



298

NUMÉRO

Vendredi 18 avril 2008

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

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

RAPPORTEURE :**MICHÈLE ATTAR**

AU NOM DE LA SECTION

DU CADRE DE VIE

PRÉSIDIÉE PAR

BERNARD QUINTREAU

Près de dix ans après l'avis du Conseil économique et social « La gestion des déchets ménagers, une responsabilité partagée », la situation en France a globalement changé parce que la prise de conscience environnementale est de plus en plus forte. Il manque cependant encore à la politique des déchets dans notre pays une feuille de route et un système de financement du service qui soit à la fois moteur et cohérent.

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

Le « Grenelle de l'environnement », dans les conclusions du groupe déchets, au-delà des questions liées aux comportements, a défini de nouveaux objectifs de réduction de la production de déchets et de valorisation. Le Conseil économique et social estime pertinent de continuer la réflexion pour élaborer un dispositif réglementaire et fiscal complet, efficace et cohérent avec les objectifs retenus. C'est pourquoi il fait porter plus particulièrement dans son avis ses réflexions et ses propositions sur :

- la part souhaitable de contribution spécifique de chacun des acteurs au financement du service ;
- les modalités de développement du caractère incitatif des différents financements ;
- le niveau des taxes et des contributions et leurs modes d'affectation et de gestion, pour assurer une véritable évolution des pratiques.

Avertissement : cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 22 et 23 avril 2008

CHAPITRE I : LE CADRE GÉNÉRAL DE LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS

1 - Les objectifs européens et français : La politique des déchets est l'une des plus anciennes politiques environnementales de l'Union européenne. Les objectifs de la politique communautaire sont doubles : limiter la production de déchets d'une part, promouvoir leur réutilisation, leur recyclage et leur valorisation d'autre part.

La France a transposé, parfois avec retard, le droit européen en droit français, et les politiques gouvernementales n'ont pas connu, en dix ans, de rupture. La loi du 13 juillet 1992 est fondée sur une logique de filières de valorisation et de gestion entre partenaires.

Depuis le début de 2006, les institutions européennes ont mis en chantier une nouvelle directive cadre, dont l'adoption est prévue en 2008.

2 - La place des déchets ménagers à l'intérieur de l'ensemble des déchets : Il est possible de distinguer les déchets par leurs producteurs ou par la façon dont ils sont collectés (collecte, apport volontaire...) ou encore par leur devenir (recyclage, incinération...). L'ADEME a chiffré en 2004 la production de déchets en France à 849 millions de tonnes dont 28 en provenance des ménages. Font partie des déchets ménagers et assimilés les déchets occasionnels, les ordures ménagères et les déchets des très petites entreprises qui relèvent du service public pour leur enlèvement et leur traitement.

Considérée depuis 1960, la courbe de production d'ordures ménagères par habitant est en très forte croissance même si on enregistre depuis 2002 une amorce de décroissance.

La composition de ces déchets est complexe, et les connaissances sont globalement insuffisantes, notamment à propos de leur impact sur l'environnement.

Les modalités de leur traitement sont relativement stables, avec cependant une progression marquante du recyclage. L'incinération et la mise en décharge contrôlée restent prépondérantes. La part réservée au traitement biologique est très modeste.

3 - Le service public des déchets : Il appartient au maire d'assurer la salubrité publique. C'est donc aux communes qu'il appartient de récupérer et d'éliminer les déchets. Elles peuvent transférer cette responsabilité à un établissement public ou syndicat mixte.

Au-delà des déchets dont elles doivent assurer obligatoirement l'élimination, les collectivités définissent elles-mêmes les contours du service. Si l'on s'en tient aux déchets ménagers et assimilés, la collecte réalisée par le service public en 2005 dépasse les 36 millions de tonnes.

CHAPITRE II : LES GRANDES ÉVOLUTIONS DEPUIS L'AVIS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE 1999

1 - Des modifications fondamentales dans l'organisation :

A. La réalisation d'un nouvel équilibre politico-administratif : La loi a confié en 2002 aux conseils régionaux l'élaboration des plans d'élimination des déchets dangereux et en 2004 aux conseils généraux celle des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Les plans doivent tendre à la réalisation de deux priorités : la réduction de la quantité de déchets mis en décharge et le

développement de pratiques comme le compostage domestique. Leurs conséquences environnementales doivent être évaluées, mais cette évaluation n'atteint que partiellement ses objectifs. Par ailleurs, les élus se heurtent à l'opposition assez générale des populations à l'implantation de toute nouvelle installation de traitement.

