

INSTITUT EURO 92

LA GESTION DES DECHETS MENAGERS DANS UNE PERSPECTIVE D'ECOLOGIE LIBERALE

=====
par Dominique GARRIGUES

Dominique Garrigues anime la Commission environnement d'Idées-Actions. Celle-ci a centré ses premiers travaux sur la gestion des déchets ménagers en France. Elle est aujourd'hui en mesure de présenter une analyse et un bilan critique des résultats de la loi de 1992 sur le recyclage : un formidable exemple de dérive et d'incohérence politico-bureaucratique. Le Rapport de Dominique Garrigues est le résultat d'un remarquable effort de synthèse entre l'énoncé des principes d'une écologie libérale et leur application à un problème concret de gestion publique.

(Juin 1998)

Le texte qui suit présente les résultats des travaux de la Commission environnement d'Idées-Action consacrés à l'application des principes de l'écologie libérale à la gestion des déchets ménagers. Ses principales conclusions ont fait l'objet d'un séminaire Euro 92 animé par le rapporteur, Dominique Garrigues, le Jeudi 5 Juin 1998. Il nous raconte une histoire édifiante.

En 1992, la loi sur les déchets prévoyait que seuls les déchets dits « ultimes » - c'est à dire ceux ayant déjà subi un traitement de réduction par incinération - pouvaient être mis en décharge. L'objectif était de réduire l'emprise des décharges sur le territoire, celles-ci étant par définition considérées comme quelque chose d'impropre, une activité dégradante pour l'environnement. Cependant, cette loi introduisait un critère économique dans la définition du caractère « ultime » d'un déchet : elle considérait qu'il était normal de donner la priorité à la mise en décharge dès lors que le traitement thermique dans un centre d'incinération agréé - coûts de collecte et de transport compris - reviendrait plus cher. La préférence pour l'incinération comme solution prioritaire au problème des déchets était affirmée, mais en même temps tempérée par la prise en considération de critères de coûts.

Malheureusement, nous raconte Dominique Garrigues, la mise en application de la loi a été toute autre. Très rapidement l'administration s'en est tenue à une définition technique de la notion de déchet « ultime » - le résidu d'un incinérateur - et a oublié les considérations économiques. Tous les départements se sont trouvés contraints de mettre sur pied des plans d'investissement en centres d'incinération couvrant l'ensemble du territoire.

Mais si la solution de l'incinération est rationnelle en milieu urbain à forte densité de population, il n'en va pas de même dans les zones à dominante rurale. Un incinérateur n'est économiquement rentable qu'au-delà d'une certaine taille. Ce qui demande, dans les campagnes, une zone de collecte et de transport des déchets ménagers relativement étendue et impliquant des coûts de transport élevés. Résultat : un grand nombre de départements ont dû affronter une situation où ils ne pouvaient réaliser les objectifs de la nouvelle loi qu'au prix d'un effort d'investissement très élevé et économiquement non rentable. De 10 milliards de francs d'investissements le coût du projet passait à plus de 60 milliards.

Comment cela fut-il possible ? Pour quelles raisons ? Quels remèdes sont aujourd'hui proposés pour sortir d'une telle absurdité ? C'est l'histoire que nous raconte ce rapport.

Celui-ci reprend les concepts de base d'une écologie libérale tels qu'ils ont été formulés et développés dans de nombreux travaux publiés, au début de cette décennie, tant par Euro 92 que par son organisation jumelle, l'ICREI (International Center for Research on Environmental Issues). Il entreprend ensuite de les appliquer au cas concret du traitement des déchets : quelles formules et politiques conviendrait-il de mettre en oeuvre dans le cadre d'une conception résolument libérale de l'organisation sociale ?

Le dossier présenté est particulièrement complet, les solutions offertes parfaitement pertinentes. Il explore bien la complexité des problèmes posés, tant économiques, industriels que politiques. Il constitue un modèle dont nous ne pouvons que souhaiter qu'il donne à de nouveaux groupes de réflexion Idées-Action le désir d'effectuer un travail du même genre appliqué à d'autres sujets économiques ou sociétaux. Le

multiplication de telles initiatives est un point de passage obligé pour imposer la respectabilité des idées libérales sur le marché politique. Cela n'est possible qu'en ajoutant aux solutions théoriques de l'économiste la confrontation avec la connaissance spécifique du terrain et du milieu national qu'ont les spécialistes de l'industrie ou les responsables d'administration. C'est cette heureux amalgame qui a été réussi par la Commission environnement d'IDA, auteur de ce rapport.

Henri LEPAGE

Délégué Général d'Euro 92

La gestion des Déchets ménagers dans la perspective de l'Ecologie libérale

Vaclav Havel "Le rôle des politiciens est d'assumer leur part de responsabilité pour les perspectives à long terme du monde où nous vivons, et d'offrir constamment aux yeux du public l'exemple de cette responsabilité partagée... Je ne crois pas que le politicien qui s'engage dans cette voie périlleuse hypothéquera ainsi sa propre carrière politique. Il s'agit là d'une erreur qui consiste à prendre le citoyen pour un imbécile et à s'imaginer que, pour réussir en politique, il faut s'adapter à son imbécillité."

L'Ademe : "Dans les pays européens, la gestion des déchets fait l'objet d'approches très variées ; mais le cas de la France est particulier, car la question du traitement des déchets ultimes n'y est pas encore clairement définie." (novembre 1997)

Ce document a pour but de présenter les résultats des travaux de la Commission Environnement de *Idées-Action*, qui a étudié l'application des principes libéraux à la gestion des déchets ménagers.

Une première partie examine la réalité des faits, tels qu'ils peuvent être observés en France actuellement. Ensuite, cette situation présente est analysée, à la lumière des principes du libéralisme. Enfin une troisième partie présente les recommandations que nous formulons pour faire évoluer la question.

Synthèse :

Les élus et les fonctionnaires français se sont attribués la responsabilité de l'élimination des déchets des ménages et des artisans-commerçants et services. Malheureusement, ils sont par nature mal équipés pour gérer ce type de processus, qui est devenu un service industriel et commercial à part entière (activité complexe, mouvante, posant des questions technologiques, financières, commerciales - revente des produits recyclables... – difficiles).

Il en est résulté de graves erreurs techniques et économiques, qu'ils reconnaissent eux-mêmes :

démontré l'impossibilité pour elles de maîtriser des processus aussi complexes, mouvants et multifformes,

- laisser les collectivités locales libres d'optimiser leurs conditions économiques, sous de strictes contraintes de normes d'émission de polluants,
- confier la gestion au secteur privé, en négociant durement les conditions, et sans engagement de volume minimum pour le traitement,
- créer un syndicat non obligatoire des collectivités locales acheteuses de services d'élimination d'ordures ménagères, qui publierait pour ses membres études et statistiques, et leur dispenserait conseils et assistance.

En conclusion, nous lançons un appel : quelles Collectivités locales (Communes, Syndicats, Départements, Régions) seraient **candidates pour lancer l'expérience** d'une gestion libérale des ordures ménagères ?

1. Les faits

1.1. Le cadre

Les ménages produisent en France 20 millions de tonnes de déchets chaque année. Il faut y ajouter 5 MT de déchets industriels banals, 5 MT de jardins et espaces verts, 3 MT d'encombrants.

Les pouvoirs publics locaux et nationaux se sont chargés de leur élimination. Les lois de 1975 et de 1992 ont marqué les principales étapes de ce processus : la première pour confier la responsabilité de cette élimination aux collectivités locales, la seconde pour favoriser le recyclage et promouvoir les bonnes techniques de traitement. De son côté, l'Union européenne édicte des contraintes sur les emballages, ainsi que des normes de rejets de polluants après traitement, et des taux de recyclage minimum pour les emballages.

1.1.1. Le processus technique

Les déchets sont collectés, avec tri à la source de plus en plus, c'est-à-dire par les ménages eux-mêmes ; puis la part valorisable est séparée et revendue ; le reste est soit incinéré, soit mis en décharge.

La composition moyenne des déchets est la suivante, en poids :

- tyrannie du tout-incinération au plan national, imposée par quelques élus et hauts fonctionnaires, en dévoyant la lettre et l'esprit de la loi ; cette option fallacieuse coûterait à la France 50 milliards de francs de plus que l'approche optimale économique et écologique qui serait normalement et légalement possible (à savoir : stockage en milieu rural, incinération en milieu densément peuplé, tous deux non nocifs pour l'environnement si construits et gérés correctement) ;

- paiement du service par les ménages sous forme d'une taxe sans aucun rapport avec les quantités des déchets produits ; et absence complète de paiement pour la plupart des activités commerciales, artisanales et de services urbaines, qui génèrent des volumes plus importants et plus facilement recyclables : il en résulte l'irresponsabilité des usagers, aucune incitation à réduire la production des déchets (donc par exemple à acheter moins d'emballages), ni à trier en vue de récupérer les matériaux pour lesquels un marché du recyclage rentable existe.. La puissance publique s'est cru dès lors autorisée à passer de nouvelles lois, pour tenter d'inciter à ces comportements (avec taxes et subventionnements, et création d'organismes nationaux coûteux pour gérer le tout : Ademe, Eco-Emballages, avec des subventions qui dévoient les comportements des responsables, et des tentatives de recyclage de produits non rentables, comme les plastiques...).

