouvelle organisation est l'occasion de « repenser » les services rendus par le bailleur dans le cadre plus large d'une opération de réhabilitation par exemple ;
 - **Organisationnels** : dans le parc HLM, il reste 600 000 logements à réhabiliter auxquels s'ajoute un flux nouveau de 80 000 logements par

an. A l'occasion d'une opération de réhabilitation, il est plus aisé d'intégrer les dimensions collecte des ordures ménagères et propreté ;

- **Politiques** : les organismes d'HLM ont l'habitude de travailler en partenariat avec des collectivités locales et les lieux de dialogue existent ;
- Les facteurs de réussite sont donc :
 - la nécessaire **concertation** entre collectivités locales et interfaces (gestionnaires, syndics, gardiens...). Plus les intermédiaires sont associés en amont avec prise en compte réciproque des contraintes de chacun, plus les chances de réussite sont grandes ;
 - la prise en compte et le financement des aménagements nécessaires tant dans les parties communes des immeubles qu'à l'intérieur des logements. Une étude sur 15 sites réalisés par l'ADEME a permis d'évaluer le coût des aménagements de précollecte entre 1 000 et 3 000 F HT par logement. Cette étude montre également que la présence d'un vide ordures n'est pas un obstacle à la mise en place d'une collecte sélective (plusieurs cas de figures peuvent se présenter : le vide ordures est réservé à une fraction des déchets non recyclables ; il est transformé en vide ordures sélectif ; il est condamné moyennant l'offre à l'utilisateur d'un autre service) ;
 - la communication : comme pour l'ensemble de la population concernée, celle-ci touche les usagers locataires ou copropriétaires mais elle intègre les gardiens, vecteurs essentiels de réussite. A la nécessaire communication s'ajoute pour ces derniers un impératif besoin de formation.

Pour être efficace, cette communication doit être suivie et donner les résultats des efforts demandés.

Pour le moment et au stade des études disponibles, les expériences réalisées montrent que la structure physique de l'habitat collectif dense ne fait pas obstacle à la mise en place de la collecte sélective des ordures ménagères.

L'expérience menée dans des grands ensembles tels que celui d'Aulnay-sous-Bois montre également que moyennant quelques efforts de concertation et un service de qualité, l'effort demandé s'avère possible.

Le problème des quartiers sensibles reste entier du fait, non pas de la nature du bâti, mais des difficultés des populations logées. Se posent donc des problèmes d'incivilités dont le traitement des ordures ménagères n'est pas exclu (mise à feu des containers, ...).

Ces difficultés renvoient ici plus aux réponses du bailleur et des pouvoirs publics (la remise en état systématique s'avère être à terme une des politiques les plus efficaces) qu'à celui de la collecte séparative.

Enfin, le problème de la réduction à la source est moins facile à mettre en oeuvre dans un habitat dépourvu de dépendances et donc de stockage. On comprend là l'intérêt d'un ramassage fréquent des encombrants et des dépôts de proximité (point d'apport volontaire, déchetteries...).

CONCLUSION

L'ÉLIMINATION ET LE TRAITEMENT DES DÉCHETS MÉNAGERS : UN ENJEU ET UN DEVOIR DE CITOYENNETÉ

La mise en place d'une collecte et d'une gestion sélective des déchets ménagers implique une prise de conscience et une adhésion de l'habitant. A ce stade s'entremêlent tous les statuts possibles de l'habitant, consommateur mais également contribuable, électeur et avant tout citoyen. Quel que soit son statut, la demande de transparence est récurrente à tous égards : une information claire et transparente doit lui être donnée, de même que les éléments d'un choix réel.

A ce jour, on peut constater que, si l'information existe, elle n'est que partielle et pas toujours de bonne qualité mais que surtout les éléments de choix font défaut.

Les collectivités locales ont un rôle déterminant à jouer en matière d'information du public. A cet égard, elles disposent d'outils prévus par la loi, tels que le rapport annuel du maire sur la gestion des déchets ménagers et assimilés ; les CLIS pour tous les établissements classés de traitement. Nous avons vu que ces outils n'étaient pas d'un accès facile pour le néophyte.

L'un des éléments essentiels concerne donc les campagnes d'information dont on peut juger qu'elles sont de plus en plus performantes et personnalisées (prise en compte des handicaps de langues, de l'illettrisme, importance apportée à l'explication).

Sur ce dernier point, les actions déjà employées font l'objet d'un constat globalement partagé : « la collecte sélective marche ». Elle est bien acceptée si elle est bien expliquée, tant au démarrage que dans la durée.

Elle est bien acceptée également quand les politiques mises en oeuvre tendent à rendre l'habitant « acteur » de son environnement et des choix que la défense de celui-ci impose. Ceci suppose le développement d'une démocratie locale plus participative.

On notera à cet endroit que la formation des enfants, dans les écoles en particulier, est un vecteur de sensibilisation particulièrement efficace.

Mais, si cette information est développée lors de la mise en place de collecte sélective, force est de constater que les démarches visant à une réduction des déchets ménagers sont inexistantes. Faute sans doute d'identification des responsabilités et d'un réel pouvoir ou d'une réelle force de proposition accordés aux consommateurs.

La prise de conscience du citoyen passe par une prévention en amont qui permette une remise en question des habitudes de consommation de chacun et des choix d'achat.

Cette réaction de nature plus consumériste qu'environnementale (même si les deux problématiques sont liées) peut peser sur l'industrialisation, la

fabrication, le conditionnement et la distribution des produits consommés par les ménages.

On notera que si les associations de protection de l'environnement trouvent leur place dans le débat public et dans le cadre réglementaire actuel (elles siègent de droit par exemple au sein des commissions d'élaboration des plans départementaux), les associations de consommateurs en sont absentes.

TITRE II
PROPOSITIONS

INTRODUCTION

Le constat qui précède dresse un état des lieux du dispositif existant en matière de déchets ménagers. Il a permis de mesurer les enjeux en s'efforçant d'en intégrer les multiples dimensions : technique, économique, politique. La démarche adoptée s'est voulue critique et suffisamment exhaustive pour définir un cadre stratégique aux propositions qui suivent et qui constituent une tentative de maillage des différents fils conducteurs mis en valeur lors du diagnostic établi. C'est pourquoi, afin d'éviter les redondances et privilégier le caractère opérationnel, chaque proposition est rédigée de manière brève et concrète, un simple rappel contextuel se substituant à l'exposé des motifs.

L'ensemble des propositions du Conseil économique et social vise à inscrire globalement la politique de gestion des déchets dans le concept de développement durable, autour de trois axes fondamentaux :

- **la prévention et le recyclage** : il s'agit de réduire la production des déchets, de favoriser les réemplois (propositions A 1 à A 12), d'utiliser les produits recyclés (propositions B 1 à B 3), d'accélérer la mise en place des collectes sélectives (propositions G 1 à G 6) ;
- **la maîtrise des coûts**, en renforçant la coresponsabilité entre les acteurs économiques que sont les industriels, les distributeurs, les opérateurs, les collectivités territoriales, l'Etat, les habitants (propositions C, D 1 à D 3, F 1 à F 5) ;
- **le renforcement du service public**, car dans tous les cas les collectivités locales ne doivent jamais abandonner leur pouvoir politique de décision et de contrôle. Il importe à cet effet de clarifier les responsabilités de chacun des acteurs (propositions H 1 à H 7), d'assurer la **transparence** et une meilleure **implication des citoyens et de leurs divers représentants** (propositions I 1 à I 6, J 1 à J 4).

Pour ce faire, le Conseil économique et social préconise une réorganisation importante du financement du service public, calée sur le principe du pollueur-payeur à tous les niveaux du cycle de vie des biens, de la production des biens, leur transport, leur emballage, jusqu'à leurs usages et leurs fins de vie.

A - RÉDUIRE LA PRODUCTION DES DÉCHETS - FAVORISER LES RÉEMPLOIS

Bien que la nécessité de réduire la quantité et la toxicité des déchets soit régulièrement affirmée depuis la loi de 1975 jusqu'à la circulaire d'avril 1998, il faut aujourd'hui aller au-delà de l'allègement de certains emballages ou de la limitation de la teneur en mercure des piles. Cet objectif doit être introduit à tous les stades de la conception, de la production et de la fin de la première vie des produits manufacturés et des biens de consommation. Afin de combler le retard pris par notre pays dans ce domaine, le Conseil économique et social a dégagé les propositions suivantes :

1. Imposer aux producteurs d'emballages et de produits manufacturés la réalisation et la publication d'un diagnostic « réduction - valorisation - recyclage », avant la mise sur le marché d'un nouveau produit, de manière à :

- éviter les emballages comportant des matériaux non ou difficilement recyclables ;
- limiter les produits « complexes »* ou difficilement démontables ;
- proscrire les composants polluants et les matériaux difficilement valorisables.

Pour atteindre ces objectifs, il conviendrait d'instaurer une procédure de labellisation* ou de normalisation, voire d'autorisation ou d'agrément des matériaux.

1. Améliorer la procédure « analyse du cycle de vie », de manière à fiabiliser et rendre opérationnel le diagnostic A.1, en développant la méthodologie, en structurant les bases de données et en engageant un programme de recherche et de coopération avec les universités et instituts de recherche français et étrangers en avance sur ce domaine.

2. Réduire non seulement le poids des emballages mais aussi leur nombre, leur volume et leur complexité.

Poursuivre et amplifier, par une modulation accrue de la contribution « Emballages », tout ce qui va dans le sens d'une réduction de volume (Cf. bouteille d'eau compactable) ou encore d'une réduction du sur emballage.

3. Réintroduire la pratique du réemploi, très souvent pertinent, notamment dans le cas de la distribution de proximité, en donnant le choix au consommateur de contenants réutilisables (avec ou sans consigne). Il conviendrait de l'élargir, par exemple aux emballages ménagers (verre, flaconnages plastiques) et industriels (fûts, citernes, palettes, caisses), ou encore aux contenants utilisés par les collectivités (pour les cuisines collectives, pour les consommables de la bureautique). Pour ce faire, exonérer de contribution pour rendre la consigne financièrement attractive.

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 aux lettres des habitants qui refusent ces papiers encombrants.

5. Limiter le développement des produits jetables aux strictes utilisations présentant un « écobilan » positif¹ Le Conseil économique et social préconise une taxation forte pour les produits jetables.

6. Favoriser la longévité et le réemploi des biens d'équipements domestiques, en :

- accélérant la standardisation des pièces banales communes à des catégories de biens (électroménager par exemple) ;
- imposant **la disponibilité des pièces de rechange**, à un coût non prohibitif, après la dernière mise sur le marché (importation

¹ A l'exception des utilisations des jetables à des fins sanitaires ou d'hygiène

comprise), pour une durée la plus longue possible, appropriée à la nature du bien.

7. Encourager des pratiques de consommation « propres et sobres » en rappelant par exemple que :

- l'eau du robinet est contrôlée et que sauf exception elle est de bonne qualité ;
- beaucoup de denrées alimentaires (sèches, congelables) sont meilleur marché lorsqu'elles sont achetées en vrac ou en conditionnement familial ;

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.

9. Limiter la toxicité des déchets, 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.

10. Améliorer l'information du consommateur sur la nature des emballages et leur destination.

Le point vert à cet égard est souvent mal interprété en véhiculant l'illusion de la recyclabilité. Le caractère recyclable ou non du produit devrait être clairement mentionné.

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 ».

