



OBJECTIF

Pour une nouvelle loi de programmation sur la gestion des déchets

CONTEXTE ET EXPOSÉ DES MOTIFS

Le service d'élimination des déchets ménagers figure parmi les services publics ayant connu au cours des dix dernières années les mutations les plus importantes : développement de l'intercommunalité, calendrier resserré de modernisation des installations, exigence accrue de la population soucieuse de la qualité de son environnement, évolution de la collecte vers des filières dédiées, redéploiement et réorganisation des services, modification des modes de financement... autant de facteurs qui ont contribué à modifier en profondeur l'organisation et les règles de financement du service public de collecte et de traitement des déchets.

En dépit de ces bouleversements importants le support législatif est resté le même.

La loi française relative aux déchets date de 1975 et sa dernière actualisation en profondeur remonte à 1992. Si certains des objectifs sont aujourd'hui atteints, c'est le cas de l'éradication des décharges brutes fixé à 2002, d'autres méritent une remise à jour au vu des importantes modifications intervenues depuis 1992 :

- la montée en puissance de l'intercommunalité dans l'organisation locale de la compétence déchet,
- la mise en place des politiques de valorisation,
- l'apparition de nouvelles filières,
- les difficultés d'application des politiques de prévention actuelles,
- la croissance continue des volumes de déchets...

Depuis 1992, aucun texte législatif couvrant l'ensemble de la thématique de la gestion des déchets n'a vu le jour, les textes les plus récents sont principalement des circulaires n'apportant aucune garantie sur le plan juridique. **Une nouvelle loi de programmation sur les déchets permettrait de refixer des orientations pour une politique ambitieuse non seulement de gestion mais même de réduction des déchets au cours des prochaines décennies.**

En effet les enjeux pour une nouvelle réglementation sont majeurs et devraient fixer des objectifs :

- **de réduction à la source de la production de déchets**
- **de valorisation de la ressource,**
- **d'organisation des filières et de leur articulation avec l'économie générale de la gestion des déchets,**
- **de financement de la gestion des déchets et, en particulier, l'arbitrage à assurer entre producteurs, usagers/consommateurs et contribuables.**

RECOMMANDATIONS ET LEVIERS D'ACTION

→ Pour une politique volontariste de prévention et de réduction de la production de déchets

Une loi de programmation permettrait de reconsidérer le problème de la gestion des déchets dans sa globalité, en intervenant sur chaque maillon de la chaîne. Aujourd'hui la France privilégie une politique de valorisation des déchets, sans l'articuler à une véritable politique de prévention à même de maîtriser plus efficacement la croissance persistante du volume de déchets.

1° La primauté accordée au financement fiscal du service (TEOM) rend les ménages insensibles à leur production de déchets,

2° Le niveau très élevé de service de collecte en France (jusqu'à une fois par jour) est une incitation à la production et non à la modération. Le service des collectes sélectives s'est ajouté, et non substitué, aux anciennes collectes. Les coûts de collecte se retrouvent en France parmi les plus élevés au mode (fréquence, équipement de 3 personnes...). Ce niveau de service rendu, exceptionnel, a été rendu possible par l'intercommunalité. Mais elle en subit en contrecoup l'impopularité fiscale.

Le principe du « pollueur payeur » est encore trop peu, ou trop partiellement, appliqué. Ce principe de **Responsabilité Élargie du Producteur** qui consiste à faire prendre en charge l'élimination des déchets par les producteurs de biens devenus déchets, est reconnu comme le moyen le plus pertinent pour responsabiliser les différents acteurs, dont les rôles doivent être précisés.

La loi de programmation sur les déchets permettrait de renforcer et clarifier le dispositif de responsabilité élargie du producteur et de répartir les responsabilités juridiques notamment entre producteur du produit et producteur du déchet.

→ Pour une politique de valorisation plus complète

Depuis 1992, on assiste à un développement important des filières de recyclage. Ainsi, une large majorité de collectivités ont mis en place des collectes sélectives dans le cadre de filières de recyclage dédiées. Près de 60 % des emballages ménagers sont désormais recyclés et 16 % sont incinérés avec récupération d'énergie, soit un taux de valorisation globale de 76 %.

Selon l'IFEN, plus de la moitié des déchets entrants dans les unités de traitement sont désormais valorisés.

A côté de la filière des emballages, de nouvelles filières se sont développées ces dernières années : piles, pneus, véhicules, équipement électriques et électroniques, imprimés non sollicités, textiles... Les communautés compétentes en matière de collecte se sont progressivement adaptées à cette large diversification des filières.

La majorité des filières de reprise, mises en œuvre sous l'impulsion de directives européennes, fonctionne selon le principe du « un pour un », c'est notamment le cas de la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) : le producteur reprend le produit usager au moment de l'achat du produit neuf. En revanche les coûts de collecte pour les équipements dont l'acquisition est antérieure à l'organisation de la filière restent à la charge des collectivités.

Il faut également noter que la mise en place des filières de recyclage a pu bouleverser, dans certains territoires, des équilibres existants. C'est le cas, notamment, des entreprises d'insertion qui peuvent rencontrer des difficultés pour se placer sur un marché du recyclage devenu de plus en plus concurrentiel.