- refus par les collectivités publiques d'appliquer certaines lois et réglementations : redevance spéciale pour les artisans-commerçants, 40 incinérateurs ne sont pas encore aux normes, pas de récupération du méthane des décharges..., en partie parce que beaucoup de ces lois et règlement sont tout simplement non applicables : il s'agit d'une belle prime à ceux qui désobéissent, et qui se trouvent avoir eu raison plus tard...

Nos propositions :

- abroger la loi de 1992, et **annoncer aux maires qu'ils sont libres de leur choix entre incinération et stockage**, contrairement à la thèse officielle,
- instituer au niveau des Collectivités locales **le paiement d'un prix par les usagers** pour le service de l'enlèvement des déchets, directement lié au volume ou au poids de déchets enlevés, en remplacement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, y compris aux artisans-commerçants et secteur tertiaire (des techniques bien au point existent maintenant),
- s'orienter vers une gestion privée de l'élimination des déchets ménagers et assimilés, les collectivités publiques supérieures (France, Europe) ayant

Papiers-cartons 30 %
 Fermentescibles 25 %
 Verre 12 %
 Plastiques 10 %
 Métaux 6 %

Le total des emballages représente 30 % en poids (50 à 60 % en volume).

- L'incinération donne lieu à rejet de mâchefers (cendres solides, 30 % du poids des déchets apportés, 10 % du volume), et de fumées et poussières volantes extrêmement nocives, qu'il faut traiter. La chaleur peut être utilisée pour produire de l'électricité, ou pour le chauffage urbain.

Après incinération, les mâchefers sont traités pour dépollution (métaux lourds) et récupération du fer et acier, puis utilisés en travaux routiers. Certaines usines les vitrifient, mais il y a eu des échecs techniques retentissants (torche à plasma de Cenon en Gironde). Les résidus de traitement, ainsi que ceux des fumées sont stockés (après inertage) en centre de classe 1, réservés aux déchets dangereux.

L'application des seuils réglementaires de polluants actuels, nettement plus exigeants, oblige à des équipements coûteux, et beaucoup d'usines d'incinération anciennes ne sont plus aux normes : il faut donc soit les équiper de nouveaux dispositifs d'épuration, soit les remplacer. Les polluants visés sont les dioxines, furanes, NO_x... Les dépenses induites se comptent en milliards de francs au niveau national.

- Les décharges pour déchets ménagers sont dites de "classe 2". Elles doivent être établies sur une surface étanchéifiée, souvent réparties en plusieurs alvéoles, et doivent être recouvertes, pour éviter rejets liquides et odeurs. On récupère les émanations de gaz. En fin d'exploitation, elles sont revêtues de terre végétale et replantées, avec une surveillance pendant 30 ans pour prévenir tout rejet polluant. En pratique, l'exploitant donne une garantie trentenaire. En France nous avons encore beaucoup de décharges municipales qui sont loin d'être à ces normes.

La collecte se fait en porte à porte le plus souvent : les bennes compactrices ramassent le contenu des bacs. Les collectes sélectives se répandent rapidement, depuis les premiers essais à la Rochelle, et au Havre vers 1975. Sont courantes aujourd'hui la collecte du verre (en apport volontaire le plus souvent), et plus récemment, des journaux-magazines, papiers-cartons, emballages...

Il existe aussi des centres de tri, qui séparent les matériaux récupérables à l'arrivée au centre de traitement. C'est beaucoup plus difficile techniquement, les matériaux étant souillés les uns par les autres.

1.1.2. Délégation au privé

De nombreuses collectivités ont préféré confier ces tâches à des sociétés privées. La collecte est déléguée au privé pour environ 50 % du total, le traitement pour 80 %.

Les acteurs privés sont essentiellement deux grands groupes qui se partagent la plus grande part du marché français actuel : la Générale des Eaux (Onyx, Novergie) et la Lyonnaise des Eaux (Elyo, Sita).

D'autres acteurs interviennent aussi (Bouygues, l'E.D.F...). Pratiquement très peu d'européens ou d'étrangers, même dans les réponses aux appels d'offres. Pourtant, les grands appels d'offres doivent réglementairement être lancés au niveau européen.

1.1.3. Les données économiques

Les principales données économiques sont les suivantes :

- Collecte non sélective

Le coût moyen est de 200 à 400 francs par tonne, dépendant des conditions techniques et notamment de la facilité de circulation des bennes.

- Incinération

Coût de construction d'une usine d'incinération neuve : 300 à 500 millions de francs.

La future centrale du Tremblay en Seine-Saint-Denis coûtera 1.200 millions de francs.

Coût d'exploitation annuel d'une usine d'incinération :

| Capacité en KT par an | coût HT en F/T | produit de vente de chaleur (*) | Coût net |
|-----------------------|----------------|---------------------------------|-----------|
| grosse | 450 à 600 | 70 à 130 | 320 à 530 |
| Petite 15 KT/an | 650 à 800 | | 650 à 800 |

(*) Exprimés en coût de production économisé par l'acquéreur des calories

350 F/T, hors transport, en IDF, grosses unités

Créteil 550 F/T + 80 pour la dioxine ; Ivry coûtera 500 F/T en 2002

Ces prix sont garantis par l'exploitant pour une durée de 25 ans, augmentés de l'érosion monétaire à venir, et sauf évolution des normes. L'exploitant impose souvent un engagement portant sur un volume d'apport minimum, qui peut poser problème si ce volume est proche du maximum de production actuelle de la Collectivité : que se passerait-il en cas de réduction de la production (par diminution du volume total des déchets et / ou par tri et récupération plus poussés) ?

Volume minimum : pour fonctionner correctement, une usine d'incinération doit recevoir un volume minimum de déchets. 15.000 tonnes / an, environ, soit 30.000 habitants, avec les DIB.

Des incinérateurs utilisant une autre technique, dite "à lit fluidisé", apparaissent actuellement. Coût de gestion : 390 F/T HT

- Décharges

Coût de création d'une décharge : la mise en place d'une décharge se fait par alvéoles successives. Le coût d'investissement pour une alvéole est faible. C'est plus facile si le sous-sol est naturellement imperméable.

Il n'y a pas de volume minimum.

Coût d'exploitation d'une décharge : 330 à 440 francs par tonne, y compris le coût de la garantie de suivi sur 30 ans.

En région parisienne : 450 à 500 F /T TTC, avec le transport

- Coût du transport : 1,5 F/T/km en région parisienne. On ne peut guère justifier de dépasser 30 km avec les bennes compactrices, et 100 km avec les gros porteurs.

Le traitement par l'incinération est le moins coûteux lorsque les volumes sont importants : ce procédé est donc clairement à préférer pour les grandes agglomérations.

En milieu rural, l'analyse doit être faite plus finement : pour l'incinération, il faut recueillir le volume minimum nécessaire sur le territoire environnant, ce qui conduit à accroître les distances de collecte. Compte tenu du coût du transport, le calcul de rentabilité donnera une densité de population minimale en dessous de laquelle l'enfouissement sera moins coûteux que l'incinération.

- Collecte sélective :

| Coût de collecte en F/T, d'après : | non sélective | sélective | surcoût |
|------------------------------------|---------------|-----------|---------|
| Obser. Déchets Ile-de-France | 300-450 | 500-800 | 200-350 |
| Livre de D. Dron | 200-400 | 550-700 | 350-300 |

- Recyclage : les prix auxquels les recycleurs reprennent les produits sont les suivants :

Verre : 80 à 160 F/T Les verriers se sont engagés à payer 150 F/T à Eco-Emballages.

Papiers cartons, forte chute des prix sur les dernières années, notamment à cause de l'offre énorme venue d'Allemagne. 80 F/T pour les gros volumes, et reprise gratuite dans de nombreux cas (Eco-Emballages paie 750 à 1.650 F/T, donc une perte inévitable).

Plastiques environ de 1.000 F/T à zéro (Eco-Emballages paie 1.599 à 4.750 F/T).

Métaux : acier : gratuit (Sollac reprend à Eco-Emballages pour 50 à 200 F/T).

Aluminium : 750 à 1.000 F/T par Eco-Emballages.

La réutilisation du plastique est freinée, notamment, par une réglementation qui interdit d'utiliser le plastique recyclé dans l'emballage alimentaire.

Pour l'analyse économique du recyclage, il faut faire entrer en ligne de compte les réductions de coût qu'obtient la collectivité par la suppression du traitement : 330 à 630 F/T. Il en résulte que les opérations de recyclage qui sont non rentables par elles-mêmes peuvent devenir positives lorsque l'on tient compte des ces économies de traitement : logiquement, les collectivités devraient payer les repreneurs pour qu'ils reçoivent les matériaux à recycler tant que le coût total est inférieur au coût du traitement.

- Syndrome Nimby (not in my backyard) : difficulté d'implantation pour des usines d'incinération ou des décharges à cause de l'opposition des voisins... Il est interdit en France de verser des indemnités pour nuisances environnementales (ordonnance de... 1943).

Le bénéfice de la taxe professionnelle qui revient à la Commune ne suffit pas toujours à vaincre les oppositions.

L'action des pouvoirs publics :

En France, l'élimination des déchets est de la responsabilité des Communes, depuis la loi de 1975. Il en résulte que les systèmes spécifiques récemment développés passent tous par le canal des Communes (comme par exemple Eco-Emballages)

Les collectivités locales se sont regroupées en syndicats intercommunaux, qui ont reçu la tâche de collecter et éliminer les déchets, en valorisant ce qui peut l'être.