11. Soutenir et développer le compostage 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.

B - STIMULER L'EMPLOI DES PRODUITS RECYCLÉS

Le tri et le recyclage ne trouveront leur pertinence que si des débouchés existent en aval pour les matériaux ainsi drainés. Des filières entières sont à construire, notamment au niveau local, ceci dans la mesure où le coût financier et social (bilans économique et environnemental) des matières secondaires n'est pas disproportionné par rapport à celui de la matière première. A ce titre, les donneurs d'ordre publics peuvent montrer l'exemple et assurer un débouché de proximité pour des « matières premières secondaires ». Le Conseil économique et social préconise à cet effet de :

1. Introduire des clauses spécifiques dans les cahiers des charges relatifs aux achats et marchés publics passés par l'Etat et les Collectivités

territoriales, y compris les assemblées (dont le Conseil économique et social) et les établissements publics pour :

- utiliser davantage les produits recyclés (papier, mobilier urbain, matériaux de construction) ;
- favoriser des procédés utilisant des matériaux issus de déchets (notamment en travaux publics : mâchefers de qualité suffisante et contrôlée, utilisation des pneus et plastiques).

Les produits recyclés ou issus des déchets doivent être pris en compte dans les cahiers des charges en solution de base et non seulement en variante : cette disposition devrait s'accompagner d'une formation pour les personnels des services «achats - marchés» des établissements concernés.

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).

2. Sécuriser les utilisations du compost issu des collectes sélectives ou des déchets verts, et pour cela :

- proscrire totalement et rapidement l'appellation « compost » ou « amendement* organique » aux produits issus des traitements biologiques d'ordures ménagères comportant autre chose que des produits biodégradables non souillés ;
- 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 ;
- 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 :
 - les administrations (agriculture, environnement) ;
 - le milieu agricole et sylvicole (syndicats, chambres d'agriculture, coopératives) ;
 - les collectivités locales ;
 - la filière agro-alimentaire et les consommateurs.

La norme et la labellisation doivent permettre d'identifier et de promouvoir les composts de qualité suffisante pour être admis en agriculture biologique ;

3. Promouvoir sur l'ensemble des territoires, des filières pour l'utilisation des matériaux 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 en élaborant par exemple des documents techniques unifiés (DTU) en modifiant les normes, en particulier les normes NFP relatives au secteur du bâtiment. Il s'agit d'une part de bien définir les domaines d'utilisation de ces matériaux et d'autre part de vérifier que leur réemploi ne présente pas de risques pour leur environnement ou pour les futurs occupants des locaux.

C - DÉVELOPPER LA REPRISE PAR LES DISTRIBUTEURS

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. Néanmoins ce système ne peut être étendu sans difficultés techniques ou organisationnelles aux produits volumineux, complexes, fragiles ou potentiellement polluants tels que les véhicules hors d'usage, les pneus, les huiles, les batteries, les matériels électriques et électroniques en fin de vie, certains gros matériels de sport (skis par exemple) ou encore les piles. Une proposition permet de mettre en oeuvre le principe de la reprise (directe ou indirecte) par le distributeur : **créer par la loi une obligation de reprise par les distributeurs, gérée par la branche professionnelle pour tous les produits manufacturés pour lesquels cela est possible.**

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.

Cette obligation de reprise peut s'appuyer sur divers mécanismes complémentaires :

- la consigne, qui stimule fortement le détenteur du produit hors d'usage à le ramener chez le distributeur (exemple : piles) ;
- 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 ;
- la délégation à un opérateur privé (entreprise d'insertion par exemple) de la collecte auprès des détenteurs de produits hors d'usage ;
- la contractualisation avec les collectivités locales, dans la mesure où les outils qu'elles mettent en place peuvent drainer les matériels usagés concernés (par exemple : les déchetteries, dont certaines accueillent déjà des pneus, des batteries, des produits électriques et électroniques en fin de vie).

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.

En termes financiers, ce système serait :

- au départ aidé par les financements publics (issus de la TGAP), afin d'enclencher le mécanisme ;

- progressivement financé par incorporation, dans le prix de vente du produit neuf, du coût de son recyclage/démontage/traitement (par exemple 5 F/pneu, 500 F/véhicule hors d'usage, 50 à 100 F/ordinateur ou téléviseur, etc.) ; **à ce 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).**
- cogéré, avec un contrôle de l'Etat, soit par produit au niveau d'une branche (constructeurs, distributeurs, importateurs, fédérations professionnelles) comme cela est envisagé pour les piles usagées, soit éventuellement par un organisme regroupant plusieurs produits relevant d'un même secteur d'activité (exemple : le secteur automobile).

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.

D - MIEUX MAÎTRISER LES COÛTS

Le Conseil économique et social observe une montée des charges relatives à l'enlèvement et au traitement des déchets pour les habitants mais aussi pour les collectivités locales. 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 :

1. Rendre plus transparents les circuits et moins opaques les tarifications

- en imposant une **décomposition du coût des prestations** détaillant les tonnages et les prix unitaires par opération (transport y compris) pour tous flux séparés à une étape ou une autre de l'élimination passant par :
 - la prescription d'une facturation détaillée pour tous les clients (dont les collectivités locales) ;
 - l'identification des prestataires réels (dont les sous-traitants).
- en rendant régulièrement publique la **structuration des opérateurs sur le marché régional des déchets** :
 - filiales et prises de participation par groupe et à tous les stades de l'élimination ;
 - sous-traitants et autres opérateurs locaux dépendant en pratique d'un groupe.

Cette tâche pourrait être confiée à l'ADEME et une synthèse annuelle publiée par le Conseil national des déchets.

- en rendant publics et facilement consultables les contrats et les documents financiers et comptables relatifs au service public de la

collecte et du traitement des déchets, que celui-ci soit assuré en régie ou non.

Le Conseil économique et social recommande que la collectivité concernée se fasse assister par un expert comptable.

2. Maîtriser les coûts du transport des déchets

- 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 ;
- 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.

3. Codifier de bonnes pratiques contractuelles

Eviter la constitution de rentes financières anormales (à titre d'exemple, réviser le système de provisions réalisées par les sociétés exploitantes pour que celles-ci ne puissent excéder les investissements et coûts en engagements réels pour lesquels elles sont constituées).

Des contrats-type pour les différentes opérations pourraient être étudiés collégialement et proposés aux collectivités locales.

E - RÉORGANISER LE FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC

Le financement du service public d'élimination des déchets est actuellement à la croisée de contraintes et de critères fluctuants et aléatoires¹. 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 multifilière des déchets au moment même où on lui demande de faire des efforts importants de tri à la maison.

C'est donc dans ce domaine plus que dans tout autre qu'il importe aujourd'hui de faire évoluer la situation et de donner un signal fort, cohérent avec la politique nationale suivie depuis 1992, incitatif et valorisant pour les collectivités comme pour les habitants.

¹ Augmentation des aides à l'investissement de l'ADEME, mais annonce d'une diminution prochaine des taux, évolution des barèmes Eco-Emballages tous les deux ans, taux et récupération de la TVA incertains et parfois incohérents avec les objectifs de la loi.

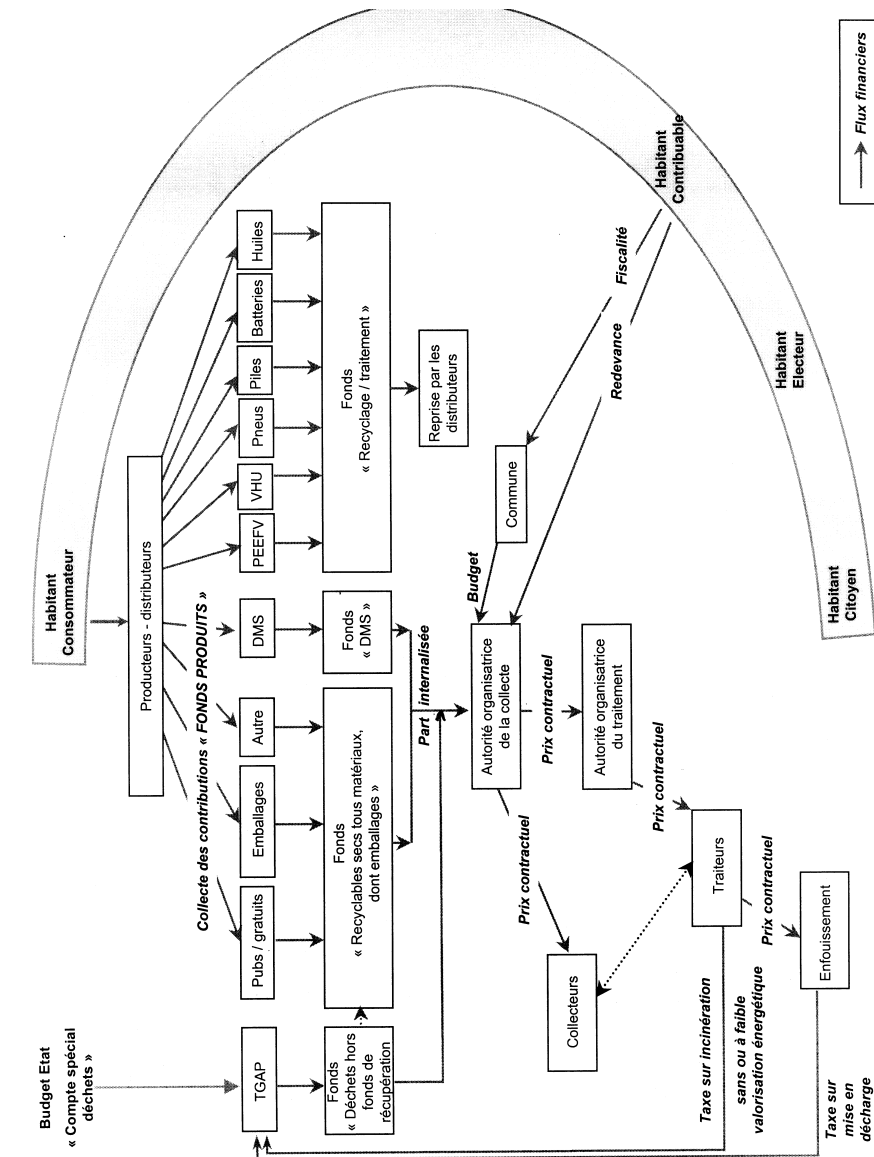
C'est pourquoi le Conseil économique et social propose une organisation du financement du service public d'élimination des déchets ménagers reposant sur :

- 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) ;
- une forte diminution en corollaire de la fiscalité locale directe.

L'organisation proposée ne se conçoit que pour les communes ayant engagé une politique de collecte sélective.

L'opérationnalité de ces mesures est visualisée sur l'organigramme ci-après.

Schéma 1 : Proposition d'organisation du financement du service public d'élimination des déchets ménagers



Source : CES

1. Etendre les contributions existantes perçues par les sociétés agréées :

- aux journaux gratuits et aux publicités ;
- aux déchets ménagers spéciaux (restes de produits de bricolage ou d'entretien, piles, etc...).

Afin de garantir la pérennité de la redistribution totale de ces « fonds produits » à la politique de gestion multifilière des déchets, il est proposé de ne pas intégrer ces ressources dans la TGAP, mais d'en confier la gestion :

- 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) ;
- soit à un « guichet unique » à conceptualiser, si l'on veut éviter que les collectivités locales aient à contractualiser avec de nombreux interlocuteurs.

Ces « fonds produits » seraient complétés par les dotations en provenance de la future TGAP :

- 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) ;
- 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 ;
- pérennisées par un mécanisme tel qu'il est prévu pour les agences de l'Eau :
 - vote, par le Parlement, d'une loi de programmation définissant des programmes d'intervention quinquennaux ;
 - mise en place d'un compte spécial du Trésor - un compte d'affectation spéciale - recevant les produits de la TGAP ;
 - avec par conséquent la garantie de la pérennité et du niveau de financement.