L'État continue pour sa part à jouer son rôle dans la mise en œuvre des grandes orientations, assisté d'organismes comme le Conseil national des déchets.

Le lancement d'un plan national de prévention de la production de déchets semble avoir permis une meilleure prise de conscience du grand public. L'ADEME soutient des opérations de terrain, même si le recentrage de son action sur la politique énergétique s'est effectué au détriment de la politique des déchets.

B. L'évolution technico-professionnelle : La montée en puissance des filières relevant de la responsabilité élargie des producteurs (REP) constitue l'évolution principale. Ces dispositifs confient la responsabilité de la gestion des déchets de consommation aux producteurs ayant mis les biens sur le marché. Ils se sont développés, malgré leurs imperfections pour partie liées à la non-prise en compte du coût environnemental réel, avec des correctifs, comme la fixation par les pouvoirs publics d'obligations quantitatives. La question du pilotage par l'État du système, la maîtrise des objectifs assignés aux REP et la régulation à opérer sont des points essentiels. Un meilleur équilibre entre les contributions directes et les REP doit être recherché. Neuf filières existent aujourd'hui ou sont en cours de mise en place.

Par ailleurs, des progrès ont été accomplis en matière de traitement des déchets, ils résultent d'une mise aux normes qui a concerné aussi bien l'incinération, la mise en décharge que le compostage. L'application du règlement statistique européen sur les déchets devrait également permettre de progresser dans la connaissance des pratiques.

2 - Les propositions formulées par le CES et leur devenir :

Une comparaison entre les propositions formulées par l'avis de 1999 sur le sujet et la situation actuelle est établie et commentée sous forme de tableau.

CHAPITRE III : LE SYSTÈME DE FINANCEMENT ET SES LIMITES

1 - Les principaux chiffres relatifs aux coûts et aux recettes : La dépense liée aux déchets ménagers et assimilés est estimée à 6,85 milliards d'euros en 2005. Elle est couverte par les recettes provenant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), par les redevances payées par l'utilisateur (redevance d'enlèvement des ordures ménagères ou REOM, redevance spéciale), par les contributions des organismes agréés dans le cadre de la REP, par les recettes liées à la vente de matériaux ou d'énergie et enfin, pour une part, par le budget général.

La fiscalité, avec 4,92 milliards d'euros, est la principale recette, loin devant la contribution non fiscale des utilisateurs du service (480 millions d'euros) et les contributions industrielles amont et aval (500 millions d'euros).

2 - Les éco-taxes dans la gestion des déchets : la TGAP : La taxe générale sur les activités polluantes se substitue en 1999 à plusieurs taxes de mise en décharge. Elle n'est plus affectée aux déchets et sert pour une part importante à financer l'ADEME. Le produit de cette taxe pour 2008 est estimé à 280 millions d'euros.

3 - Y-a-t-il cohérence entre les objectifs et le système actuel de financement ? Au bilan, il apparaît que la TEOM n'a pas de lien avec les quantités de déchets ni avec la qualité du tri du contribuable. La REOM pourrait être incitative, mais les critères retenus par les collectivités qui l'instituent ne vont pas en ce sens. Les redevances spéciales sont liées à la quantité collectée, mais ne contribuent pas à la réduction de la nocivité des déchets. Les contributions à travers les REP ont un effet incitatif réel mais variable selon les filières. En conclusion, le système actuel est très peu incitatif (moins de 10% des financements). Le montant de la TGAP n'est quant à lui pas suffisant pour modifier les pratiques de mise en décharge et n'a donc pas de réel effet incitatif à la réduction ou la valorisation.

CHAPITRE IV : PROPOSITIONS

Le Conseil économique et social formule vingt et une propositions pour construire une cohérence entre le mode de financement du service de gestion des déchets et les objectifs de la politique nationale en ce domaine. Elles recherchent à créer de véritables leviers pour faire de la prévention une priorité et pour développer la coresponsabilité entre les acteurs.

1 - Favoriser le développement d'une économie circulaire : Il s'agit de réutiliser au maximum les sous-produits de chaque catégorie de chaque processus de production ou de consommation pour réintégrer ces derniers et éviter leur dégradation en déchets, en les considérant comme des ressources potentielles.