Les pouvoirs publics nationaux et européens ont établi des réglementations contraignantes sur les seuils de polluants à ne pas dépasser dans les processus de traitement. Ils ont aussi imposé des taux de recyclage minimum pour les déchets d'emballages : 15 % en poids de recyclage matière (pour chaque catégorie de matériaux), et 75 % de valorisation pour l'ensemble, dont 25 % matière.

Directive européenne de 1994 : en 2001, on devra valoriser entre 40 et 65 % des déchets d'emballage, dont 25 à 45 % recyclé, avec un minimum de 15 % pour chaque matériau.

Enfin, l'Etat français a mis en place des dispositifs d'incitation pour que les collectivités locales agissent dans le sens souhaité :

- l'Ademe subventionne les équipements de collecte et de traitement ; elle tire ses moyens d'une taxe sur les mises en décharge,

- Eco-Emballages reçoit de la part des producteurs une taxe sur les emballages qu'ils mettent sur le marché, redistribue aussi des subventions, donne des garanties de reprise des matériaux d'emballage recyclables, et subventionne la recherche sur le recyclage.

Par ailleurs, l'Etat tente d'inciter les collectivités locales à maîtriser rapidement la question du traitement. Le principal outil est la loi du 13 juillet 1992, dite loi Lalonde ou loi Royal. Ce texte prévoit que les déchets devront être traités sérieusement, et que les décharges (qu'on appellera désormais Centre d'enfouissement technique) ne devront plus accueillir que les "déchets ultimes", c'est-à-dire les déchets qu'il ne serait pas justifié "techniquement et économiquement" d'incinérer (ou de recycler). La date limite pour la mise en place des moyens de traitement nécessaires est 2002, dix ans étant considéré comme un délai raisonnable. Le coût d'investissement nécessaire était estimé à 11 milliards de francs au moment du vote de la loi, ce qui paraissait acceptable. Cette loi prévoyait aussi que chaque département établirait son plan de traitement avant 1996.

1.1.4. Le financement de l'élimination des déchets par les collectivités locales

Le ramassage et traitement des ordures ménagères est financé par un impôt spécifique municipal, la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), pour 60 % de la population française. Cet impôt, intégré dans la Taxe foncière, est basé sur la même assiette que celle-ci, c'est-à-dire la "valeur locative", ancienne base non mise à jour depuis 1970, et qui n'a rien à voir avec le volume des déchets produits ni avec le nombre d'habitants du ménage.

Certaines collectivités (10 % de la population) appliquent une redevance à la place de la TEOM, calculée selon différents critères, dont le nombre d'habitants du foyer ; d'autres ne prélèvent pas d'impôt spécifique (15 % de la population).

La loi de 1992 prévoyait que les activités professionnelles urbaines (commerçants, artisans, tertiaire...) paieraient une redevance spéciale liée au volume (sauf si la collectivité a appliqué la redevance générale).

Le cadre des opérations de gestion des déchets ménagers est ainsi défini. Il s'agit maintenant de voir ce qui s'est passé en réalité.

1.2. Les événements depuis 1992

Dans les faits, les opérations ne se sont pas déroulées tout-à-fait comme il était attendu : la belle mécanique décrite ci-dessus n'a pas bien fonctionné.

1.2.1. L'interprétation de la loi de 1992

Dès 1993-94, l'Ademe prenait une position restrictive sur la mise en décharge, en déclarant que la loi de 1992 n'autorisait en réalité la mise en centre d'enfouissement que pour les résidus de traitement de l'incinération (ceci en adoptant une définition restrictive de la notion de "déchet ultime", qu'elle a baptisés non retraitables techniquement et en oubliant le mot "économiquement", qui figurait pourtant dans la loi). Selon cette interprétation maximaliste, il fallait donc incinérer la totalité des déchets ménagers français, y compris dans les zones rurales. C'est ce qui a été traduit par l'expression "zéro décharge" (sous-entendu "de classe 2"), reprise par tous les commentateurs.

En 1996, le Ministère adoptait la même position, en expliquant que le Département du Jura avait pu faire un plan avec zéro décharge, et que donc tous les autres pouvaient en faire autant (Lettre de C. Lepage au Président du Conseil Général de l'Indre, du 8 janvier 1996).

Les collectivités locales, disciplinées et tenues de toutes façons par la contrainte de la subvention (si elles n'appliquent pas les directives étatiques, l'Ademe ne les subventionnera pas) ont donc cherché quels regroupements de déchets permettraient d'atteindre les volumes minimum nécessaires pour incinérer avec un coût raisonnable. Les experts ont parlé de quai de transbordement, pour faire passer les déchets sur des camions gros porteurs, plus économiques sur longue distance, ce qui permettrait de collecter sur une surface plus large, et d'augmenter les apports à l'usine d'incinération...

Simultanément, et logiquement, l'estimation du coût total des investissements nationaux pour l'ensemble du programme sur 10 ans a bondi de 11 à 50 / 60 milliards de francs...

De leur côté, les Départements établissent leurs plans, lentement et difficilement. Dans l'ensemble la qualité de ces plans est jugée très insuffisante, et la concertation absente. En particulier, les plans pèchent par le manque de données chiffrées et l'insuffisance des analyses économiques. Les écologistes critiquent la faiblesse des taux de recyclage qui y figurent : 15 à 20 % du total des déchets, alors que 25 à 35 %, dont 10 % de compostage, leur paraît raisonnablement possible (certains évoquent même 60 %). Ces plans étaient faits à l'initiative des préfets, comme le prévoyait la loi de 1992, et non pas des élus.

1.2.2. Le rapport Guellec

En décembre 1996, le député du Finistère A. Guellec rédigeait un rapport parlementaire qui dénonçait ces dérives de la loi, et critiquait l'application de normes identiques sur tout le territoire national. Il rappelait aussi l'absurdité de la TEOM, complètement déconnectée du volume des déchets produits par chaque ménage.

Ce rapport fit beaucoup de bruit, et il en résulta que le Ministère travaille actuellement à une nouvelle réglementation pour clarifier les choses. Dans l'état actuel de nos informations, il semble malheureusement que les compléments de réglementation qui seront probablement adoptés s'avèreront un peu plus dirigistes encore.

L'Ademe, dans son Dossier de novembre 1997 n'ose même plus prendre position sur la question du choix entre décharge et incinération en milieu rural. Elle préfère donner la parole à A. Guellec : "Le rapport Guellec préconise en milieu rural la mise en décharge après une collecte sélective, et un tri poussé, et avec une bonne protection de l'environnement."

1.2.3. Dysfonctionnements du traitement

Il reste à ce jour encore environ 4.500 décharges non autorisées sur l'ensemble du territoire national.

D'autre part, 40 usines d'incinération françaises ne respectent pas les normes d'émission de dioxine établies par la règle de 1991 (qui octroyait pourtant un délai de 5 ans pour se mettre en conformité), soit près de la moitié du parc. Après un certain nombre de mises en demeure infructueuses, le ministère a récemment relancé les préfets, rappelant qu'en 5 ans les collectivités avaient eu largement le temps d'agir...

Des problèmes de surcoûts ou de mauvais fonctionnement sont signalés à Strasbourg, Laval, Marseille, Nancy, Manosque, Angers, Avignon, Bordeaux, Arles, Sète, Rouen, Cognac, Toulon, Grasse, le Havre, Biarritz...

Un effet pervers de l'implantation d'un incinérateur est qu'il supprime ensuite toute incitation à diminuer les volumes qui lui sont apportés, puisqu'il en résulterait une augmentation des coûts unitaires de traitement. Il n'y a donc plus lieu de rechercher des baisses de production de déchets, qui auraient pu faire diminuer les coûts de collecte et de traitement ; ni de tri, qui auraient permis de valoriser les matériaux recyclables et d'éviter le coût du traitement.

La future centrale de Vitry, en Ile-de-France pose probablement ce problème : elle est actuellement bloquée par le préfet pour une raison mineure, et il faut certainement revoir sa justification avec soin avant de décider de la lancer.

Il en est de même de nombreux projets de création d'incinérateurs nouveaux partout en France.

1.2.4. Décharge ou incinérateurs

Par contre, la création d'un centre de stockage est beaucoup plus simple, et demande un investissement de départ très limité. Cela peut se faire par alvéoles successives, d'où une souplesse et une évolutivité très supérieures.

En Ile-de-France, la Région a décidé le "zéro décharge", non pas pour respecter la loi de 1992, mais dans le but d'être exemplaire. Comme le dit son vice-président à l'environnement, D. Julia : "Je plaide fermement pour le maintien de l'horizon 2002 pour la fermeture des décharges, seule source de progrès dans le cadre d'un développement durable. Il faut que notre Région conserve son rôle de vitrine exemplaire...". Ceci alors que dans la grande couronne, l'enfouissement est au total moins coûteux que l'incinération.

Paris a décidé de ne pas faire de plan départemental, et s'engage lentement dans la collecte sélective.

1.2.5. Le recyclage

Les taux de recyclage matière que l'on peut théoriquement atteindre sont élevés : "58 % du total, soit la totalité des papiers-cartons 30 %, verre 12 %, métaux 6 %, plastiques 10 % ; mais en pratique, on estime qu'un maximum de 30 % est envisageable." (Ademe Janvier 1994)

Les taux effectifs de recyclage actuellement sont de 8 % à 12 % au plan national. Le verre est récupéré à hauteur de 30 à 35 % du gisement.

A Paris le taux de recyclage ne dépasse pas 4 % à 6 % : il semblerait possible d'atteindre un taux nettement supérieur, malgré certaines difficultés tenant à la densité du tissu urbain et à l'ancienneté de l'habitat.