2. Cofinancer le service public d'élimination des déchets

Dans ce cas, il conviendrait de segmenter le financement du service public des déchets en trois parties :

- **la part internalisée** (« fonds produits »), qui doit couvrir l'essentiel des coûts de collecte, de transport, de valorisation et de traitement des produits concernés, complétée par les fonds de la TGAP (cf E1) ;
- **la redevance**, pour appliquer le principe de « pollueur-payeur ».

Afin de faciliter le développement de ce mode de recouvrement, il apparaît indispensable que la redevance soit :

- perçue par les services du Trésor public, comme la taxe (TEOM) ;
- que son assiette repose sur des critères objectifs décidés localement par l'autorité organisatrice de l'élimination des déchets ménagers, en veillant à minimiser les risques d'effets pervers compte tenu du contexte local.
- 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.

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 TVA¹.

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.

3. Puisque le service entrerait dans le champ de la TVA et que les collectivités pourraient la récupérer, le recours au FCTVA deviendrait caduc.

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 :

- 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 d'élimination des déchets ;
- que la nécessité d'une contractualisation multimatériaux avec une société agréée ne renforce pas l'influence sélective de ces sociétés anonymes.

Enfin cette réduction de la TVA à 5,5 % sur les services, la TVA restant à 20,6 % sur les investissements réalisés par les collectivités, va indûment favoriser les délégations de service public au détriment des investissements publics. Afin d'éviter cet effet pervers, le Conseil économique et social préconise de mettre en oeuvre rapidement la proposition 2 ci-dessus pour permettre aux collectivités locales de récupérer la TVA sur les investissements (hors du FCTVA qui est un mécanisme complexe et archaïque et qui - à cause des recettes accessoires éventuelles - rend aléatoire la récupération de la TVA (cf Constat).

5. Dans le même état d'esprit il conviendrait d'exonérer de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) les carburants renouvelables issus du traitement des déchets (exemple : biogaz*-carburant).

¹ En effet, le service ne peut s'exercer actuellement dans des conditions industrielles et commerciales (c'est-à-dire comme pour une entreprise avec assujettissement à la TVA) que si la collectivité finance le service par la redevance pour service rendu.

6. Créer un Conseil national des déchets

Il aurait pour missions :

- 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 ;
- 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 J3) ;
- de donner un avis sur les plans (rôle consultatif), afin d'en assurer la cohérence avec la politique nationale ;
- de préparer une planification nationale des plus gros équipements structurants, afin d'éviter les suréquipements ;
- de proposer et d'impulser un programme concerté de recherche et de développement. Une association tant financière que technologique avec les opérateurs privés, sera nécessaire ;
- de piloter les études d'intérêt national (comparaisons européennes ...).

Le Conseil national des déchets, loin d'être une nouvelle structure ex post, doit reprendre les prérogatives du CCMGD lequel a d'ailleurs apporté les preuves de son efficacité depuis six années.

Il aurait donc comme vocation de centraliser les informations, de mettre en cohérence les interventions de l'ensemble des structures et d'être ouvert à un auditoire très large ;

Il serait notamment composé de représentants (liste non exhaustive) :

- des différents ministères concernés ;
- des élus des différentes collectivités territoriales ;
- des sociétés et associations agréées (Eco-Emballages, Adelphe,...) et des professionnels de la production, de la distribution...
- des associations de protection de l'environnement, familiales et de consommateurs ;
- des organisations syndicales de salariés, de bailleurs... ;
- des professionnels de la collecte et du traitement ;
- des représentants de la profession agricole et des professions artisanales ;
- d'un collège de personnes qualifiées.

L'ADEME devrait en assurer le secrétariat et l'expertise technique. Sa présence sur le terrain - qu'il conviendrait de renforcer - assure un relais indispensable d'ores et déjà opérationnel auprès des collectivités locales.

F - ORGANISER LA GESTION DES DÉCHETS BANALS DES ENTREPRISES

Bien qu'ils ne relèvent pas de la responsabilité des collectivités locales, celles-ci prennent régulièrement en charge une partie de ces flux. Comme le demandent plusieurs circulaires ministérielles dont la dernière en date du 28 avril 1998, ils doivent être pris en compte par les plans départementaux ; or ces derniers ne sont pas clairement opposables aux entreprises. Toutefois, celles-ci sont soumises en tant que productrices ou destructrices de déchets, à la loi de 1975, modifiée en 1992, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux. La notion de déchets ultimes leur est applicable sans ambiguïté. Elles sont responsables de leur élimination et doivent trouver des solutions appropriées conformes aux diverses réglementations.

Cependant, les moyens de collecte, de valorisation et d'élimination, peuvent dans certains cas et pour une partie être utilisés aussi bien par les collectivités que par les entreprises.

Des économies de moyens ou d'échelle peuvent être ainsi réalisées en optimisant les investissements nécessaires à la mise en place de structures appropriées de collecte et d'élimination des déchets.

Actuellement, ces déchets d'entreprises sont gérés dans un cadre juridique impropre à une optimisation des moyens et des coûts. C'est pourquoi le Conseil économique et social estime nécessaire de :

1. Clarifier les objectifs nationaux pour la gestion des déchets d'activité en :

- 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 ;
- proposant des objectifs de valorisation matière et des objectifs de valorisation énergétique réalistes pour l'ensemble des gisements.

2. Etablir des contrats entre les organisations professionnelles et consulaires et les collectivités locales, permettant de :

- 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 » ;
- proposer des solutions de collecte, de valorisation et de traitement adaptées, quelle que soit l'origine des déchets : collectes sélectives des recyclables ménagers, déchetteries ouvertes aux professionnels, sous réserve de sujétions techniques réelles et de contrats de partenariats pluriannuels.

3. Mettre en place ou développer la redevance spéciale après la mise en oeuvre :

- des partenariats évoqués ci-dessus ;
- des solutions de collecte adaptées ;
- d'une concertation poussée avec les « petits » producteurs professionnels, animée par les élus concernés.

Il conviendrait d'asseoir le calcul de la redevance spéciale sur des critères d'évaluation des quantités et des coûts de l'élimination de chaque type de déchet concerné, en admettant différents modes d'évaluation susceptibles de simplifier son recouvrement.

La redevance spéciale devrait en outre être mise en place en même temps que la redevance ordures ménagères, et recouverte également par le Trésor public.

Il serait utile que ces dispositions fassent l'objet d'une communication régulière auprès des ménages et des professionnels.

4. Créer un département « emballages professionnels » au sein des organismes agréés : les fonds ainsi perçus seraient destinés à financer :

- 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 ;
- le service public, lorsque celui-ci collecte les déchets diffus des industriels, commerçants et artisans, (cf. F.2) ou encore assume le traitement, à titre accessoire, des déchets d'entreprises.

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, en prenant en compte les initiatives déjà engagées, de :

- recenser l'ensemble des gisements par type de déchets d'activité ;
- définir des solutions de regroupement de tri, de valorisation, de traitement et de stockage à mettre en oeuvre globalement et pour chaque secteur du département, en déterminant si ces équipements doivent être mixtes ordures ménagères/déchets industriels banals ou séparés ;

- identifier précisément, après concertation entre les partenaires, les maîtres d'ouvrages des équipements à réaliser :
 - montages éventuels entre collectivités locales et producteurs de déchets d'activité;
 - regroupement d'industriels ou de chambres consulaires pour les unités traitant principalement, sinon exclusivement, des déchets d'entreprises.

Ce document serait opposable aux entreprises, producteurs de déchets et opérateurs.

G - ACCÉLÉRER LA MISE EN PLACE DES COLLECTES SÉLECTIVES

Six ans après la loi de 1992, seuls 25 % des habitants sont impliqués réellement dans le tri à la source. 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 :

1. Résoudre les difficultés spécifiques à l'habitat collectif dense. A cette fin, il apparaît indispensable :

- 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 ;
- de renforcer les aides de l'ADEME et de Eco-Emballages pour les collectes sélectives en habitat collectif dense (accroître les aides à l'aménagement des locaux à l'intérieur des logements et des aires extérieures, ainsi que tous les aménagements urbains et leurs insertions paysagères) ;
- 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 précollectes adaptés (sacs papiers, sacs plastiques biodégradables), ainsi que l'adhésion des usagers à ce tri.

2. Adapter les règles de construction et d'urbanisme afin de prévoir dès la conception des bâtiments neufs ou au moment des réhabilitations, des locaux adaptés pour le stockage des divers déchets triés. Les règles d'urbanisme applicables, notamment lors de la restructuration des centres anciens, doivent également prendre en compte des moyens modernes de collecte séparative des déchets.

3. Rendre obligatoire le paiement du service rendu aux organismes publics et aux établissements scolaires, 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 »

4. Renforcer les actions de communication, d'information et de formation :

- réaliser des campagnes nationales publiques de sensibilisation. C'est une façon de mobiliser, via les électeurs, les collectivités qui n'ont encore rien fait. On s'attachera à ce que ces campagnes concernent l'ensemble de la gestion des déchets ;
- par ailleurs, en complément de l'action « nettoyage de printemps » engagée chaque année par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, une journée nationale de sensibilisation au geste citoyen (achats et tris plus sélectifs) pourrait être envisagée.

Les campagnes promotionnelles propres à une seule filière ne devraient en aucun cas être financées avec les « fonds produits ».

- 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'Education nationale.

Pour cela, il est possible et souhaitable :

- 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 ;
- d'utiliser plus ou mieux les programmes d'éducation civique, de technologie (fin de vie du produit) ;
- de promouvoir, en particulier avec les municipalités, la précollecte de déchets emblématiques peu encombrants (piles) ;
- de développer des outils pédagogiques objectifs et neutres. Un travail ADEME/Centre national de documentation pédagogique serait, à cet égard, utile à la formation des enfants.

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.

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, particulièrement incohérent au niveau des administrations et établissements publics, alors que le tri des déchets y est beaucoup plus aisé et rentable que chez les ménages.

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'Etat doit donner l'exemple.

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. Il peut être étendu à des entreprises de distribution.

H - CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS DES ACTEURS PUBLICS ET DE LEURS PARTENAIRES

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, lequel n'a pas évolué aussi vite que la gestion des déchets.

La communication ministérielle du 26 août 1998 ne répond que partiellement à la « réorientation souhaitable » que préconisait déjà le rapport parlementaire de M. Ambroise Guellec. « *Repenser la gestion du service public* » s'avère juridiquement mais également politiquement complexe à mettre en oeuvre.

Nonobstant la nécessité de conserver un service public fort et politiquement responsable, il a semblé à notre assemblée nécessaire de clarifier les responsabilités entre les acteurs publics, et notamment :

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.

Dans ce cas, il conviendrait de laisser largement ouvertes les possibilités de répartir les opérations et les actions (déchetteries, transports, apports volontaires, tri-conditionnement, compostage) entre les collectivités locales et leurs regroupements, en fonction des spécificités locales et de l'opérationnalité du service.

2. Favoriser la concertation interdépartementale 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'Ile-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.

3. Limiter le nombre et la superposition des structures de coopération intercommunale. 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, de manière à limiter l'éparpillement et/ou l'empilement injustifié des structures.

Le Conseil économique et social recommande la création de syndicats mixtes départementaux pour tout ou partie de l'organisation du traitement. Celle-ci pourrait être encouragée notamment par la possibilité pour ces structures de percevoir la redevance, et l'accroissement du rôle des préfets pour l'animation et l'organisation de l'intercommunalité.

4. Laisser un vrai choix aux collectivités locales, entre les différentes solutions pour la gestion du service public (régie*, exploitation privée*, délégation*). Pour cela :

- 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 strictement en toute transparence sur le coût - et à la fiscalité (cf E 4) ;
- 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 ;

5. Renforcer les compétences des collectivités : 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.

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.