- **Réduire, réemployer et recycler les produits manufacturés :**

Proposition 1 : Généraliser les responsabilités élargies des producteurs à l'ensemble des produits manufacturés. Cette généralisation devra inciter à la réduction, au réemploi et au recyclage à tous les niveaux.

- **Reboucler le cycle du carbone en recyclant les déchets organiques :**

Proposition 2 : Favoriser le recyclage de la matière organique. Le développement de mécanismes incitatifs doit concerner le compostage domestique, la mise en place d'une collecte séparative systématique du flux des fermentescibles, les filières de traitement mécano-biologiques.

- **Valoriser les déchets inertes :**

Proposition 3 : Recycler les déchets inertes. Le Conseil économique et social propose de systématiser le recyclage de ces déchets conjointement avec ceux des professionnels.

2 - Une coresponsabilité entre acteurs : Le producteur, le consommateur et la collectivité en charge du service de gestion des déchets constituent les trois principaux acteurs de la vie d'un produit. La prévention, le réemploi, le recyclage et la valorisation ne peuvent se développer que grâce à une synergie forte entre ces trois acteurs.

- **Les producteurs :**

Proposition 4 : Atteindre un niveau de prise en charge à 80 % par les REP des déchets induits par les produits manufacturés. Il s'agit d'augmenter progressivement la prise en charge des coûts de gestion. Elle doit porter sur l'ensemble de la filière et non uniquement sur le soutien à la valorisation.

Proposition 5 : Introduire des critères incitatifs dans les barèmes des producteurs. Notre assemblée souhaite que la contribution de type « point vert » sur l'ensemble des produits manufacturés soit modulée en fonction de l'éco-conception des produits (bonus malus, contribution progressive...), et se traduire par des catégories facilement identifiables.

Proposition 6 : Harmoniser les REP et n'agréer qu'un éco organisme par filière. Le périmètre des REP devrait couvrir au minimum l'ensemble du champ du service public de gestion des déchets. La solution qui consiste à n'agréer qu'un seul organisme par filière devrait être privilégiée en raison de l'expérience acquise (filiale emballage, DEEE...).

Proposition 7 : Réintroduire les consignes. De nombreux pays européens ont conservé cette pratique qui paraît particulièrement adaptée pour inciter les consommateurs à rapporter les produits dangereux (pots de peinture, solvants...).

- **Les consommateurs :**

Proposition 8 : Donner une possibilité de choix au consommateur par un marquage « fin de vie » inspiré du marquage « énergie ». Une classification simple, uniforme, accompagnée d'un code couleur, permettrait au consommateur de comparer les produits.

Proposition 9 : Sensibiliser et promouvoir des campagnes d'explication et d'information sur l'éco-consommation. Il est nécessaire de conduire en ce domaine une politique publique à la hauteur des enjeux. L'illisibilité du « point vert », ou les études démontrant les économies que généreraient des changements de comportement, en témoignent.

- **Les collectivités locales :**

Proposition 10 : Évoluer vers un mode de financement unique, incitatif, concernant tous les producteurs de déchets. Le CES propose de remplacer les dispositifs actuels de TEOM, REOM, redevance spéciale par une redevance incitative rénovée et adaptée. Elle devrait comporter une part fixe et une part variable. Elle devrait intégrer l'ensemble du service public, et faire l'objet d'une facture individuelle.

Proposition 11 : Traiter avec équité l'habitat collectif. Les habitants y paient actuellement un coût de pré-collecte dans leurs charges. Pour corriger ces distorsions, il conviendrait de mettre en place des collectes séparatives efficaces et un système de facturation détaillée de la part variable (carte magnétique d'accès aux bacs...).

Proposition 12 : Passer de la communication au débat et se donner les moyens de surmonter les réactions de rejet des installations de traitement. Notre assemblée préconise le renforcement du rôle des commissions locales d'information et de surveillance, et leur mise en place lorsqu'elles n'existent pas, ainsi que celui de la commission en charge des plans d'élimination des déchets. Il faut favoriser la concertation très en amont.

- **Les autres acteurs et le système dans sa complexité :**

Proposition 13 : Introduire des contrats d'objectifs entre les EPCI de collecte, les EPCI de traitement et les départements. Ces contrats devraient définir les objectifs de flux et de qualité des déchets à collecter, assortis d'un échéancier. Ils pourraient être associés à des modulations des contributions en fonction de l'atteinte ou non de ces objectifs.