Les plans départementaux prévoient des taux de recyclage de 20 à 25 % dans 10 ans.

Le plastique est collecté séparément ou trié à beaucoup d'endroits, mais il se confirme que son recyclage n'est pas rentable, pour des raisons techniques et économiques. D'une façon plus générale, le tri et la revente des emballages se sont répandus très lentement.

L'expérience des centres de tri a confirmé que le tri à l'arrivée au centre de traitement est catastrophique, car les déchets ménagers non triés à la source sont trop souillés pour être recyclés normalement après séparation, mis à part les métaux (par exemple le centre de Romainville en région parisienne, qui a coûté 50 MF...).

Les collectivités qui recyclent cherchent peu à faire jouer la concurrence sur les cessions des produits (notamment la Ville de Paris). Et elles acceptent des durées de contrat longues, pour obtenir une stabilité des prix de reprise, moyennant des surcoûts non chiffrés, mais certainement non négligeables.

Les décaissements de subventions par Eco-Emballages et Ademe sont très inférieurs aux rentrées de redevances : il n'y a pas assez de projets d'investissements qui pourraient justifier ces subventions. Eco-Emballages impose le tri suivant 5 matériaux, ce qui est probablement trop fin par rapport à la pratique réelle (leur motivation principale est le "zéro décharge" de la fausse lecture de la loi du 13 juillet 1992 : tout ce qui est recyclable doit être recyclé...). Il en résulte au total que ces deux organismes disposent aujourd'hui d'une trésorerie inemployée de l'ordre de 3 milliards de francs.

L'Ademe vient de décider de doubler ses subventions aux collectivités : les doublera-t-elle à nouveau dans 6 mois si elle voit que ça ne suffit pas encore ? Et si elles dépassent un niveau raisonnable, ces aides déclencheront-elles des processus pervers, comme l'a fait Duales System en Allemagne ? Difficile question de la fixation de prix administrés, sans aucune référence à un marché...

Eco-Emballages par ailleurs, intervient aussi pour les journaux-magazines, dont la nature physique et économique est similaire aux emballages papiers... Mais il n'y a pas perception de taxe chez les producteurs...

Enfin, nous en arrivons à des situations où Eco-Emballages, en plus de la recherche sur les techniques et débouchés du recyclage, doit aussi subventionner directement le recyclage des plastiques, puisque leur traitement sans subvention n'est pas rentable. Et pourtant : "Vient un moment où si l'on va trop fort sur récupération et recyclage on risque de provoquer la pléthore, donc des baisses de prix, et de perturber le marché : il faut alors soutenir la demande par des subventions..." (J.P. Lehoux, Fédération de la Récupération).

Si un industriel parvenait à mettre au point une bouteille plastique nettement plus facile à éliminer, bénéficierait-il d'une réduction sur la redevance Eco-Emballages ? La réponse est oui, en principe, mais dans la pratique, cet aménagement serait-il rapide et d'une ampleur suffisante ? En cas de doute sur la réponse, y a-t-il là un risque de frein à l'évolution technique des emballages ?

Gaz de France refuse absolument de reprendre les gaz combustibles récupérés sur les décharges.

Les journaux-magazines du Sycotm de la région parisienne sont refusés par les repreneurs car ils contiennent plus de 3 % d'impuretés.

Coût de fonctionnement de Eco-Emballages : 65 MF par an.

1.2.6. Ce qui se passe en dehors de France

Les expériences étrangères permettent d'élargir le champ de vision et d'identifier des concepts novateurs.

Les taux d'incinération total en France et en Angleterre sont très différents :

| | France | Royaume Uni |
|--------------|--------|-------------|
| Incinération | 52 % | 30 % |
| Décharge | 48 % | 70 % |

Ceci alors que la densité de population du Royaume-Uni est beaucoup plus élevée. Et pourtant, les anglais incinéraient beaucoup plus il y a quelques années.

En Allemagne, l'opération Duales System, semblable à Eco-Emballages mais beaucoup plus ambitieuse (redevance 30 fois plus élevée, 14 milliards de francs de chiffre d'affaires annuel), mène à une accumulation gigantesque de produits à recycler, qui dépasse de très loin les capacités de récupération industrielle : d'où stockage et exportation de ces déchets recyclables.

A noter que ce système effectue la collecte des déchets d'emballages en direct, et non à travers les municipalités.

Le Danemark a décidé qu'il est trop coûteux de trier les plastiques dans les ordures ménagères, et ils brûlent tout.

Aux Etats-Unis, l'obligation faite aux administrations de respecter des taux minima de contenus recyclés dans leurs achats s'est révélée extrêmement complexe à gérer et à faire respecter.

Aux Etats-Unis, plusieurs villes n'ont aucun ramassage d'ordures ménagères : les usagers se rendent aux déchetteries pour la totalité de leurs ordures, et les déposent en les triant, sous l'œil vigilant de gardiens, puis ils paient en fonction du poids déposé.

Redevance payée par les ménages en proportion du volume des déchets non recyclables qu'ils produisent : nombreux cas d'application en Allemagne, Belgique,

Suisse, Etats-Unis. Impact sensible de réduction des volumes produits et d'augmentation du tri, avec quelques effets négatifs (brûlage privé, décharge clandestine, qualité du tri moins bonne...)

1.2.7. L'étude de D. Dron

Une étude d'ensemble intéressante a été faite pour le compte du Ministère de l'environnement par un groupe de travail, animé par Mme D. Dron. Elle se conclut par la nécessité d'examiner plus avant environ 180 questions différentes, chacune compliquée et diversifiée, pour ensuite prendre des décisions à bon escient.

1.2.8. Concurrence entre les acteurs privés

La concurrence entre les deux grands acteurs privés semble aménagée en vue de ne pas être trop dommageable pour leurs intérêts immédiats. Il est souvent difficile en pratique de savoir si telle filiale locale appartient à l'un ou à l'autre.

Une manifestation de cette insuffisance de concurrence réside dans le fait que très peu d'offres d'opérateurs non français sont reçues en réponse aux appels pour les créations de nouvelles installations.

Dans le même temps, l'expansion internationale des deux principaux acteurs français est remarquablement forte et rapide, y compris par acquisition.

1.2.9. Redevances liées au volume

Rien ou presque n'est entrepris sur la réduction de production des déchets. En particulier, la notion de redevance payée par les ménages proportionnellement au volume (ou au poids) des déchets produits n'est appliquée qu'en de rares points du territoire français.

La redevance dite spéciale qui doit légalement être appliquée aux artisans-commerçants et tertiaires ne l'a pas été dans 99 % des cas : les municipalités ont considéré que les activités économiques des centres-villes devaient être protégées contre la concurrence des commerces périphériques. Il en résulte que les ménages paient pour les déchets de ces activités. Aucune association de consommateurs ou de contribuables n'a, à notre connaissance, porté l'affaire devant les tribunaux, alors qu'il s'agit bien d'une infraction manifeste.

1.2.10. Non application de plusieurs lois et réglementations

Pas de contrôle, pas de sanction sur les infractions par les acteurs publics aux lois qui s'appliquent à eux ; la question est de savoir qui a tort : si les lois sont inapplicables, sciemment dès le départ, le tort n'est pas du côté de ceux qui ne les appliquent pas. Et s'il n'y a aucun contrôle ni sanction, est-ce de l'impéritie, ou parce que l'on sait que les lois sont inapplicables de toutes façons ?

Exemples de lois et règlements non appliqués :

- l'instruction de 1987 exigeait la collecte et l'élimination du biogaz des décharges : au total en France, sur 2.500 sites assez grands pour permettre de valoriser le biogaz, un dixième seulement est équipé ; production de gaz : 150 KTEP/an, au lieu de 3.250 possibles...
- redevance spéciale artisans-commerçants non appliquée dans la plupart des villes,
- directive européenne sur les piles électriques, non appliquée par la France (amendes...),
- plan départemental déchets de Paris non fait,
- règle européenne sur les appels d'offres européens au-delà de certains montants...

1.2.11. Sanctions en cas de non respect des lois et règlements par les acteurs privés

Enorme Incendie de forêt au nord de Marseille en juillet 1997 provenant d'une décharge à ciel ouvert, dans laquelle des produits incandescents ont été acceptés, en infraction flagrante des règlements et des règles du bon sens ; l'action administrative ou pénale pour non respect des réglementations est en cours. Il sera intéressant d'observer la sévérité des sanctions qui seront appliquées. Pas d'action civile ou pénale sur l'initiative de riverains propriétaires des forêts atteintes, à notre connaissance, pour dommage causé à autrui.

Dans d'autres cas d'action manifestement préjudiciables à l'environnement, indulgence étonnante des juges pour l'application de sanctions.

1.2.12. Organisation des collectivités locales

Souvent, les regroupements de communes ne sont pas les mêmes pour la collecte et pour le traitement. Il en résulte une imbrication des taxes et des mouvements financiers qui atteint des degrés de complexité et d'opacité extrêmes.

1.2.13. Divers

Certains acteurs demandent que le taux de TVA relatif aux opérations de traitement de déchets soit abaissé à 5,5 %. La modulation du taux de TVA est l'un des outils de l'interventionnisme étatique.

Dans de nombreux cas, la justification annoncée pour la création de centres de tri réside dans la création d'emplois. Lorsqu'il s'agit ainsi d'emplois subventionnés, cette logique se rapproche fortement des nouveaux emplois Aubry.