6. Optimiser les aides gérées par l'ADEME en :

- 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...;
- développant les contractualisations entre l'ADEME et les collectivités territoriales (départements et régions) pour coordonner les politiques d'intervention.

Il faut donc également donner les moyens à l'ADEME de prendre dans ce cadre des engagements pluriannuels.

7. Réajuster l'intervention des organismes agréés

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 financent impérativement les sociétés agréées (prévention, aide à l'emploi, à l'information et à la mobilisation des différents acteurs, notamment des habitants, recueil d'éléments statistiques, etc.).

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. Devraient s'intégrer à ce dispositif, les nouveaux organismes prévus pour la gestion des produits en fin de vie.

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.

I - APPLIQUER LA RÉGLEMENTATION ET LA FAIRE ÉVOLUER

Malgré plusieurs déclarations publiques et un cadre législatif complet, il apparaît que nombre d'installations dangereuses, hors normes, continuent à être utilisées.

Le Conseil économique et social ne peut que déplorer cette situation et rappeler que les moyens de faire appliquer la loi doivent être renforcés. Dans certains cas, c'est la loi qui doit être modifiée en raison de son inadaptation.

Afin de clarifier le cadre réglementaire, notre assemblée recommande de :

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.

2. Se donner les moyens de faire appliquer la réglementation, en :

- augmentant le nombre des inspecteurs des installations classées, principalement dans les DRIRE ;
- séparant strictement les fonctions (l'inspecteur des installations classées ne doit pas être secrétaire du plan, ni faire partie d'un service extérieur de l'Etat trop « proche » des collectivités territoriales) ;
- interdisant aux services déconcentrés de l'Etat de réaliser des prestations rémunérées auprès des collectivités (maîtrise d'oeuvre), car on ne peut pas être « juge et partie » ;
- prévoyant des sanctions suffisamment coercitives.

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. Pour cela, refuser le versement de tout type de subvention aux collectivités dont les projets ne seraient pas conformes aux plans départementaux, ceci après l'éventuelle révision imposée suite à la circulaire du 28 avril 1998 ;

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. Dès lors, redonner sa juste place à l'incinération et aux autres procédés de traitement thermique des déchets, tant par des incitations financières que par une prise de position claire des services de l'Etat (ministères et administrations départementales, préfets, ADEME).

5. Accélérer la mise en adéquation des textes relatifs à la gestion des déchets

- achever très rapidement la refonte en cours (depuis 1995) de la nomenclature ICPE des installations de gestion des déchets :
 - 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 et par conséquent les grandes sociétés ;
 - en privilégiant les caractéristiques techniques des flux de déchets à gérer au détriment de la référence à la situation juridique du producteur.
- réglementer vite et bien les décharges destinées aux déchets inertes :
 - favoriser la résorption des décharges brutes ainsi que la prise en compte des déchets professionnels du BTP ;
 - soumettre les décharges publiques ou privées de déchets inertes à la législation des installations classées pour la protection de l'environnement au sein d'une rubrique « pragmatique » et ouverte (régime de déclaration pour les petites décharges).
- décroiser et harmoniser les différentes législations. La nécessaire refonte du code de l'environnement devra notamment s'accompagner d'une répercussion sur les codes de la construction et de l'urbanisme (cf F 3).

L'ensemble de ces propositions nécessite que le nombre de postes du service des déchets de la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPTR) du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement soit réellement augmenté.

6. Maîtriser les effets pervers associés à l'interprétation de la notion de déchet ultime

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.

Plusieurs dispositions convergentes doivent être prises pour éviter que l'on ne glisse d'une interprétation trop restrictive, à une appréciation trop laxiste :

- compléter rapidement la circulaire du 28 avril 1998 par des définitions catégorielles des déchets ultimes « au cas par cas » ;
- 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 ;
- 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.

J - DROIT À L'INFORMATION DU PUBLIC, CONCERTATION ET PARTICIPATION DES HABITANTS

Le rôle déterminant que doit jouer l'habitant dans la politique de gestion des déchets ménagers nécessite de lui donner une place moins marginale sinon centrale 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 (comme cela a été précisé en A) n'a guère d'influence sur les modes dominants de consommation qui génèrent les déchets ménagers.

En outre, tous les interlocuteurs rencontrés ont souhaité une plus grande transparence et plus de concertation en amont des décisions.

Sans être exhaustives, les propositions que formule le Conseil économique et social tentent de répondre à ces préoccupations.

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.

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.

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).

2. Renforcer le rôle de concertation de la commission du plan départemental d'élimination des déchets :

- en y admettant les associations familiales et les associations de consommateurs agréées au plan national ;
- en instituant des modalités de concertation avec les partenaires non représentés à qualité (bailleurs sociaux et privés, syndicats de copropriétés, organisations professionnelles, syndicats de salariés, etc.) au cours de la modification ou de la révision du plan (lorsqu'il passe à l'enquête publique, la concertation n'est plus possible) ;
- 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, ceci en amont de l'enquête publique ;
- en renforçant, pendant et après l'élaboration du plan, l'information qui doit être organisée en direction de tous les acteurs, y compris les habitants.

3. Créer des observatoires régionaux des coûts et de la maîtrise des déchets, agrégeant 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 intercommunaux, contrats-types....

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 à ce que l'information soit disponible en toute transparence et selon des moyens adaptés (Internet par exemple).

4. Veiller à la création et au financement des CLIS et en renforcer le rôle :

- en les mettant en place très en amont, au moment du dépôt du dossier de demande d'autorisation comme le permet la loi, mais aussi en aval (suivi de la remise en état des sites d'UIOM et de décharges) ;
- en élargissant leur champ aux installations de traitement interne aux entreprises ;
- en formant les membres bénévoles (associatifs, élus des petites communes), et en indemnisant leur participation sur la base d'une contribution financière de l'exploitant de l'installation de traitement ;
- en étendant le bénéfice du congé-représentation, notamment aux représentants des associations, dans toutes les instances relatives à la gestion des déchets ménagers ;
- en prévoyant que le représentant de la Commission d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) puisse être auditionné à sa demande ou celle des membres de la CLIS ;
- en leur donnant réellement les moyens de contrôler les provenances effectives des déchets.

Ces six points permettent de compléter les nécessaires campagnes d'information-sensibilisation déjà évoquées.

CONCLUSION

La gestion moderne des déchets plus exigeante et coûteuse est souvent considérée comme une contrainte et une obligation ingrate. Pourtant, la politique menée depuis 1992 doit également être regardée comme une chance pour notre pays.

Pour ce qu'elle apporte en termes de protection de l'environnement et des sites, elle améliore la qualité de la vie, maintient la qualité du paysage, notamment en zones touristiques, garantit l'avenir de l'agriculture et de l'aquaculture en évitant la pollution des terres et de l'eau.

Elle a aussi des conséquences globalement positives sur notre économie :

- un choix pertinent, démocratiquement transparent et organisé rationnellement entre la valorisation et l'enfouissement, doit permettre des économies dans le traitement des déchets ménagers par rapport à un système inorganisé où les coûts ne seraient pas maîtrisés du fait de mauvais choix techniques ;
- les directives et les normes européennes vont obliger tous les pays membres à s'aligner sur les mêmes qualités de traitement et les entreprises, notamment en matière d'emballage et de produits de consommation, auront intérêt à s'adapter rapidement à ces évolutions ;
- surtout, la gestion des déchets constitue un enjeu en matière d'emploi et une opportunité à saisir tant pour le secteur public que pour le secteur marchand et les entreprises d'insertion.

Le renforcement de la prévention, les modalités d'organisation proposées pour la maîtrise des coûts et la rénovation du service public, dans le cadre d'une réorganisation importante du financement du service passent par la réorientation d'activités existantes et le développement d'activités nouvelles. Toutes deux sont créatrices d'emplois dans les métiers classiques et permettent l'émergence de nouveaux métiers ainsi que des qualifications spécifiques.

Afin d'en permettre le développement rapide, d'en assurer la cohérence et de garantir des conséquences sociales positives, il importe donc :

- d'encourager, par des mesures appropriées, le développement et la formation des jeunes comme des adultes, notamment en alternance, instituer des diplômes sanctionnant ces formations et officialiser ceux existants dans les branches d'activité ;
- d'inciter les partenaires sociaux à négocier l'adaptation positive des statuts publics et des conventions collectives ;
- d'adapter la législation du travail, notamment pour faciliter le travail en temps partagé (plusieurs entreprises, un seul contrat) là où c'est nécessaire ;

- d'accroître et coordonner les aides financières publiques ciblées sur cette priorité, notamment en impliquant l'ADEME et les sociétés agréées ;
- d'inciter et aider les collectivités locales, à coût et qualité de service égaux, à choisir les modes de gestion des déchets ménagers et assimilés les plus porteurs d'emplois locaux.

Il serait également souhaitable que dans ces activités il soit prévu des modalités pour favoriser l'insertion là où cela s'avère socialement pertinent.

Enjeu sociétal, enjeu de citoyenneté, enjeu environnemental, la politique de notre pays en matière de déchets ne peut ni ne doit laisser indifférent.

Le défi des années à venir est de réussir à tenir l'objectif fixé par la loi de juillet 1992, à maintenir le cap au-delà de juillet 2002. Si cet horizon s'avère un peu trop proche, il faut cependant tenter de respecter cette échéance qui est un jalon fort d'une politique de développement durable. A l'heure où la zone économique de l'euro apparaît comme l'une des régions les plus riches du monde, l'effort ne paraît pas hors de portée.

GLOSSAIRE

Amendement :	Substance visant à améliorer les propriétés physiques du sol. L'amendement n'est pas forcément riche en éléments fertilisants à la différence des engrais. Ces deux mots ne sont donc pas synonymes. Si l'amendement est riche en matière organique, il sera qualifié d'amendement organique.
Biogaz :	Gaz produit par la dégradation en anaérobiose de la matière organique. Il comprend du méthane (55 à 60 %), du gaz carbonique (40 à 45 %) et d'autres gaz à l'état de trace (notamment malodorants à base de soufre).
Collecte :	Opération consistant en l'enlèvement des déchets chez le producteur (les ménages pour les ordures ménagères) ou aux points de regroupement.
Collecte séparative :	La collecte séparative consiste à collecter à part certaines fractions des ordures ménagères préalablement séparées par les ménages, afin de permettre leur valorisation optimale ou un traitement spécifique.
Complexe :	Peut qualifier un produit dont la caractérisation puis l'élimination en fin de vie est rendue complexe du fait de la diversité et/ou de l'hétérogénéité de ses composants.
Compost :	Produit d'une qualité donnée issu de la dégradation contrôlée de la matière organique en présence d'oxygène (compostage), contenant le moins de polluants possible et utilisable comme amendement organique.
Compostage :	Processus microbiologique de dégradation de la matière organique non synthétique en présence d'oxygène (en aérobiose). Dans le cas des déchets en mélange (ordures ménagères par exemple), l'obtention de la qualité du compost passe obligatoirement par des opérations de tri, d'où la notion de tri-compostage.
Décharge :	Lieu de stockage ultime de déchets, appelé également centre d'enfouissement technique ou centre de stockage. On distingue : - la « classe I » recevant des déchets industriels spéciaux, - la « classe II » recevant des résidus urbains ou déchets assimilés, - la décharge d'inertes pour les gravats et déblais.
Déchets encombrants :	déchets qui, par leur volume ou leur poids, ne sont généralement pas collectés avec les ordures ménagères (vieux réfrigérateurs, sommiers, vélos, cuisinières, gros cartons...) sont également dénommés « monstres ».
Déchets industriels banals :	déchets des entreprises dont le traitement peut être réalisé dans les mêmes installations que les ordures ménagères : cartons, verre, déchets de cuisine, emballages...
Déchets spéciaux des ménages :	produits explosifs (aérosols), corrosifs (acides), nocifs toxiques, irritants (ammoniaque), comburants, facilement inflammables ou d'une façon générale dommageables pour l'environnement, qui sont utilisés par les ménages et qui ne peuvent être éliminés par les mêmes voies que les ordures ménagères (exemple : les insecticides, produits de jardinage, piles, huiles moteur usagées...).
Déchets toxiques produits en quantités dispersées :	Les mêmes types de déchets que les déchets spéciaux des ménages, mais produits par les entreprises en quantité faible et dispersée.
Déchet ultime :	Au sens de l'article 1er de la loi du 15 juillet 1975 modifiée, est résidu ultime « <i>un 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</i> ».