Proposition 14 : Introduire des critères préventifs de performance incitatifs dans les contrats des prestataires de collecte et de traitement. L'objectif est de développer l'intéressement des prestataires à la réduction des tonnages, au recyclage, à la valorisation énergétique.

3 - La régulation et le rôle de l'État : Une régulation du système s'impose, pour renforcer la cohérence de la politique des déchets, pour améliorer le traitement lui-même comme son organisation.

- **Une nécessaire rationalisation du traitement des déchets :**

Proposition 15 : Définir clairement la notion de déchets ultimes. Ce concept, particularité française, semble s'effacer au profit de la notion de « déchet résiduel ». Il est pourtant au cœur des plans départementaux. Il conviendrait de fixer sur cette question un cadre national clair. Le CES demande que soit déterminé un taux de matière organique maximum des déchets pouvant aller en centre de stockage, sur des critères mesurables.

Proposition 16 : Développer et financer la filière de valorisation de la matière organique. Un cadre de cohérence national devrait être défini, garantissant la qualité du compost, tandis que seraient favorisés les engagements contractuels locaux.

- **Vers une optimisation des éco organismes et du système de financement :**

Proposition 17 : Mettre en place un réel régulateur des éco organismes. Le CES, estimant que l'Etat doit rester associé à la gestion du système, préconise de créer une instance de régulation externe, indépendante, chargée de proposer des orientations aux éco organismes et disposant de pouvoirs de validation et de sanction.

Proposition 18 : Instituer une écotaxe d'un niveau incitatif avec une affectation claire et transparente de la TGAP étendue. Le CES demande une augmentation significative de la taxe sur le stockage et une réaffectation intégrale des montants prélevés à la gestion des déchets.

- **Une clarification souhaitable du cadre politico-institutionnel :**

Proposition 19 : Redéfinir le champ de compétence du Centre national des déchets. Le CND devrait être consulté obligatoirement sur certains textes, et pouvoir jouer pleinement un rôle d'évaluateur et d'alerte.

Proposition 20 : Relancer la recherche sur les déchets. Notre assemblée souhaite que la recherche soit relancée sur l'ensemble de la problématique des déchets (aspects techniques, socio-économiques...) et cette préoccupation intégrée aux programmes de recherche et développement.

Proposition 21 : Proposer au Parlement une nouvelle loi « déchets ». Le cadre législatif doit en effet être revu afin de redonner au système toute sa cohérence. Une telle loi mérite un débat public, qui devrait avoir lieu en 2008, sous l'égide de la Commission nationale du débat public.

Michèle ATTAR



51 ans, deux enfants

FONCTIONS AU CES

- membre du groupe de la Coopération
- membre de la section du Cadre de vie
- de 1999 à 2004, présidente de la section du Cadre de Vie

FORMATION

- licences de géographie et d'histoire - Paris I Sorbonne
- D.E.A. 3^{ème} cycle de géographie urbaine : « Analyse régionale et aménagement du territoire »
- Institut de formation à la Maîtrise d'ouvrage (I.F.M.O.)

FONCTION

- Depuis avril 2008, Directeur général de la SA HLM Toit et joie, ayant vocation à loger des postiers

CARRIÈRE PROFESSIONNELLE

- 2007-2008 : chargée de mission auprès du directeur général du groupe de La Poste
- 1991-2007 : Directeur de la Fédération nationale des sociétés coopératives HLM. Directeur général de la S.D.H.C. (ancienne société de développement de l'habitat coopératif),
- 1990-1991 : administrateur provisoire de sociétés coopératives en difficulté,
- 1989-1990 : secrétaire général de Maisons d'en France,
- 1986-1989 : conseiller principal dans la société de Conseil MPC-HABITAT,
- 1983-1986 : conseiller en marketing opérationnel,
- 1981-1983 : chargée d'études au CREPAH (filiale de l'union HLM)

AUTRES ACTIVITÉS - PUBLICATIONS

- Membre à titre d'expert du Conseil national des déchets,
- Auteur d'un rapport en janvier 1999 sur la gestion des déchets ménagers,
- Contributions à diverses études et publications « *La place de la forme coopérative dans le secteur de l'habitat en France* », Ed. PUCA 02/98, *mobiliser le foncier en faveur de l'habitat social, la qualité dans le logement*,
- Administrateur de plusieurs sociétés d'HLM