Un argument est souvent cité : les incinérateurs produisent de la chaleur, qui est récupérée en chauffage urbain ou sous forme d'électricité. Il y a ainsi amélioration du bilan économique et aussi écologique, notamment sur l'effet de serre, puisque cette combustion évite de recourir à d'autres sources de pollution par le CO₂. En France, on considère l'incinération avec récupération d'énergie comme une réelle valorisation. Il est clair en effet qu'il faut faire intervenir les recettes provenant de la vente de chaleur ou d'électricité dans le bilan économique des usines d'incinération. C'est d'ailleurs souvent une incitation à leur localisation proche de zones habitées, ce qui pose d'autres problèmes. Quant à leur reconnaître ainsi un rôle de valorisation des déchets, c'est tout-à-fait justifié économiquement, puisqu'il vaut mieux produire de la chaleur que de brûler les déchets en pure perte.

Une foule de réglementations diverses viennent compliquer les problèmes en France. Par exemple, l'interdiction des évier broyeurs, pour des raisons de traitement des eaux. S'ils étaient autorisés, les déchets putrescibles à traiter diminueraient considérablement, au prix, il est vrai d'une augmentation des besoins de traitement d'eaux usées...

2. L'analyse

2.1. La loi de 1992

Cet exemple du détournement de la loi de 1992 est tout-à-fait remarquable. Il en est résulté que la loi s'est trouvée inapplicable en milieu déconcentré (notamment rural), parce qu'injustifiable économiquement. Les collectivités locales se sont bien rendu compte de cette absurdité économique, et les plus sages ont tenu leurs décisions en suspens, en attendant d'y voir plus clair. Ça a été un encouragement efficace à la non application de la loi.

Que s'est-il passé ? Oubli volontaire du mot "économique" figurant dans la loi, parce que l'effet d'annonce politicien du "zéro décharge" était jugé plus rémunérateur en termes de popularité ? Impact du lobbying efficaces des fournisseurs d'incinérateurs ? De la pression des associations écologiques opposées aux décharges ? Mégalomanie de quelques élus ? Incompétence économique ou refoulement quasi-freudien du mot ? Peut-être tout cela à la fois... ?

Peut-être aussi, ce degré d'interventionnisme étatique trop précis est-il devenu de toutes façons inopérant en pratique, devant la diversité et la mobilité du réel. Le livre de D. Dron illustre clairement, pas la complexité, le nombre et l'ampleur des actions complémentaires proposées, que la planification détaillée centralisée est

maintenant tout-à-fait impossible. Ou alors il y faudrait des armées de fonctionnaires pendant des années.

Les problèmes de déchets ne peuvent se résoudre que localement, presque au cas par cas. D'où un besoin d'autonomie sur le plan local.

2.2. Redevance liée aux poids ou au volume

2.2.1. Redevance ou taxe

Il est admis que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ne relie pas les montants payés au service reçu, ce qui induit des effets de déresponsabilisation et de résignation devant la fatalité des déchets. Un système de prix ou de redevance, qui ajusterait le montant payé en fonction du volume ou du poids des déchets enlevés serait bien préférable. Ce principe n'est guère discuté, seule sa mise en pratique fait encore l'objet d'hésitations.

Une réserve d'ordre technique toutefois, doit être formulée : le coût de transaction doit rester raisonnable. L'application d'une tarification logique se heurte souvent en pareil cas à la difficulté pratique de sa mise en place par rapport à la faiblesse des montants. Si l'établissement d'un système de coûts variable doit se révéler trop coûteux, il ne faut pas le faire. Ici, ce n'est pas le cas : les systèmes de pesée-embarqué ou de ventes de sacs répondent bien au problème.

Une autre objection technique, plus subtile : si l'impact chez l'utilisateur est extrêmement faible, il n'y aura pas d'effet de responsabilisation. Si par exemple une politique d'achats anti-emballages par un ménage devait lui faire baisser sa facture d'enlèvement des déchets de 2 F par mois en comparaison d'un ménage qui n'y accorde aucune attention, on peut douter de l'effet pratique d'un tel système. Même si aucune somme n'est négligeable en cas de faibles ressources... Un ordre de grandeur de la différence entre un traitement laxiste et un traitement responsable sera de 20 % minimum sur le total de la facture, qui est de 2.000 F/an en moyenne : soit 35 F par mois d'économie, ce qui est loin d'être négligeable, même pour les plus aisés.

Pour les communes qui n'ont aucun impôt spécifique ni redevance pour les déchets ménagers, l'instauration d'une redevance proportionnelle est utile, pour inciter aux comportements vertueux. Mais pour éviter l'augmentation des prélèvements, elle devrait s'accompagner d'une baisse du total des impôts à due concurrence.

En dernier lieu, il faut rappeler que rien n'est fait sur la recherche de l'application de marchés de droits d'émission sur la pollution de l'air, ou sur la propriété des eaux souterraines

2.4.3. Normes ou taxes ?

La norme est un outil peu libéral si elle n'est pas accompagnée de marché de droits d'émission (car l'application de la norme est très coûteuse pour les uns, très facile pour les autres, donc situation au total non optimale).

A noter que l'Union européenne impose des normes et non des taxes, car elle n'a pas le pouvoir fiscal : dans la mesure où les normes sont d'essence moins libérale que les taxes, il y a là un vice fondamental tout-à-fait rédhibitoire.

Taxer les mises en décharge pour les rendre conformes aux normes d'aujourd'hui, peut-être, mais actuellement ces taxes sont prélevées pour investir dans des incinérateurs. Cela signifierait que l'on juge meilleur l'effet sur l'environnement des incinérateurs que celui des décharges bien faites : est-ce vraiment le cas ? Si l'on répond non, il faut supprimer les taxes de mise en décharge pour celles des décharges qui sont conformes aux normes actuelles. Les décharges non conformes resteraient taxées, mais dans le but de financer leur mise aux nouvelles normes : cela revient en réalité à investir pour les mettre aux normes et à faire payer les usagers qui les utilisent effectivement. Cette approche, similaire à l'application d'un prix avec marge pour prévoir l'avenir, pourrait être relativement acceptable d'un point de vue libéral, à condition qu'il s'agisse d'un prix librement fixé par l'exploitant de la décharge en question, et non d'un impôt fixé au niveau national.

L'Ademe subventionne les créations de quai de transbordement, pour mettre les déchets sur camions gros porteurs. Mais elle impose que ces équipements soient construits en béton, et en respectant 25 contraintes techniques, valables en milieu urbain mais excessives en milieu rural. Défaut classique des subventions : il faut surtout ne pas être pris en flagrant délit de subventionnement d'équipements inappropriés, d'où un luxe de contraintes, qui rendent la subvention inopérante, ou pire encore, qui poussent à sur-investir...

2.5. Les emballages

Les objectifs de Eco-Emballages ne sont pas absolument clairs : valoriser 4,5 millions de tonnes de déchets en 2002 (lu dans "Trier et Recycler...", novembre 1997), mais seulement 3 millions de tonnes en 2002, d'après son rapport annuel 1996...

Deux questions se trouvent posées sur la question des emballages.

2.5.1. La réduction des emballages, but en soi ?

Est-il certain que la meilleure formule soit toujours de réduire les emballages le plus possible, même au nom de la protection de l'environnement ?

L. Scarlett, de Reason Foundation (Etats-Unis) présente le contre-exemple du jus d'orange :

- à Mexico-City, le consommateur achète ses oranges non emballées, et les presse chez lui ; il jette 300 g d'écorces par semaine ;

- à Dallas, les texans prennent du concentré surgelé et jettent 60 g de carton ou aluminium, pour la même consommation ; de plus, il faut presser 25 % d'oranges en moins en usine pour obtenir le même volume de jus ; et les déchets à la production en usine sont ré-utilisés ou valorisés par les industriels ; et aussi, les coûts de transport (écologiques notamment) du produit et des déchets sont plus bas.

A l'inverse, le goût est un peu moins bon, et il faut dépenser de l'énergie pour le surgelé, ainsi que de l'eau pour étendre le concentré.

Conclusion de L. Scarlett ? "Il est faux de dire que pour l'environnement l'absence d'emballage est toujours la meilleure formule ; tout ce qu'on peut dire, c'est : ça dépend..."

2.5.2. Faut-il taxer les producteurs d'emballages ? les piles ? les huiles ?

Le fait de taxer les producteurs d'emballages est-il justifié économiquement ? L'emballage n'est un déchet qu'après utilisation, lorsque le consommateur doit s'en débarrasser. Si certains producteurs sur-emballent, le consommateur, qui devra payer l'élimination des déchets en fonction de leur volume, d'après nos recommandations faites plus haut, se détournera de leurs produits.

La redevance Eco-Emballages, qui sert à subventionner la collecte sélective et l'engagement de reprise des déchets d'emballages, revient finalement à une situation où l'emballage serait simplement prêté au consommateur : celui-ci n'aurait donc plus à se soucier de s'en débarrasser, c'est l'affaire du fournisseur.

Le coût de cette transaction est à nos yeux trop élevé. Notamment parce que les emballages dont le recyclage est rentable seront recyclés de toutes façons, et ceux pour qui il est non rentable (certains plastiques, plus coûteux que l'élimination) ne doivent pas l'être.

Après avoir subventionné pour la collecte sélective des plastiques, Eco-Emballages doit maintenant subventionner les recycleurs de plastiques...