Déchets verts :	déchets fermentescibles issus des activités de jardinage des espaces verts publics ou privés.
Eco-produits :	produits dont le cycle (ou une partie du cycle) <i>production/consommation/élimination</i> génère le moins de nuisances possible en fonction de critères préalablement définis. Des labels existent dans certains pays (« NF-environnement » en France) et un label européen est en cours d'élaboration.
Elimination :	ensemble des opérations de collecte, transport, traitement et stockage en décharge des déchets.
Installations classées :	Installations dont l'exploitation peut être source de dangers ou de pollutions. Leur exploitation est réglementée. On distingue celles soumises à déclaration à la préfecture et celles soumises à autorisation préfectorale après enquête publique. Les installations de traitement de déchets font partie de cette dernière catégorie.
Labelliser :	Octroyer à un produit un label de qualité dans des conditions garantissant à l'acheteur un niveau d'exigences certifiable ou contrôlable sur le lieu de sa production ; pour un compost, ces exigences sont environnementales, sanitaires, agronomiques, etc. et elles doivent alors aller au-delà de la simple conformité aux réglementations en vigueur.
Mâchefers :	Résidus résultant du brûlage des déchets et sortants du four. Ils peuvent être valorisés ou stockés en décharge de classe II. Sont également dénommés « scories ».
Méthanisation :	Production de biogaz par la dégradation anaérobie contrôlée des déchets organiques.
Recyclage :	Réintroduction d'un matériau dans son propre cycle de production (verre, papier, métal...).
Redevance d'enlèvement des ordures ménagères :	La redevance d'enlèvement des ordures ménagères peut être instituée par les communes, établissements publics de coopération intercommunale ou établissements publics locaux qui assurent l'enlèvement des déchets. Son tarif, calculé en fonction de l'importance du service rendu selon des critères variables (poids, volume, nature des déchets...) est fixé par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement public qui l'institue de façon à couvrir l'ensemble des charges (investissement et fonctionnement) du service ou de la partie de service concerné. Elle est acquittée par l'usager.
Réemploi ou Réutilisation :	La redevance et la taxe sont exclusives l'une de l'autre. Opération consistant à réemployer un déchet sans l'avoir transformé et pour les mêmes fonctions qu'il avait précédemment (cas de bouteilles en verre récupérées entières).
Service public d'élimination des déchets :	Ensemble des missions de gestion des déchets relevant de la compétence des communes ou de leurs groupements ; ces missions incluent toutes opérations (collecte, transport, tri, traitement) et équipements nécessaires à une gestion multifilière et multidéchets. Pour l'exploitation de tout ou partie du service public d'élimination des déchets ménagers, les collectivités ont la possibilité d'opter pour la régie, le marché public ou la délégation de service public.
- La régie :	Après avoir financé ses équipements (en passant, le cas échéant, des marchés avec des entreprises pour leur acquisition, ou leur construction), la collectivité assure l'exploitation par ses propres services ;
- Le marché public :	Après avoir financé ses équipements (en prenant le cas échéant des marchés avec des entreprises pour leur acquisition ou leur construction), la collectivité confie l'exploitation à une entreprise privée au travers d'un marché d'exploitation régi par le code des marchés publics ;

- La délégation de service public :	La collectivité confie à un opérateur privé le soin de concevoir, financer, construire et exploiter les équipements nécessaires à la réalisation du service public. Ce type de contrat n'entre pas dans le champ des marchés publics.
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères:	La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est une imposition additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties, récupérable auprès des locataires. Sa base est la même que celle de la taxe foncière. Son taux est déterminé par l'administration en divisant le produit voté par le conseil de la collectivité bénéficiaire par la somme des bases d'imposition. La TEOM n'est donc pas proportionnelle au service rendu
Traitement :	Processus permettant la réduction du potentiel polluant initial du déchet dans des conditions contrôlées ainsi que du flux de déchets à mettre en décharge.
Transport :	Opération consistant à mener les déchets d'un point à un autre sans réaliser de collecte.
Valorisation :	Utilisation d'un ou de plusieurs déchets en profitant de leurs qualités, soit à la production de matériaux neufs dans un cycle de production (recyclage), soit à d'autres fins (utilisation agricole de compost, production d'énergie à partir du brûlage des déchets).

TABLE DES SIGLES

ACV	analyse du cycle de vie
ADEME	agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMORCE	association des collectivités gestionnaires de réseaux de chaleur
APCG	association des présidents de conseils généraux
CCMGD	comité consultatif de modernisation de gestion des déchets
CET	centre d'enfouissement technique (décharge)
CHSCT	commission d'hygiène et de surveillance des conditions de travail
CLIS	commission locale d'information et de surveillance
DIB	déchet industriel banal
DIM	déchets issus de médicaments
DMS	déchets ménagers spéciaux
DRIRE	direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DSD	dual system Deutschland (équivalent d'Eco-emballages)
DTQD	déchets toxiques produits en quantités dispersées
FCTVA	fonds de compensation de la TVA
FEDEREC	fédération française de la récupération pour la gestion industrielle de l'environnement et du recyclage
FFOM	fraction fermentescible des ordures ménagères
FMGD	fonds de modernisation de la gestion des déchets
FNADE	fédération nationale des activités du déchet
IAA	industries agro-alimentaires
ICPE	installation classée pour la protection de l'environnement
OM	ordures ménagères
PEEFV	produits électriques et électroniques en fin de vie
RBA	refus de broyage automobile
REOM	redevance d'enlèvement des ordures ménagères
SEM	société d'économie mixte
SYCTOM	syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères
STEP	stations d'épuration
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TEP	tonne équivalent pétrole
TGAP	taxe générale sur les activités polluantes
UIOM	usine d'incinération des ordures ménagères
VHU	véhicules hors d'usage

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Objectifs de recyclage des emballages en France et l'Allemagne.....	13
Tableau 2 : Répartition des principaux postes de dépenses (en millions de francs)	17
Tableau 3 : Investissement de gestion des déchets municipaux aidés par l'ADEME entre 1993 et 1998	29
Tableau 4 : Répartition entre taxe et redevance.....	31
Tableau 5 : Structure de la dépense nationale déchets par grands agrégats (tous producteurs)	33
Tableau 6 : Le financement de la dépense de gestion des déchets (tous producteurs)	33
Tableau 7 : Unités de traitement exploitées en régie	36
Tableau 8 : Répartition des différents types de déchets.....	51
Graphique 1 : Évolution du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères	34
Graphique 2 : Nombre de salariés permanents par mode de traitement.....	38
Graphique 3 : Nombre moyen de salariés permanents pour 10 000 tonnes de déchets reçus	39
Graphique 4 : Incidences de la performance des collectes sélectives sur le contenu emploi d'une gestion globale des déchets ménagers.....	40
Schéma 1 : Proposition d'organisation du financement du service public d'élimination des déchets ménagers	70

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	191
<i>Ont voté pour</i>	157
<i>Ont voté contre</i>	24
<i>Se sont abstenus</i>	10

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 157

Groupe de l'agriculture - MM. de Benoist, Bouche, Bros, Bué, Mme Chézalviel, MM. Compiègne, De Rycke, Guyau, Hervieu, Kayser, Lapèze, Le Fur, Lemétayer, Louis, Mme Méhaignerie, MM. Munet, Christian Patria, Raoult, Rigaud, Salmon, Schaeffer, Stéfani.

Groupe de l'artisanat - MM. Arianer, Buguet, Delmas, Millet, Piet, Teilleux, Vignon.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mlle Andreux, Mme Azéma, MM. Bury, Capp, Carles, Denizard, Mme Djukic, MM. Lobjeois, Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mmes Piazza, Raiga, MM. Rousseau-Joguet.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Chapuis, Clapin, Mme Cumunel, MM. Insa, Vilbenoît, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Gourmelon, Hédouin, Naulin, Weber.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Bonnet, Mme Brovelli, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, MM. Forette, Junker, Larose, Le Duigou, Mme Lemoine, MM. Masson, Moulin, Muller, Potavin, Mme Rey.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bouchet, Caillat, Gaillard, Gaudy, Pierre Gendre, Grandazzi, Mme Paulette Hofman, MM. Jayez, Lesueur, Mailly, Jean-Claude Mallet, Ordronneau, Roulet, Santune, Sohet, Valladon.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Ballé, Courtois, Ducrotté, Gautier, Gonnard, Marquet, Morel, Picard, Verdier.

Groupe des départements, des territoires et des collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer - MM. Briand, Giraud, Polycarpe, Quillin, Vernaudon.

Groupe de la FEN - MM. Jean-Louis Andreau, Barbarant, Gualuzzi, Oger.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Courbey, Ricout.

Groupe de la mutualité - MM. Baudiment, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Beauchamp, Bêche, Mme Bergé, M. Bichat, Mmes Braun, Brunet-Lechenault, Cayet, MM. Chaton, Chaussebourg, Dechartre, Deleplace, Depaix, Désir, Mme Douvin, MM. Fourçans, Giscard d'Estaing, Grossmann, Mme Guilhem, MM. Hintermann, Legrand, Lux, Mandinaud, Mékachéra, Motroni, Alain Robert, Schapira, Teulade.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Bichot, Billet, Bordereau, Boué, Brin, Burnel, Guimet, Mme Lebatard, M. Trimaglio.

Ont voté contre : 24

Groupe des entreprises privées - MM. Brunet, Calvet, Cerruti, Chesnaud, Clément, Dermagne, Flahault, Franck, Gauthier, Gilson, Gorse, Joly, Kessler, Leenhardt, Michel, Périgot, Pinet, Rapeaud, Rebuffel, Scherrer, Séguy, Simond, Urbain, Veysset.

Se sont abstenus : 10

Groupe des entreprises privées - MM. Domange, Ghigonis.

Groupe des entreprises publiques - MM. Bonnaud, David, Delaporte, Gadonneix, Hadas-Lebel, Jurgensen, Piazza-Alessandrini, Rouvillois.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

La forte croissance des déchets produits, leur recyclage possible mais aussi leur nocivité potentielle, imposent l'adoption d'une gestion rigoureuse.

Les agriculteurs, qui sont sollicités pour accueillir les déchets fermentescibles ménagers sur leurs sols, ne sont pas par principe opposés à l'idée de remplir cette mission au profit de la collectivité, sous réserve néanmoins que toutes les précautions soient prises pour que ces déchets ne menacent en rien la durabilité des sols et pour que les activités économiques environnantes qui sont très sensibles car ce sont des activités du vivant, soient protégées.

Or, les conditions d'épandage des composts sur les sols ne sont aujourd'hui pas satisfaisantes et les agriculteurs ont raison d'être réticents. Parce que les techniques d'épandage des déchets sont souvent mal maîtrisées et la qualification des produits mal établie, ils sont amenés à épandre des produits dont ils ne connaissent pas bien la composition.

Le sol est un milieu complexe et fragile qui se dégrade plus vite qu'il ne se construit. C'est pourquoi, si on continue d'accueillir les composts des collectivités sans procéder à un tri préalable suffisant et sans aucune garantie, on aura une opposition ferme du monde agricole. Les agriculteurs, qui travaillent et améliorent le sol depuis des millénaires, veulent protéger leur outil de travail et le transmettre dans les meilleures conditions aux générations futures. USARE NON ABUSARE.