Par ailleurs, les communautés ont dû assurer, le plus souvent à leurs frais, l'adaptation des déchetteries pour accueillir les nouvelles filières.

Pour ces filières de reprise, les objectifs sont ambitieux. Ainsi, la production d'équipements électriques et électroniques mis sur le marché en 2005 est estimée à 1,5 million de tonnes, avec une croissance de l'ordre de 3 à 5 % par an. Plus de 50 % de ces déchets sont issus des ménages, ce qui représente 14 kg/hab/an. Aujourd'hui, seuls 2 kg en moyenne font l'objet d'une collecte sélective, tandis que l'objectif fixé par la directive européenne est de 4 kg par an.

Sur ces filières dédiées, les collectivités attendent davantage d'organisation dans l'articulation des filières entre elles et souhaitent être associées plus étroitement à l'élaboration des modalités de leur mise en œuvre et de leur financement : niveau de reprise, modèle économique de chaque filière, systèmes de garantie...

Par ailleurs, les principes de volontariat des collectivités pour s'engager dans les filières dédiées, d'internalisation des coûts futurs du recyclage dans le prix du produit dès sa mise sur le marché et de prise en charge des coûts par les producteurs doivent être respectés.

La valorisation organique est fragilisée par la question des débouchés et de la qualité du compost. Une loi de programmation pourrait envisager l'intégration de la prise en charge du compost dans le coût de production.

Enfin, une nouvelle loi de programmation sur les déchets serait l'occasion de conforter la place de la valorisation énergétique pourtant très bénéfique du point de vue de la politique énergétique prônée par les plans climat sur la limitation des gaz à effets de serre, mais mal appréciée.

→ Pour une refondation du système de financement de la gestion des déchets

La mise aux normes des équipements de traitement des déchets, la modernisation de la collecte, le développement de nouvelles filières pèsent fortement sur le coût global de la gestion du service. Le coût moyen du service est ainsi passé de 80 euros/la tonne en 1990 à près de 165 euros par an en 2005.

La gestion des déchets est toujours en tête des priorités d'investissement en matière d'environnement pour les collectivités locales. Selon une enquête de l'association Amorce, la part des collectivités prévoyant une hausse de leurs investissements d'ici 2011 est de 66% pour le traitement des déchets, et de 57% pour la collecte.

Pour faire face à cette montée en charge des coûts, l'organisation actuelle du financement de la gestion des déchets est imparfaite :

➤ **Les soutiens des Eco-organismes**

La renégociation des agréments avec Eco-Emballage et Adelphe s'est traduite pour de nombreuses collectivités **par une réduction des aides financières** concernées en raison d'une révision à la baisse des barèmes de soutien. (Barème D).

Seuls les déchets ménagers font l'objet d'une contribution des sociétés agréées, alors qu'il est fréquent que le service public des déchets collecte également les déchets assimilés aux déchets ménagers. Il **conviendrait de fait d'élargir l'assiette de contribution aux emballages assimilés aux emballages ménagers** (commerçants, artisans...).

Les D3E ne sont que partiellement couverts par la prise en charge des éco-organismes et il en va de même pour les COUNAS (courriers non adressés) qui ont connu un essor exponentiel.

En ce qui concerne les **filiales spécifiques**, les soutiens financiers des éco-organismes ne couvrent pas, loin s'en faut, les coûts réels de collecte et de traitement.

→ **L'ADEME est aujourd'hui très en retrait sur le plan financier.**

→ **Concernant le financement par l'utilisateur**, de nombreux progrès sur l'organisation du financement ont été opérés mais la question d'une fiscalité/taxation plus incitative **et de sa mise en place reste posée.**

La **redevance spéciale** qui est destinée à financer la collecte et le traitement des déchets ménagers assimilés aux déchets ménagers (une frontière précise entre ces deux catégories de producteurs de déchets restant à définir) rencontre de nombreux obstacles, dont le risque de faire payer deux fois certains contribuables. Des aménagements pourraient être envisagés. Seules 320 collectivités l'avaient instituée en 2005.

La **TEOM**, en dépit de ses évolutions récentes connaît encore de nombreuses imperfections : bases obsolètes, exonérations nombreuses (secteur public en particulier)...

Il conviendrait de faire évoluer ces modes de financement en les rendant plus justes, plus transparents, plus responsabilisants pour le citoyen et plus efficaces pour les administrations en charge de leur recouvrement. Des possibilités locales d'abattement plus nombreuses devraient être mises à l'étude.

Enfin, la taxe d'accueil instituée en 2006, qui concerne les déchets réceptionnés dans les installations de stockage et de traitement pose problème dans sa mise en œuvre sur les territoires intercommunaux. En effet, elle revient finalement à faire payer les communautés contraintes de le répercuter sur le coût de la prestation payée par l'utilisateur, tandis que la recette est encaissée par la ou les communes d'accueil. Un accord de l'intercommunalité pour l'institution de cette taxe d'accueil, lorsqu'elle exerce la compétence déchet serait plus opportune.