Par contre, un industriel ou distributeur peut décider de participer au coût de l'élimination des emballages et autres déchets liés à l'utilisation des produits qu'il

vend (quitte à en incorporer le coût dans ses prix de ventes). Il peut alors choisir de verser une quote-part de frais à la collectivité traitante. Ce versement peut se faire directement, ou encore à travers un réseau régional ou national. Dans ce cadre, Eco-Emballages ou autres organismes similaires peuvent jouer un rôle utile, et être amenés à promouvoir ce service auprès des industriels et distributeurs. Rien de tout cela n'est interdit, donc tout cela est possible. Bien entendu, cela suppose que l'organisme en question parvienne à équilibrer son compte de résultat avec cette activité, sans subvention.

L'expérience allemande de Duales System, qui est un Eco-Emballages 30 fois plus gros, est fortement critiquée par les observateurs : excès de recyclage, désorganisation des marchés, exportation de déchets, coût extrêmement élevé...

Pour les piles électriques ou les huiles usagées, la personne qui doit s'en débarrasser est obligée de leur appliquer un traitement spécial, puisque ces déchets, plus dangereux ou nuisibles que les autres, ne peuvent pas être jetés avec le tout-venant. Le surcoût correspondant sera donc normalement payé par l'utilisateur. Le principe d'une taxe spéciale forfaitaire est injustifié dans ce contexte, sauf à dire que l'indiscipline des usagers la rend obligatoire parce qu'ils ne prendront pas de précaution spéciale pour ces déchets. Autrement dit, "je sais que vous n'appliquerez pas la réglementation, et donc je vous taxe à l'avance !" Principe inacceptable pour un libéral, bien entendu. La bonne réponse est d'infliger des sanctions sévères aux contrevenants, pour que le traitement spécial de ces déchets dangereux soit effectivement appliqué.

2.5.3. Les risques pris par Eco-Emballages

Eco-Emballages donne des garanties de reprise des produits, pour les transmettre ensuite aux recycleurs : le prix est garanti sur 6 ans, quelles que soient les fluctuations de cours. Eco-Emballages a, semble-t-il, adossé ces engagements sur des engagements similaires reçus des repreneurs (Sollac, France Aluminium recyclage, Revipac, Valorplast, Chambre Syndicale des Verreries Mécaniques de France).

Comment se comparent les prix qu'Eco-Emballages garantit aux communes, et ses prix de vente réels ? Cette activité est-elle perdante, gagnante, neutre ? Même si elle est non perdante actuellement, quel est le risque de déficits gigantesques si un jour les prix du marché s'effondraient (par exemple parce que les allemands l'inondent...) ? Surtout que Eco-Emballages est naturellement incité à augmenter ses prix de reprise, pour accroître le recyclage... Quelqu'un a-t-il calibré l'ampleur de cette épée de Damoclès ? Qui paiera en cas de catastrophe ? Les recycleurs si Eco-Emballages a continué de couvrir tous ses engagements ? Les actionnaires d'Eco-Emballages, sociétés industrielles et commerciales ? Le contribuable, par renflouement direct ou par non tenue de son engagement de reprise d'Eco-Emballages ?

Dans l'autre sens, il y aurait un manque à gagner pour les collectivités si les cours montaient... C'est certainement une bonne idée de sortir ce risque des collectivités publiques, qui ne sont pas équipées pour le gérer. Mais comment Eco-Emballages le gère-t-il ? N'oublions pas que cet organisme a vocation à porter tout l'ensemble du système de cession des déchets recyclables de France : il s'agit donc de montants gigantesques, à terme.

Enfin, quelles mises en concurrence sur ces reventes de produits recyclés, adossés à des engagements de long terme des repreneurs ? Notamment, une mise en concurrence internationale n'aurait-elle pas permis de trouver des prix nettement plus élevés ?

2.6. Effets pervers des subventions

Surdimensionnement de réalisations : centre de tri de Romainville, incinérateur de Rambouillet...

Faut-il subventionner l'incinération en milieu rural pour éviter la consommation et la pollution des eaux souterraines et des sols par les décharges ? Cette consommation des sols par les décharges, est-elle plus dommageable pour l'environnement que les fumées, cendres et bruit des incinérateurs ? Aucune puissance publique ne peut le tenir pour acquis a priori.

Il est intéressant, au passage, de constater que les subventions reçues de Eco-Emballages par les syndicats de traitement ne sont peut-être pas intégralement reversées aux syndicats de collecte, alors que ce sont bien ces derniers qui supportent les coûts des collectes sélectives...

2.7. Délégation aux acteurs privés

2.7.1. Les avantages de la délégation

La délégation des opérations de collecte et de traitement aux sociétés privées est devenue fréquente. Il en résulte en général une forte amélioration de la productivité.

La comparaison avec la régie directe (opérations faites directement par la collectivité publique, sans délégation) n'est pas toujours facile, notamment parce que les règles de la comptabilité publique ne permettent pas de connaître les coûts véritables de la régie directe (même les nouvelles normes de la comptabilité communale M14). Un des avantages de l'intervention du privé est donc de disposer des véritables coûts.

Il faut noter également que la comparaison entre les conditions économiques de la délégation et celles de la régie directe est faussée par le traitement favorable que reçoit la régie directe :

- pas de TVA²,
- pas d'assurance accident du travail,
- pas de garantie sur 30 ans pour les décharges...

Actuellement, les lois Aubry sur l'emploi posent de graves problèmes aux opérateurs privés sur la collecte, en raison des demandes des collectivités de remplacer leurs agents par des emplois artificiels issus de ces lois.

2.7.2. Concurrence insuffisante entre les acteurs privés

Un des rares domaines où l'intervention publique est parfaitement justifiée, aux yeux des libéraux, est la répression des monopoles, des positions dominantes et des ententes. Il est donc souhaitable que la puissance publique à tous les niveaux soit attentive à la régularité des conditions de concurrence.

Il serait tout-à-fait absurde que le comportement critiquable des deux plus grands acteurs donne des armes à ceux qui veulent supprimer tout recours à l'intervention d'acteurs privés. Certains vont jusqu'à évoquer la création d'un "Service national des Déchets", ou suggérer de réserver les subventions de l'Ademe aux seules collectivités locales qui interviennent en régie directe.

Y a-t-il un grave problème en France actuellement à cet égard ? La domination conjointe de la Lyonnaise et de la Générale est-elle de nature à entraîner blocages et prix excessivement élevés ? Ou bien sommes-nous simplement en présence d'une situation où les avantages acquis des deux plus grands acteurs suffisent à rendre leur position particulièrement solide ? L'élimination de l'américain Waste Management du marché français est-elle un signe inquiétant ? Ainsi que le manque de proposition de gestionnaires non français dans les réponses aux appels d'offres ?

Les réglementations européennes imposent des appels d'offres au niveau européen pour les opérations importantes. En général, les collectivités appliquent mal les réglementations, mais plusieurs annulations récentes de contrats de travaux ont montré que sur celle-ci il existe un contrôle réel et des sanctions dissuasives.

Il y a certainement au minimum partage géographique du marché français entre les deux grands acteurs, et ce point à lui seul justifie une action répressive ; d'autre part, la question ne se pose pas seulement à propos des déchets, mais de

² Paradoxe : les communes récupèrent m eux la TVA si le centre de traitement n'a pas de ressources commerciales, c'est-à-dire s'il ne revend pas de produits à recycler...

l'eau, des transports collectifs, du câble et autres activités des deux grands prestataires.

Sur les problèmes de corruption, la vigilance nouvelle des juges devrait réduire les risques ; également, les précautions prises par les actionnaires anglo-saxons des grands groupes, qui ont maintenant des participations assez fortes pour leur donner une influence sur la gestion.

La formation des élus locaux est souvent citée comme un bon moyen de réduire l'ampleur du problème : savoir négocier durement, comparer les conditions des offres, susciter des offres assez variées et complètes, surveiller la rédaction d'un contrat en prévoyant des échappatoires, des durées assez courtes...

Notamment, au plan rural, il faut éviter les monopoles locaux d'une décharge, en faisant en sorte qu'il y ait davantage de petites décharges proches les unes des autres.

Egalement, publier les organigrammes juridiques complets des grands groupes, pour que tout le monde sache déterminer facilement l'appartenance de tel petit opérateur à un groupe ou l'autre.

2.8. Recours judiciaire en cas de problème

En cas de dysfonctionnement grave, les recours sont en général des actions administratives pour non respect de textes réglementaires. Il en résulte lenteur de la procédure et faiblesse des sanctions. Peu de pénal, et émotion parmi les élus quand il s'en produit : cas du Maire de Rosières-aux-Salines (Meurthe-et-Moselle), pour exploitation d'une décharge non autorisée.

Mme Dron, rapport du groupe de travail ministériel "Avec la taxe forfaitaire et des systèmes genre Eco-Emballages (qui reste orienté sur la notion de traitement d'une masse donnée, plus que par le souci d'une régulation économique d'ensemble), on n'a pas atteint la situation où les incitations économiques informent convenablement les acteurs décentralisés".

3. Nos recommandations

Il est probablement utile de répartir nos recommandations en deux catégories : celles qui concernent l'organisation future telle que nous la souhaitons, même si elle est très différente de la situation actuelle. Puis dans un deuxième chapitre, les

actions qui permettront de passer de la situation d'aujourd'hui à cet objectif plus éloigné.