C'est pourquoi plusieurs préoccupations président à l'acceptation par le Monde Agricole du compost des collectivités :

- l'intérêt agronomique pour l'agriculture de l'apport des composts en substitution des engrais minéraux,
- le risque induit pour le sol mais aussi pour l'activité agricole. Il ne faudrait pas que l'utilisation des composts ait un effet restrictif sur la commercialisation des produits agricoles,
- la transparence totale de toute la chaîne, la divulgation de l'information nécessaire ainsi que la définition de la responsabilité de chacun des acteurs,
- le compost des collectivités doit venir en adéquation ou en complément des apports déjà effectués par les agriculteurs eux-mêmes sous forme d'engrais de ferme ou de coproduits de l'industrie agro-alimentaire.

Il demeure enfin un problème d'actualité, celui de la dioxine liée aux usines d'incinération d'ordures ménagères installées aux abords des grandes villes (et pas toutes dotées des équipements nécessaires à la filtration des rejets). Des taux trop élevés de dioxine dans certains produits agricoles ont pu conduire à l'interdiction de la commercialisation de ces produits. Cette question est très préoccupante et requiert qu'une attention plus grande soit portée aux impacts

négatifs des rejets de tout nature, voire même de la pollution urbaine sur les activités agricoles.

Il ne faudrait pas retrouver dans l'air la pollution qu'on souhaite éviter dans les sols avec les déchets et les composts.

Groupe de l'artisanat

Les déchets d'activité de par leur importance en volume et surtout l'interférence de leurs modes d'élimination ne pouvaient être écartés de ces travaux, même si à l'origine leur statut juridique pouvait les en exclure.

Conscient des obligations assignées par la loi aux entreprises auxquelles elles ne pourront indéfiniment se soustraire, le groupe de l'artisanat partage l'idée de mise en oeuvre de partenariats entre les collectivités locales, les organisations professionnelles, les chambres consulaires, seules à même de pouvoir recenser la nature et la quantité des gisements et proposer des systèmes appropriés de collecte, de valorisation, de traitement et d'approche de la prise en charge des coûts.

Compte tenu de la diversité des déchets d'activité et de leur différence de problématique, le groupe de l'artisanat a souhaité que la proposition de document annexé obligatoirement aux plans départementaux soit déclinée par type de déchets (inertes et banals).

Pour les déchets inertes, pour éviter le développement de décharges sauvages, le groupe de l'artisanat suggère que soit inscrit, dans ces plans départementaux, un maillage de décharges de classe III bien réparties sur le territoire, respectant des prescriptions particulières en matière de clôtures, de conditions d'accès, de gardiennage, de nivelage périodique, afin de les rendre fonctionnelles et attractives et éviter ainsi tout risque de dérives. Compte tenu du volume à traiter, celles-ci devraient être soumises à simple déclaration et non à autorisation préfectorale, jugée trop lourde sur le plan formalité et coût de mise en oeuvre.

S'agissant des déchets banals, les premières expériences conduites en la matière montrent la pertinence d'un réseau de déchetteries accueillant aussi bien les déchets des particuliers que ceux d'activités et dont le nombre et la répartition devraient tenir compte des flux à traiter.

Concernant les emballages, devant la difficulté d'application de la réglementation aux petites entreprises qui mettent sur le marché des produits de consommation, que ce soit sur le plan des formalités à remplir et des modes de calcul de la taxe, le groupe de l'artisanat apprécie la proposition de faire figurer le montant du prélèvement en bas de la facture du consommateur intermédiaire (artisan et petit commerçant) qui va dans le sens d'une simplification et d'une véritable équité.

Pour les déchets spéciaux, l'obligation d'une autorisation préfectorale quelle que soit la quantité, freine les fournisseurs et surtout les collectivités locales du fait de la procédure lourde de l'enquête publique, sans compter qu'on assiste dans de nombreuses régions à des différences d'appréciation des ingénieurs de la DRIRE. Compte tenu de l'éloignement et de l'insuffisance de

centres de regroupement, peu adaptés aux artisans, en raison du poids des contraintes liées au transport, et des quantités minimales requises, le groupe de l'artisanat suggère d'encourager les collectivités locales à inscrire la problématique des déchets spéciaux dans les plans régionaux d'élimination des déchets et d'assouplir les conditions d'accès aux déchetteries pour les déchets toxiques produits en quantités faibles et dispersées par les artisans.

S'agissant de la collecte porte à porte par des prestataires spécialisés, les expériences d'organisation collective doivent être encouragées, cela suppose non seulement des moyens mais surtout un accès facilité de nos organisations aux résultats de la recherche en matière de valorisation de produits notamment. C'est pourquoi, le secteur de l'artisanat a souhaité être intégré comme membre du nouveau Conseil national des déchets.

Devant la difficulté de répercuter les coûts dans un contexte de concurrence exacerbée et de comportement de blocage des assureurs qui n'acceptent pas l'ajout de ligne supplémentaire sur les factures, des règles précises et une action pédagogique en direction du consommateur final doivent être développées. De même les marchés publics devraient, dans l'appel d'offre, définir des clauses opposables à tous les contractants éventuels, afin d'éviter des distorsions de concurrence. La prochaine refonte du code des marchés publics va en offrir l'opportunité.

Quant à l'idée de substitution de la redevance spéciale à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, elle est intéressante, à condition toutefois que les critères de base ne soient pas pénalisants pour les petites entreprises dont chacun reconnaît l'importance en termes de lien social pour l'équilibre de nos territoires.

Conscient que la préservation de la qualité de notre environnement passe par une responsabilité partagée et une citoyenneté réaffirmée, le groupe de l'artisanat a voté cet avis

Groupe des associations

Notre groupe a jugé particulièrement positif le fait que cet avis montre, avec brio, combien la maîtrise des déchets ménagers nécessite à la fois une grande technicité et une forte volonté. L'avis met également en évidence qu'une bonne répartition des différentes missions est une condition impérative de réussite. Plusieurs points ont particulièrement retenu l'attention de notre groupe :

1) **Les intervenants** : Six grands acteurs doivent jouer selon nous leur rôle en complémentarité : l'État et ses représentants, les opérateurs, les organismes techniques, les producteurs, les consommateurs et, bien entendu les élus locaux. Dès lors la concertation entre ces acteurs est impérative.

2) **Les élus locaux** : En effet, la nécessité de la conjonction entre technicité et volonté apparaît bien dans le diagnostic exhaustif que le rapporteur présente. Dix pistes de recherche sont formulées avec des propositions précises.

Certaines de ces propositions comportent une alternative en face de laquelle les décideurs devront se déterminer, en pleine connaissance de cause. Par exemple, l'avis note avec pertinence que les collectivités devront veiller à un

équilibre équitable, à l'intérieur du cofinancement du service public d'élimination des déchets, entre la part internalisée, la redevance et le budget général. L'évolution progressive envisagée de la taxe vers la redevance, ne doit conduire en aucun cas à une distorsion devant l'impôt, ce qui limiterait l'incitation au civisme des consommateurs. Autre exemple, les élus locaux sont l'objet de sollicitations multiples des opérateurs possibles. Ils devront faire le choix qui permet le mieux une intégration à la politique de développement durable de leur commune, département... Ils devront aussi disposer avant de décider un type d'investissement, d'éléments fiables qui permettent de supprimer toute opacité dans l'estimation prévisionnelle des coûts de gestion ultérieurs.

3) **La concertation et la surveillance** : Au chapitre de la complémentarité entre les différents acteurs, notre groupe approuve ce qui est écrit en faveur de la création d'un Conseil national des déchets qui permettra la confrontation positive. Nous retenons aussi le paragraphe qui exige l'application des textes sur la création des CLIS. Pour nous, celles-ci doivent être **immédiatement obligatoires** pour toutes unités de traitement de déchets dans les centres techniques d'enfouissement de classe 1, 2 ou 3 et unités d'incinération.

4) **Les citoyens** : Au total, cet avis n'est pas seulement technique. Il révèle une philosophie à laquelle le groupe des associations adhère. L'homme n'est pas une machine destinée à utiliser et consommer les objets qui s'imposent à lui. C'est d'ailleurs cette conviction qui nous amène à préciser que le principe « pollueur-payeur », légitime par lui-même, ne peut constituer le seul garde-fou. L'échec de la récente Conférence mondiale sur l'effet de serre nous montre que ce principe doit obéir au respect des règles à ne pas dépasser, au niveau mondial comme au niveau local. Il ne faut en aucun cas que des ressources financières quasiment illimitées donnent le droit de polluer sans limites.

Cet exemple illustre l'importance de l'éducation, de l'information et de la conscientisation de tous les publics. A ce titre, nous apprécions la place que le rapporteur réserve à l'initiative associative. L'avis insiste sur les terrains privilégiés de la famille et de l'école et sur l'action spécifique des associations de consommateurs, familiales et environnementales. Nous ajouterons que le monde associatif, dans son ensemble, peut apporter une contribution non négligeable. Par exemple : les associations qui, dès la petite enfance, développent (souvent de façon ludique) la pratique de comportements respectueux de l'environnement et des ressources de la terre, les associations de quartier qui mobilisent les habitants pour le tri des déchets ménagers et dont l'aide est très appréciée des bailleurs et des gardiens d'immeubles. Soulignons aussi l'importance des regroupements féminins qui oeuvrent pour sensibiliser les femmes, le plus souvent encore vecteurs des habitudes familiales.

5) **Qualité de vie et développement économique** : Cet avis a le mérite de mettre en lumière que la gestion moderne des déchets est l'affaire de tous les citoyens. De plus, une telle gestion moderne est seulement défensive, elle génère des formes nouvelles d'activités productives, conciliant ainsi l'amélioration de la qualité de vie et le développement économique. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

La gestion des déchets est un enjeu économique, social, environnemental majeur. C'est un élément essentiel d'une politique de développement durable. On assiste depuis quelques années à une prise de conscience qui a généré, en France, et plus largement dans le cadre européen, de nombreuses mesures, et a initié de nombreux changements.

Toutefois, les difficultés rencontrées pour rendre effectives les dispositions de la loi de 1992 montrent le chemin qu'il reste à parcourir pour atteindre son objectif principal de réduction de la masse des déchets produits au stade de la fabrication et du conditionnement. La difficile mise en oeuvre des plans départementaux souligne l'insuffisante implication de la majorité des élus. La trop grande opacité qui règne en général dans ce domaine, la non prise en compte de l'avis des associations et des syndicats professionnels, l'importance et le poids des grands opérateurs privés dans les choix effectués pour le traitement des déchets ménagers, sont le plus souvent causes de retard.

D'autre part, la forte progression de la dépense des ménages (+ 50 % entre 1990 et 95) implique une maîtrise de l'évolution des coûts, qui doivent rester compatibles avec la capacité contributive de chaque habitant. Cette question est particulièrement sensible pour les moins favorisés d'entre eux, qui ont vu leurs dépenses de logement et charges afférentes augmenter fortement dans les vingt dernières années.

Les insuffisances les plus graves touchent aujourd'hui des catégories d'habitat et des types de déchets. Ainsi, le tri sélectif n'existe pas si aucune volonté politique ne se manifeste pour le développer dans l'habitat collectif, qui représente 9 millions de logements (dont 3,1 millions habitations Hlm locatives).

Ces constats effectués par l'avis sont approuvés par la CFDT.

Il faut souligner que la gestion des déchets représente un enjeu important pour l'emploi par le nombre et la qualité des emplois qu'elle génère et par l'émergence de nouveaux métiers qu'elle favorise.