D'ores et déjà, nous pouvons indiquer qu'une action de première urgence se dégage : arrêter tous les projets de construction d'usines d'incinération nouvelles, et reprendre l'étude de leur justification économique à la lumière d'une interprétation correcte de la loi de 1992.

3.1. Situation future

Abrogation de la loi de 1975 : pourquoi faudrait-il que l'élimination des déchets soit obligatoirement de la responsabilité des communes ?

Abrogation de la loi de 1992 : les plans départementaux sont inutiles, et il n'y a pas besoin d'une loi pour enjoindre aux collectivités publiques de choisir la technique la plus justifiée économiquement : cela devrait aller tout-à-fait de soi !

Notamment, laisser libres de leur choix celles qui préféreront le stockage. En milieu rural, il y aura meilleure concurrence si des sites de stockages sont plus nombreux et rapprochés, quitte à être plus petits. Il faudra y veiller, et aussi imposer l'interdiction absolue de création de monopoles locaux que serait l'implantation de centres de stockage voisins appartenant à un même groupe.

Mettre en place une vraie lutte contre les ententes et monopoles, avec sanctions lourdes et effectivement appliquées. Veiller à ce que les appels d'offres soient assez ouverts, notamment aux prestataires non français, et continuer de sanctionner judiciairement ceux qui n'appliqueraient pas les textes à ce sujet.

Créer un syndicat d'acheteurs de services d'élimination d'ordures ménagères, qui publiera des études sur les prix et coûts de collecte et traitement, en vue d'aider les donneurs d'ordres à obtenir les meilleures conditions. Eventuellement via le canal d'une association de maires existante.

Mise en place de systèmes de prix pour le service d'élimination des déchets, liés au volume ou au poids des déchets, ménage par ménage, et disparition de la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Ceci avec des réductions pour les matériaux sur lesquels les repreneurs offrent des prix intéressants (par exemple gratuité ou même prix négatifs pour la collecte du verre). De nombreux moyens techniques sont disponibles, même en habitat collectif (vente de sacs pré-taxés, ou encore plus simplement d'étiquettes...). Pour réduire les problèmes d'impayés, le recouvrement peut facilement être confié aux services fiscaux, moyennant une redevance à négocier.

Même mesure pour les artisans-commerçants, tertiaire, sauf si la majorité de la population accepte de supporter la charge à leur place, en toute connaissance de cause...

Les incinérateurs seront gérés par des opérateurs privés et proposeront leurs services aux collectivités, dans le cadre de contrats de courte durée.

Supprimer toutes les contraintes légales et réglementaires qui restreignent ou encadrent la délégation de ces tâches au secteur privé.

Abrogation des obligations réglementaires de recyclage minimum sur les emballages. Laisser Eco-Emballages et l'Ademe poursuivre leur existence sans taxes ni subventions.

Supprimer toutes subventions.

Veiller à ne pas s'engager dans les obligations d'achat avec contenu imposé en produits recyclés faites aux administrations.

Avancer rapidement sur la propriété des eaux souterraines, et de l'air (ou au moins des polluants rejetés dans l'air). En attendant cette mise en place, continuer d'édicter des normes de rejets de polluants avec marchés de droits d'émission au niveau Europe, mais en calculant systématiquement le coût d'une vie sauvée. Et ne pas entrer dans le détail des techniques à employer.

En cas de pollution ou de faute grave, les tribunaux doivent devenir impitoyables ! Les riverains lésés peuvent attaquer au civil ou au pénal pour dommages causés, et non plus pour non respect de prescriptions réglementaires. Créer le délit d'atteinte à l'environnement.

Sur le taux de TVA, continuer le droit commun ! Tout taux différent constitue de l'interventionnisme étatique, qu'il faut moduler et justifier, et qui ouvre la porte à une foule d'autres exceptions. Abroger la réglementation européenne qui dit que les taux de TVA sur les services publics doivent être inférieurs aux autres taux

Au total nous listons ici beaucoup d'actions négatives, "ne pas faire". C'est évidemment moins flatteur pour l'effet d'annonce du journal télévisé de 20 heures ! Et affirmer qu'il faut laisser les collectivités locales décider, c'est l'absence de plan d'action national ou européen, lequel peut servir d'argument électoral...

Le mot d'ordre général est pourtant bien celui-là : confiance dans la responsabilité des acteurs, dès lors que l'ensemble du système est agencé pour qu'ils se con-

duisent conformément à leurs propres intérêts. Pas de conception a priori, pas d'idéologie, pas de plans nationaux ou européens...

3.2. Actions immédiates

Les militants de *Idées-Action* sont en mesure de faire évoluer fortement les esprits sur ces sujets, notamment parce qu'une grande part de la question des déchets se traite au niveau local. Et aussi parce que nous n'attendons pas que l'Etat se saisisse des problèmes. Nous savons que la solution viendra de notre propre action militante, de notre spontanéité responsable.

D'où les mots d'ordre :

⇒ **Allez voir votre maire et votre association de défense de l'environnement et dites-leur :**

Généralisons maintenant les Prix liés au poids ou au volume des déchets enlevés, pour les ménages, et aussi pour les artisans-commerçants tertiaires, à la place de la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Les technique existent, et les avantages sont incomparablement plus forts que les inconvénients.

Pour les artisans-commerçants tertiaires, la loi vous y oblige, Monsieur le Maire ; et les ménages en ont assez de payer pour eux ; donc faites-le vite, sinon quel-qu'un vous attaquera au Tribunal Administratif.

⇒ **Allez voir votre maire et votre conseiller général et votre association de défense de l'environnement et dites-leur :**

Les documents techniques issus du Ministère et de l'Ademe sont faux ! Bloquons tous les projets d'incinérateurs et de centres de tri non lancés, et refaisons leur analyse économique, en toute indépendance, sans aucun a priori.

⇒ **En Ile-de-France, allez voir votre maire et votre conseiller général et votre conseiller régional et dites-leur :**

Ne construisons pas l'usine d'incinération de Vitry, car la baisse de la production et le tri vont la rendre inutile.

En grand couronne, dites-leur : la décharge sera souvent la bonne réponse.

⇒ **Allez voir votre maire et votre président de syndicat de traitement des ordures ménagères et dites-lui :**

Donnez-moi des informations détaillées sur les entités privées qui exploitent notre collecte et notre traitement, et indiquez-moi les coûts qui vous sont facturés, et les prix que vous recevez sur les déchets recyclables, pour que je voie, avec l'aide

technique de *Idées-Action*, et de mon association de défense de l'environnement si les conditions sont optimales.

⇒ **Allez voir votre maire et votre président de syndicat de traitement des ordures ménagères et dites-lui :**

Prenez l'initiative de lancer une association de collectivités publiques donneurs d'ordres en matière d'élimination de déchets, qui définira les cahiers des charges type, aura des conseillers techniques, juridiques, financiers et autres, et qui publiera des références de prix et de conditions opérationnelles et économiques.

⇒ **Pour ceux où cela paraît envisageable, allez voir votre conseiller général et votre conseiller régional, et dites-leur :**

Notre Région ou notre Département ou notre Commune ou notre syndicat de Communes se porte volontaire pour une approche positive, libérale, du traitement des déchets ménagers.

Ceci en concertation avec les pouvoirs publics nationaux : suspension (ou neutralisation) de tous les systèmes de taxes et de subventions, redevances égales aux coûts réels, gestion complètement privée des usines d'incinération existantes en excluant l'effet des subventions déjà reçues ; bilan après 3 ans. Il faut l'accord des pouvoirs publics nationaux pour les mises en suspens des taxes, et européens pour s'affranchir du taux obligatoire de recyclage.

⇒ **Allez voir votre député et dites-lui :**

Supprimons la loi de 1992, et l'ordonnance de Vichy de 1943 qui interdit les indemnisations pour nuisances environnementales, et la loi de 1994 sur les emballages, et...

Attention le gouvernement est en train de préparer de nouveaux textes pour corriger les erreurs qui ont affecté la loi de 1992, et ces nouvelles réglementations risquent d'être encore bien pires en termes d'interventionnisme tatillon et coûteux et générateurs de dysfonctionnements. Prenez connaissance des principes libéraux qui peuvent s'appliquer, et pesez de votre influence sur les fonctionnaires du Ministère, pour éviter le pire.

3.3. Chiffrage de notre plan

Réduction de la production des déchets par l'application de redevances : 10 % de 20 MT pour les ménages et 40 % de 5 MT pour les activités. Soit des économies de collecte et traitement de $4 \text{ MT} \times 1.000 \text{ F/T} =$

4 milliards de francs par an,

sans compter la préservation des ressources naturelles.

Faciliter le tri et le recyclage par la redevance, au lieu d'énormes efforts d'incitation et de subventions : faire passer le taux de tri à la source de 10 à 20 % rapporte à peu près 2 MT de déchets recyclés, économisant 400 F/T de traitement, soit :

800 millions de francs par an.

Investissement : investir 10 milliards de francs et non pas 60 pour le traitement :
50 milliards de francs économisés !!

Conclusion :

Les effets d'annonce, et l'impact publicitaire de nos recommandations sont modérés - sauf l'énormité de la réduction des coûts : c'est bien là la marque de l'action libérale, qui est par définition contraire aux roulements de tambour du responsable interventionniste-bureaucrate-en-chef, auteur de la nouvelle loi qui va tout régler !