Ce sont là des gisements pour créer services et emplois se justifiant tant au plan économique que social et environnemental et dont la capacité d'insertion peut être un élément non négligeable de la lutte contre l'exclusion.

Enfin, pour la CFDT, une gestion moderne des déchets ménagers constitue une opportunité pour renforcer les pratiques d'une démocratie locale plus participative. Cela suppose la mise à disposition de moyens adaptés, principalement dans le domaine de l'information, afin de faciliter aux usagers l'exercice de leur responsabilité et de leur citoyenneté. L'idée de créer un Conseil national et des observatoires régionaux va dans ce sens.

C'est pourquoi la CFDT approuve les recommandations de l'avis qui constituent des réponses adaptées pour remédier aux carences et difficultés relevées dans le constat. Elle a donc voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Le traitement des déchets ménagers est un des grands enjeux écologiques de cette fin et début de siècle, au même titre que le nucléaire ou la résurgence du CO².

Les raisons en sont patentes : tout produit devient tôt ou tard un déchet et tout traitement de la pollution laisse toujours un résidu ultime dont le coût est très élevé.

Le groupe de la CFE-CGC approuve l'essentiel des propositions formulées dans l'avis, et le cadre dans lequel elles s'inscrivent autour de trois axes : la prévention, la maîtrise des coûts et le renforcement du service public d'élimination des déchets.

Les collectivités ont trop misé sur l'incinération. Cette solution de l'incinération est de plus en plus largement contestée par les élus et les riverains, inquiets de la toxicité pourtant maîtrisable imputée aux fumées.

Dans un tel contexte, la réduction à la source est une des solutions à poursuivre. Il faut, d'autre part, veiller à ce que les capacités de recyclage soient assurées et suivent la montée en puissance des collectes sélectives.

L'effort doit également porter sur la population, par des actions pédagogiques notamment.

Les mesures relatives au financement du service public d'élimination des déchets proposées dans l'avis rencontrent l'assentiment du groupe de la CFE-CGC.

Enfin, le poids économique des activités de ce secteur est important. Il peut ouvrir des marchés à l'étranger. C'est dans cette perspective que doivent s'inscrire les propositions de l'avis. L'objectif est alors de favoriser un secteur qui puisse solvabiliser et pérenniser des emplois répondant à de vrais besoins.

Le groupe a émis un vote positif.

Groupe de la CFTC

« La question des déchets ménagers constitue un enjeu environnemental, économique, social et de citoyenneté majeur, directement lié aux modes de vie, de consommation et d'organisation de notre société ». Le groupe CFTC fait sienne cette affirmation du rapporteur qui inscrit cette problématique dans celle, plus générale du développement durable.

L'avis comporte de multiples propositions tant techniques, juridiques, financières que pratiques, notamment pour ce qui concerne le fait d'associer étroitement le consommateur, ses associations ainsi que les partenaires sociaux dans la maîtrise de cette importante question. Nous les approuvons et, ne pouvant toutes les commenter, nous nous limitons à en souligner quelques unes.

D'abord, nous attachons la même importance que l'avis au fait que la production plus propre et plus sûre constitue un investissement dans la qualité de vie future. De ce fait, il y a lieu de promouvoir la recherche et la mise en oeuvre de processus de fabrication plus propres et plus efficaces qui réduisent les

déchets à la source. Le groupe CFTC est favorable à ce que l'innovation en ce domaine soit encouragée, y compris financièrement alors que, au contraire, des sanctions encore plus dissuasives devraient être appliquées aux fraudeurs.

D'autre part, un effort important nous semble devoir être réalisé dans le domaine de la collecte. Trop de communes négligent cet aspect, particulièrement en ne fournissant pas aux habitants les moyens concrets d'opérer le tri sélectif de leurs déchets ou en n'organisant pas de façon systématique et pratique le ramassage ou la mise à disposition de bennes adaptées et suffisamment proches pour la récupération des produits recyclages tels que le verre ou les papiers.

De même, le groupe CFTC approuve l'avis lorsqu'il propose de favoriser la longévité et le réemploi des biens d'équipement domestiques. Cela implique une standardisation des pièces dites « banales » communes aux appareils électroménagers par exemple et leur disponibilité dans la durée à des prix abordables. Promouvoir les métiers de réparation et d'entretien concourrait à prolonger l'existence d'appareils ménagers et autres biens d'équipement qui, faute de possibilité de réparation fiable, sont remplacés précocement. Une telle mesure, outre le fait qu'elle permettrait de réaliser une nette économie dans le budget des ménages et de réduire la quantité de déchets ménagers, aurait, de plus, une incidence positive sur la création d'emplois.

L'information, la sensibilisation et la formation des habitants sont indispensables de même que l'éducation à l'environnement dans les établissements scolaires, de la maternelle au lycée.

Les orientations préconisées à ce sujet par le rapporteur nous agréent totalement.

Le groupe CFTC a voté favorablement l'avis.

Groupe de la CGT

Les choix de gestion des déchets constituent un enjeu majeur et un défi si on a l'ambition que les problématiques de production, de collecte et de traitement des déchets s'inscrivent dans une perspective de développement durable.

C'est à partir de cette préoccupation que nous approuvons la logique générale retenue pour les propositions de l'avis :

- réduire la production de déchets, favoriser le recyclage matière et les valorisations ;
- améliorer la maîtrise des coûts par un effort de transparence ;
- renforcer le service public en assurant la transparence et en développant l'implication des citoyens.

Nous approuvons l'essentiel des propositions faites, même si nous aurions souhaité ici ou là des formulations plus explicites et parfois moins susceptibles d'interprétation. Nous approuvons également l'approche équilibrée des questions d'emploi qui permet de souligner l'enjeu de professionnalisation des métiers tout en ouvrant sur les potentialités d'insertion du secteur.

L'avis souligne justement l'importance de la réduction à la source de la production de déchets et de l'application du principe pollueur-payeur. Mais le

citoyen consommateur n'a guère les moyens de peser sur le volume et la nature des déchets produits. Une politique d'internalisation systématique des coûts de traitement et d'élimination des déchets en amont, est la seule façon d'appliquer correctement le principe pollueur-payeur et de promouvoir une politique efficace de limitation des déchets à la source.

L'efficacité et l'acceptabilité des choix proposés dépend largement de l'association des citoyens et de tous leurs représentants légitimes à l'élaboration des choix, au suivi de leur mise en oeuvre et à leur évaluation. C'est aussi une condition du débat démocratique et de la pluralité d'expertise. Or les pratiques actuelles conduisent à enfermer les acteurs publics dans un face-à-face déséquilibré avec de puissantes entreprises en situation oligopolistique. Des choix contestables et des dérives régulièrement dénoncées ont à voir avec cette situation. Il n'échappera à personne que le système de gestion des déchets accorde une place privilégiée à certains acteurs privés. Il n'est pas certain que cela favorise les meilleurs choix au meilleur coût pour la société. On peut craindre aussi qu'on aboutisse aux mêmes problèmes et dérives que celles constatés dans le domaine de l'eau où on retrouve sensiblement les mêmes configurations d'acteurs et les mêmes modèles d'organisation.

L'avis souligne la montée très rapide des coûts de collecte et de traitement des déchets ménagers. Cela doit être mis en relation avec l'envolée simultanée de la fiscalité locale, du coût de distribution de l'eau et de traitement des eaux usées et aussi avec l'arrivée de la TGAP. On a des taux d'évolution des prélèvements financiers très supérieurs à l'évolution de l'indice des prix avec un effet cumulatif qui pèse lourdement sur les ménages, notamment modestes, et qui ne tient pas compte des capacités contributives de chacun. Les citoyens-usagers ne peuvent manquer de mettre ces évolutions en rapport avec la rentabilité des groupes qui interviennent dans ces secteurs.

En traitant plus explicitement ces questions, les propositions de l'avis auraient gagné en force, en cohérence et en lisibilité. Mais malgré cette insatisfaction, le groupe de la CGT partage l'essentiel de l'analyse et des propositions, souvent novatrices, faites dans l'avis.

Le groupe de la CGT vote l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe de la CGT-FO considère que le projet d'avis, constituera une source d'information précieuse pour le gouvernement et les membres du parlement. En effet, de récentes études, provenant notamment de l'Institut français de l'environnement, rendent compte d'une insuffisance d'informations en direction des citoyens. 43 % des ménages ignoreraient la destination des ordures ménagères dans leur commune. Cependant notre approbation globale du projet d'avis n'éluide pas un certain nombre de questions.

La CGT-Force ouvrière figure parmi ceux qui militent pour l'instauration d'une véritable redevance par rapport au recours à la taxe. Nous considérons, en effet, que la redevance s'avère plus équitable que la taxe d'enlèvement des

ordures ménagères (T E O M). Celle-ci est ressentie, à la longue, comme injuste et déresponsabilisante du fait de sa base d'imposition.

Par ailleurs, le groupe de la CGT-FO partage la position critique concernant les politiques gouvernementales depuis 1992, et réaffirme la notion d'intérêt général

Pour ce qui concerne l'« Eco-emballage », les résultats espérés n'ont pas donné entière satisfaction, les collectivités locales ont donné des appréciations divergentes. C'est l'une des raisons qui peuvent d'autant plus justifier la création d'un Conseil national des déchets. Un tel organisme constituerait, en effet, une autorité de régulation entre les parties concernées et un élément d'impulsion et de coordination.

Concernant le principe pollueur-payeur qui donne lieu à des dérives dont le consommateur fait souvent les frais, il reste à penser, qu'à partir d'une démarche requalifiante de l'intervention des pouvoirs publics, il est possible d'obtenir une responsabilisation accrue des producteurs.

Des initiatives intercommunales, de contractualisation par exemple, sont une bonne chose afin d'éviter la prolifération des structures. Mais s'en remettre au libre choix des collectivités locales pour la gestion du service public est dangereux car cela peut constituer une source d'inégalité entre les citoyens et affecter la qualité d'exécution du service. La casse du monopole public, à laquelle on assiste dans plusieurs domaines ne constitue pas le gage d'une meilleure efficacité et d'une réponse adaptée à l'intérêt général (les nouvelles dispositions en matière funéraire, au plan municipal en apportent un exemple révélateur).

La mise en place d'un nouveau schéma d'organisation territoriale du plan d'intérêt général à caractère national, de l'enlèvement et du traitement des déchets ménagers et assimilés serait nécessaire. Une raison supplémentaire qui justifie la création d'un Conseil national.

C'est pourquoi le groupe FO approuve un rapprochement, sous forme de contrats, entre les collectivités locales et les organisations professionnelles et consulaires, susceptibles d'impacts économiques, sociaux et environnementaux. Cela peut constituer l'une des tâches des Agences de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME).

Un lien fort doit être établi entre environnement et aménagement du territoire au moment où reprend la négociation des nouveaux contrats de plan Etat-région. De même, il conviendrait de relier collectivités territoriales et usagers producteurs de déchets dans le cadre d'une démarche qualité partenariale de type « collecte sélective ».

Au plan européen, nous n'ignorons pas que le secteur « eau et déchets » est susceptible de créer 250 000 emplois dans les cinq ans à venir. Compte tenu de la pénibilité des tâches, des rémunérations attractives et des conditions d'hygiène et de sécurité renforcées nous apparaissent indispensables.

Le groupe de la CGT-Force ouvrière a voté le projet d'avis.

Groupe des entreprises privées

Nous tenons tout d'abord à féliciter le rapporteur pour son travail et la densité de son analyse sur un sujet complexe, très technique, aux multiples ramifications, et dont l'importance doit être soulignée.

Bien documenté mais présenté de façon parfois imprécise, le projet d'avis, dans les propositions qui nous sont soumises, s'appuie sur une démarche dirigiste à laquelle le groupe des entreprises privées ne peut souscrire.