L'expression "service public" ne porte plus son sens habituel quand il s'agit de la gestion des déchets ménagers. Ce service est devenu une véritable industrie : industrie lourde, technicité élevée, industrie de service, activité commerciale, financière... Les collectivités publiques ne peuvent pas exercer des responsabilités de ce type (ni les collectivités locales, ni l'Etat) : elles sont mal équipées pour cela, quelle que soit leur bonne volonté. Il est urgent de sortir toute cette question de leur domaine d'intervention.

La collectivité publique nationale conservera trois types de tâches :

- participer activement à la recherche de tous les moyens de créer des droits de propriété et des tarifications économiquement fondées, pour que le libre jeu des acteurs permette de parvenir spontanément à l'optimum économique et écologique,

- tant que des systèmes de droits de propriété et de tarifications économiques ne s'appliqueront pas, édicter ou faire édicter des taxations ou des normes (seuils de polluants à ne pas dépasser, qu'elles fixeront avec la préoccupation de protéger au mieux l'environnement et la santé publique, mais en tenant compte du coût d'une vie sauvée, et accompagnées de marchés de droits), avec application du principe de subsidiarité pour les adapter au contexte local, et surveillance féroce du respect des normes par tous les acteurs (contrôle strict et lourde sanction),

- contrôle sévère des monopoles, ententes et refus de vente, y compris au niveau local.

Le donneur d'ordre local pour les déchets ménagers pourra éventuellement être une collectivité publique (un peu comme une copropriété dans un immeuble) ; les services publics fiscaux pourront se charger de l'encaissement des prix. Un seul prix sera facturé par l'entité chargée de la collecte, qui inclura les coûts facturés

par les prestataires aval s'ils sont constitués par des entités différentes (tri, traitement...).

Les installations de traitement (incinérateurs ou centres d'enfouissement) proposeront librement leurs services aux collectivités environnantes, et celles-ci choisiront en fonction du meilleur rapport qualité prix.

Quant à nous, libéraux, notre rôle est essentiel : chacun de nous fera avancer la question dans le bon sens au niveau des collectivités publiques auxquelles nous avons accès ; nous n'attendrons pas, par définition, que l'Etat décide de se saisir du problème.

Annexe

Réaction de *Idées-Action* devant les orientations que le Ministère semble vouloir prendre pour corriger les problèmes d'interprétation de la loi de 1992 :

La loi du 13 juillet 1992 prévoyait que seuls les déchets dits "ultimes" pourraient être mis en décharge, c'est-à-dire les déchets qui ne peuvent plus recevoir un traitement, aux conditions techniques et économiques du moment. S'il était trop coûteux de traiter un déchet, celui-ci pouvait donc aller en décharge (décharges qui répondent à des contraintes sévères pour éviter toute pollution). Des plans départementaux devaient être élaborés pour traduire ces dispositions dans les faits. L'estimation du coût d'application de cette loi était de 11 milliards.

Dès sa promulgation, la loi a été dévoyée, par tous les acteurs unanimes : ils ont immédiatement oublié le mot "économique", et décidé que cette loi voulait dire zéro décharge : c'est-à-dire recyclage matière autant que possible, puis tout incinération. Cette interprétation erronée et tendancieuse figure dans les documents de la très officielle Ademe dès 1993... L'estimation du coût est passée, logiquement, à 60 milliards.

Depuis lors, les malheureux départements ont tenté de définir leurs plans, avec en général une compétence limitée, et peu de concertation. Mais ils ne pouvaient parvenir à des conclusions satisfaisantes, avec une telle approche (surtout en milieu rural, où le coût d'un incinérateur est complètement injustifiable). Il est apparu clairement au début de 1997 que la situation devenait catastrophique. Le député A. Guellec pouvait dénoncer ces dérives coupables dans un rapport qui fit grand bruit.

Le ministère s'est donc enfin saisi du problème, et il se prépare à publier ses nouvelles orientations : nous avons eu connaissance de leurs grandes lignes, et notre réaction est la consternation et l'incrédulité.

On reprochait à l'interprétation de la loi de 1992 un excès de rigidité, par généralisation du tout incinération : il suffisait donc au ministère de rappeler que la loi autorisait les décharges pour les déchets qu'il était trop coûteux d'incinérer. Au lieu de cela, les nouvelles dispositions vont encore plus loin dans les contraintes a priori et dans le dirigisme bureaucratique centralisé : la technique des décharges sera autorisée seulement si 50 % des déchets ont fait l'objet d'un recyclage matière.

Qui contrôlera ? pourquoi cette nouvelle contrainte, qui n'était pas dans la loi ? pourquoi 50 % ?

Et surtout, pourquoi cette défiance vis-à-vis des responsables locaux ? Les maires ou responsables intercommunaux ne seraient donc pas capables de comparer les coûts et de décider eux-mêmes en connaissance de cause ? Les autorités centrales devraient donc régenter directement le parti technique du traitement des déchets dans tout l'hexagone ? Chacun sait que le traitement des déchets est devenu une question complexe, diversifiée en fonction des conditions locales, et que la meilleure chose à faire est de laisser les acteurs locaux décider eux-mêmes. La puissance publique nationale (ou européenne) doit se limiter à l'organisation générale des règles du jeu : seuils d'émission de polluants à ne pas dépasser...

D'autre part, pas un mot sur la réduction de la production totale de déchets. Des approches restrictives et frileuses sur l'application de redevances en fonction du volume des déchets élevés par ménage (à la place de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères) qui serait le seul système véritablement incitatif, pour responsabiliser les usagers... Le ministère n'accepterait qu'un calcul en fonction de la surface du logement, alors qu'il y a des dizaines d'autres techniques. Pourquoi brider ainsi les initiatives ?

Et, bien sûr, de nouvelles taxes (sur les journaux gratuits, sur tous les biens d'équipements des ménages pour leur traitement en fin de vie, augmentation des redevances Eco-

Emballages...), de nouvelles contraintes (examiner les conséquences écologiques de chaque emballage nouveau, restreindre le sur-emballage...), de nouvelles aberrations (imposer aux administrations de respecter dans leurs achats certains taux limites de produits recyclés, alors que tout le monde, y compris le ministère instruit par le rapport D. Don, sait pertinemment que ce genre de contrainte s'avère d'une complexité effroyable...).

L'Association des Maires de France a été associée à ces réflexions : pourquoi accepte-t-elle cette tutelle tatillonne, cette mainmise étouffante ? Comment obtiendrons-nous collectivement le bénéfice social de la responsabilisation des acteurs, de leur créativité, de leurs analyses économiques sans a priori... ?

Nous ne savions pas nos socialistes si centralisateurs... Ni Mme Voynet si jacobine... ou si maternelle pour les élus locaux, qu'elle a décidé de tenir par la main... ou veut-elle les tancer vertement ?

TABLE

| | pages |
|---------|---|
| 1. | Les faits 3 |
| 1.1. | Le cadre..... 3 |
| 1.1.1. | Le processus technique 3 |
| 1.1.2. | Délégation au privé 5 |
| 1.1.3. | Les données économiques 5 |
| 1.1.4. | Le financement de l'élimination des déchets par les collectivités locales..... 8 |
| 1.2. | Les événements depuis 1992..... 9 |
| 1.2.1. | L'interprétation de la loi de 1992 9 |
| 1.2.2. | Le rapport Guellec..... 10 |
| 1.2.3. | Dysfonctionnements du traitement..... 10 |
| 1.2.4. | Décharge ou incinérateurs 11 |
| 1.2.5. | Le recyclage..... 11 |
| 1.2.6. | Ce qui se passe en dehors de France 13 |
| 1.2.7. | L'étude de D. Dron 14 |
| 1.2.8. | Concurrence entre les acteurs privés..... 14 |
| 1.2.9. | Redevances liées au volume 14 |
| 1.2.10. | Non application de plusieurs lois et réglementations 14 |
| 1.2.11. | Sanctions en cas de non respect des lois et règlements par les acteurs privés 15 |
| 1.2.12. | Organisation des collectivités locales..... 15 |
| 1.2.13. | Divers 15 |
| 2. | L'analyse 16 |
| 2.1. | La loi de 1992 16 |
| 2.2. | Redevance liée aux poids ou au volume 17 |
| 2.2.1. | Redevance ou taxe 17 |
| 2.2.2. | Prix ou redevance 18 |
| 2.3. | Le recyclage 18 |
| 2.3.1. | Recyclage hors subvention 18 |
| 2.3.2. | Non justification des subventions pour le recyclage..... 19 |
| 2.4. | Normes édictées par les collectivités publiques 21 |
| 2.4.1. | Application du droit de propriété 21 |
| 2.4.2. | Comment ajuster le niveau d'une norme ?..... 22 |
| 2.4.3. | Normes ou taxes ? 23 |
| 2.5. | Les emballages 23 |
| 2.5.1. | La réduction des emballages, but en soi ?..... 24 |

| | | |
|--------|---|----|
| 2.5.2. | Faut-il taxer les producteurs d'emballages ? les piles ? les huiles ? | 24 |
| 2.5.3. | Les risques pris par Eco-Emballages | 25 |
| 2.6. | Effets pervers des subventions | 26 |
| 2.7. | Délégation aux acteur privés | 26 |
| 2.7.1. | Les avantages de la délégation | 26 |
| 2.7.2. | Concurrence insuffisante entre les acteurs privés | 27 |
| 2.8. | Recours judiciaire en cas de problème | 28 |
| 3. | Nos recommandations | 28 |
| 3.1. | Situation future | 29 |
| 3.2. | Actions immédiates | 31 |
| 3.3. | Chiffrage de notre plan | 32 |
| Annexe | | |