Dans ce domaine comme dans les autres, tendre vers une responsabilité partagée, est un objectif louable. Aboutir à une responsabilisation diluée et, dans le même temps, au renforcement des contraintes réglementaires pesant sur le marché, en alourdissant de contributions additionnelles les charges des opérateurs économiques nationaux, ne nous paraît pas aller dans le bon sens : les différentes pratiques de mise en oeuvre d'un tel système rendent en outre son efficacité douteuse.

Le projet d'avis se concentre essentiellement sur la France alors que le marché est devenu européen et mondial. Ce manque d'ouverture est trop important pour que nous puissions apprécier les effets de ces recommandations sur la compétitivité relative des entreprises françaises.

Les amendements que nous avons présentés dans ce sens n'ayant pas été pris en considération, le groupe des entreprises privées a voté contre l'avis.

Groupe de la FEN

Le groupe FEN porte une appréciation positive sur l'avis. Il estime que les propositions formulées contribueront, si elles sont mises en application, à la mise en oeuvre de la loi de 1992 qui est placée sous le double empire des impératifs environnementaux et de la maîtrise des coûts de l'élimination des déchets. En même temps, ces propositions visent à répondre à l'un des grands enjeux auxquels notre société est confrontée : la qualité de vie de nos concitoyens.

La collecte et l'élimination des déchets ménagers constituent une mission d'intérêt général et doivent à ce titre répondre aux principes du service public : égalité, accessibilité, adaptation, transparence. A contrario, elles ne doivent pas devenir l'un des domaines privilégiés de la recherche du profit à tout prix. Pour ce qui est de la transparence, elle ne peut être obtenue que par une évaluation et une régulation pluralistes, réalisées aux niveaux les plus appropriés. Les propositions de l'avis qui visent à replacer le citoyen au centre du dispositif en lui assurant les moyens d'information et d'expression agréés la FEN-UNSA

Le comportement citoyen auquel appelle également l'avis est essentiel. Il doit se traduire par un changement comportemental du consommateur et de l'habitant, les deux ne constituant qu'une seule et même personne, mais avec des exigences contradictoires mal aisées à concilier. La FEN-UNSA approuve les propositions concernant les habitudes de consommation et les choix d'achat. En revanche, l'avis n'est pas allé assez loin s'agissant du réflexe à faire acquérir en matière de tri sélectif.

Pour que la collecte sélective soit bien acceptée, il faut qu'elle soit bien expliquée, qu'elle s'appuie sur une démocratie locale plus participative, que sa mise en pratique soit facilitée par des équipements appropriés et facilement accessibles, et que le citoyen y trouve son compte au plan financier. Sa mise en place doit se traduire par une baisse de la fiscalité locale, ce qui est dit fort à propos dans le rapport.

Enfin, la FEN-UNSA approuve les pistes tracées pour l'emploi dans le secteur des déchets ménagers, sous réserve que cette potentialité soit exploitée dans les meilleures conditions, notamment en apportant des conséquences sociales positives.

Pour toutes ces raisons, le groupe FEN, auquel s'associe le représentant de la FGSOA, a voté le projet d'avis.

Groupe de la mutualité

Les problèmes liés à l'environnement et aux déchets résultant d'une activité humaine, seront de plus en plus au coeur des préoccupations des sociétés : ainsi, le bien-être de chacun et l'entretien de sa santé, devront-ils, pour être développés, faire une place importante à ces préoccupations.

C'est pourquoi le groupe de la mutualité a apprécié que cette réflexion soit engagée à l'initiative du gouvernement. Il approuve les termes de la saisine, et la manière dont le sujet a été traité en l'élargissant à juste titre aux déchets non ménagers.

Ce thème fait bien apparaître, tout d'abord, les limites des idéologies libérales, car le projet d'avis constate que la gestion des déchets, qui doit, par souci d'efficacité, s'organiser sur un moyen et long terme, ne peut être laissée à la régulation par le marché. En outre, ce problème s'il est correctement analysé, doit donner lieu à des développements sur les règles de la vie en société et sur une pédagogie de la citoyenneté.

Le groupe constate que ce thème recouvre de nombreuses questions qui concernent tout autant la vie quotidienne des consommateurs, que les modes de fabrication des produits ou l'aménagement du territoire.

Au chapitre des propositions, il considère tout d'abord que le principe du « pollueur-payeur » doit en effet constituer l'axe central de la réorganisation du financement du service public, et ce à tous les niveaux du cycle de vie de tous les biens produits par l'homme.

Il apporte son soutien à la proposition de limitation de la toxicité des déchets qui pourrait rapidement s'appliquer, en élargissant à tous les biens l'application du décret qui prévoit cette limitation pour la seule production des emballages. La mise aux normes des installations existantes, et plus généralement l'application de la réglementation déjà publiée constitue un élément clé d'une bonne politique publique de gestion des déchets.

L'adaptation des règles de construction et d'urbanisme constitue également un point important qui emporte l'adhésion du groupe.

Le groupe approuve la proposition visant à encourager et à systématiser les collectes de tout ce qui peut être réutilisé, par les associations humanitaires et les organismes de solidarité au premier rang desquels figurent les mutuelles, qui pratiquent déjà certaines collectes dans le champ de la santé. Les mesures qui incitent le consommateur à des actions en responsabilité telles que le développement des collectes sélectives, sont favorables à une évolution positive de l'état d'esprit des populations.

Il apprécie particulièrement les campagnes d'information auprès des consommateurs dans les habitats collectifs, qui inciteront les habitants à une prise en charge accrue de leur propre environnement.

Clarifier les responsabilités des acteurs et simplifier les structures qui interviennent dans le cycle de retraitement, d'élimination et de manipulation des déchets, en visant à la transparence des circuits et des tarifications, forme également un ensemble de propositions constructives qui reçoit l'accord de la mutualité.

Le groupe de la mutualité exprime seulement une certaine réserve quant à la création d'un « Observatoire » et d'un « Conseil National » qui risquent de créer de nouveaux étages administratifs plus producteurs de confusion et d'opacité que d'efficacité : le Plan, des interlocuteurs départementaux et régionaux spécialisés dans ces questions, le Préfet enfin, pourraient sans doute répondre aux missions que définit le projet d'avis pour ces nouvelles structures.

Ces remarques faites, le groupe de la mutualité a voté positivement.

Groupe des personnalités qualifiées

Mme Douvin : « l'excellent travail du rapporteur montre l'enjeu de société, d'une importance capitale, dans le cadre du développement durable, que représente la gestion des déchets.

L'augmentation des déchets, tant en volume qu'en complexité entraîne des coûts de traitement de plus en plus élevés. C'est pourquoi les trois axes développés dans l'avis sont fondamentaux : la prévention, la maîtrise des coûts et le renforcement du service public dans la transparence. De ce choix découlent les préconisations en faveur d'une réorganisation du financement basée sur le principe de « pollueur-payeur » à tous les niveaux du cycle de vie des biens. J'approuve dans ce sens la proposition de contribution des entreprises qui mettent sur le marché des produits de consommation. Les collectivités locales devraient aussi, en dépit des difficultés, développer la redevance qui est également de nature à amener une prise de conscience porteuse des ménages.

L'ambition du rapport de développer la collecte sélective est primordiale, celle-ci est encore insuffisamment développée et rencontre des difficultés diverses. Certaines filières spécifiques demandent à être organisées. La question de la faisabilité de l'élimination des décharges pour 2002 peut donc être posée et par là même celui du devenir des usines d'incinération.

Alors que les changements liés aux habitudes de consommation ou de production prennent du temps, l'augmentation des déchets n'en laisse pas. Un choix définitif doit donc être fait au niveau gouvernemental.

Je félicite le rapporteur pour la qualité de son travail et son implication personnelle et je voterai favorablement le projet d'avis. »

M. Schapira : « l'avis qui aborde tous les aspects de la problématique des déchets ménagers est cependant par son caractère trop technique difficilement accessible et aurait nécessité au préalable la rédaction d'un rapport.

Concernant le principe « pollueur-payeur » qui est au coeur du rapport, il semble intéressant d'insister sur la pédagogie pour expliquer aux payeurs qu'ils peuvent devenir moins pollueurs.

Il faut noter le retard considérable des collectivités locales dans le domaine du tri sélectif. L'exemple de l'Île-de-France nous montre bien l'ampleur du problème. Nous ne pourrions pas respecter la loi de 1992 qui fixe l'échéance de 2002 pour l'arrêt de la mise en décharge des déchets autres qu'ultimes. Il faudrait pour respecter cette échéance augmenter de façon importante nos capacités d'incinération. Est-ce faisable et souhaitable ? La date butoir de 2002 ne sera pas respectée, il faut avoir le courage de le dire. Il est regrettable que l'avis ne pose pas clairement ce problème. Le Conseil économique et social devrait en 2002 se saisir de ce sujet pour faire un point sur la situation. La gestion des déchets demandera de gros efforts pédagogiques, de sensibilisation, mais représente un gisement d'emplois et de nouveaux métiers qu'il est important de souligner. Je voterai favorablement le projet d'avis. »

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour le travail considérable fourni dans des délais très courts sur un sujet technique, et pour l'écoute attentive dont il a su faire preuve, en particulier pour l'accueil favorable réservé à la plupart de ses propositions.

Si, en matière de déchets ménagers, les habitants doivent être considérés comme des acteurs et des partenaires, les familles font la synthèse des intérêts des consommateurs, des habitants, des contribuables, et des défenseurs de l'environnement. Leur rôle éducatif est donc irremplaçable, à côté de celui de l'école, comme l'indique l'avis.

Afin de développer la démarche citoyenne préconisée par l'avis, le groupe de l'UNAF souhaite aborder quelques points qui lui paraissent fondamentaux :

Motiver chaque membre de la famille par une explication claire montrant les enjeux et les conditions d'une saine gestion des déchets, qu'il s'agisse de la réduction de leur volume et de leur nocivité, de leur tri permanent ou des coûts pour les contribuables et pour la collectivité.

Rechercher une plus grande transparence et une séparation des diverses fonctions des intervenants, afin d'éviter que de puissants groupes ne tiennent les collectivités territoriales en tutelle. Il ne faut pas que se reproduisent ici les dérives que nous connaissons dans le domaine de l'eau.

Encourager le maintien de la responsabilité publique, en particulier par une démocratie locale plus participative. A cette fin, les représentants des

associations doivent être considérés comme des partenaires et disposer de moyens juridiques et financiers pour jouer pleinement leur rôle.

Ouvrir le droit au « congé-représentation » pour les représentants des associations qui participent aux structures de concertation et de gestion des déchets ménagers. De plus, il est indispensable que les associations bénéficient de l'apport financier d'organismes tels que « Eco-emballages » et « Adelphe ». Les associations ont également un rôle central à jouer dans le développement du tri sélectif qui requiert l'éducation et la mobilisation des familles.

Prévoir, dans l'habitat collectif, une gestion intelligente des déchets, en particulier à l'occasion des réhabilitations qui devraient systématiquement prendre en compte cette exigence. Là aussi, les associations d'habitants doivent être impliquées plus étroitement qu'elles ne le sont actuellement.

Mettre impérativement en œuvre le tri sélectif en faisant en sorte que les usagers-contribuables bénéficient des retombées.

Le groupe de l'UNAF partage les orientations générales de l'avis, et en particulier celle qui vise à **remplacer progressivement la taxe d'enlèvement des ordures ménagères par une redevance, à la condition que celle-ci soit appliquée après le tri sélectif**, et cela, en conformité avec le principe « pollueur-payeur ». Il est temps que notre société prenne conscience de l'enjeu de citoyenneté que constitue la gestion des déchets ménagers.

