

REFLEXION Des pistes pour rénover les politiques publiques de gestion des déchets

Du 23 au 25 juin dernier l'université d'Aix-Marseille, Centre d'analyse économique environnement (CAEE), accueillait à Aix en Provence, la conférence internationale "droits de propriété, économie et environnement" placée sous la délégation générale de **Max Falque**. Pour éclairer les enjeux unissant l'État, les entreprises, les citoyens et le droit de propriété, les orateurs étaient venus des quatre coins du monde : Allemagne, Canada, Belgique, États Unis, Espagne, Inde, Norvège, Royaume Uni,

Un rapport général, publié en introduction des actes, proposera dans les mois qui viennent une synthèse des 60 interventions. Il montrera comme le spécifie son auteur **Henri Lamotte**, dans la version provisoire du document que la rédaction d'*Environnement & Technique* s'est procurée, que les deux principaux enseignements de cette conférence confirment les limites qu'ont atteintes les politiques publiques de gestion des déchets et que le recours accru à une combinaison d'instruments économiques existants, adaptés aux conditions locales et définis à ce niveau semble nécessaire.

Dans un pays dont les habitants éprouvent quelque méfiance à l'égard de la chose économique, la défense du rôle de la tarification se heurtera au penchant des pouvoirs publics à énoncer des objectifs quantitatifs simples, clairs, facilement appréhendés par les citoyens et les acteurs locaux car ils peuvent se décliner en slogans comme le montrent le "zéro déchet", le "zéro décharge" ou le "tout recyclage".

Le constat est général. Dans tous les pays industrialisés les quantités de déchets par habitant augmentent avec le niveau de vie. Même s'il existe des incertitudes la tendance affecte la France où la quantité de déchets aurait augmenté de plus de 1 % par an durant la décennie 90, passant la barre des 510 kg/hab/an pour s'établir à plus de 550 Kg/hab/an.

Les effets externes engendrés par la production de ces déchets sont mal évalués. Aux différents effets négatifs sur l'environnement (contribution à l'effet de serre, pollution des eaux et des sols, pollution atmosphérique,...) s'ajoutent les désaménités environnementales qui entraînent par exemple une baisse de la valeur du foncier pour les riverains des installations de traitement et que l'évaluation scientifique des effets externes à jusqu'ici ignoré.

Le constat est identique à l'échelle européenne. En 20 ans après 7 ou 8 directives consacrées à la gestion des déchets et à la fixation d'objectifs quantitatifs contraignants sans réelle justification socio-économique, et leur traduction en droits nationaux, l'augmentation des coûts de traitement des déchets est généralisée. En France ils ont augmenté de 5 % / an dans les années 90.

Deux objectifs pourraient être assignés à des politiques publiques rénovées : « infléchir la croissance des déchets produits d'une part et infléchir la répartition entre les différentes filières de traitement en intégrant les coûts externes environnementaux d'autre part ».



C'est à ce stade qu'interviendrait, renforcée, l'application des instruments économiques selon deux approches possibles.

- Une approche exclusivement tarifaire visant à infléchir les comportements par une modification

des prix relatifs qui se substituerait aux objectifs quantitatifs.

- Un maintien des objectifs quantitatifs que les instruments économiques permettraient d'atteindre au moindre coût.

Infléchir la croissance des déchets

La taxation sur les produits en amont au niveau du producteur et la tarification incitative en aval au niveau du consommateur sont des instruments complémentaires applicables simultanément, de manière coordonnée pour éviter la surtaxation. Il s'agit d'accroître les effets de ces instruments par l'instauration d'une tarification plus stimulante pour réduire la quantité des déchets.

- En amont il s'agirait d'augmenter le niveau des contributions versées aux sociétés agréées (Eco-Emballages et Adelphe) par les producteurs dans le cadre de leur responsabilité élargie (REP[1]) pour les inciter davantage à réduire la quantité d'emballages utilisée [2].

- Parallèlement les consommateurs seraient incités à réduire leurs quantités de déchets par une évolution du mode de financement du service public de collecte et de traitement des déchets ménagers privilégiant l'application de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) au détriment de la taxe d'enlèvement (TEOM) quasiment généralisée mais globalement dénuée de toute dimension incitant à la réduction.

Il faut rappeler que pour les collectivités le recours à la taxation forfaitaire d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM + budget général), qui permet en principe le fonctionnement du service public de collecte et de traitement des déchets municipaux, ne s'explique pas uniquement par des difficultés d'ordre pratique ou des craintes d'effets pervers mais par l'asymétrie des modes de recouvrement. Moyennant un surcoût de l'ordre de 8 % reporté sur le contribuable, le montant de la taxe voté par les élus est recouvré par les services de l'État qui le garantissent. Ce n'est pas le

cas de la REOM dont le recouvrement reste à la charge des collectivités avec le risque financier associé.



L'instauration d'une réforme visant à supprimer ce biais ouvrirait la voie au développement de la REOM.

Mais un autre obstacle devrait être également levé. De nature administrative il établit une exclusion mutuelle entre la nature juridique du service public de collecte et de traitement des déchets municipaux et son mode de financement. En effet un service public administratif ne peut être financé que par le budget général ou par la taxe, inversement un service public industriel et commercial (SPIC) ne peut être financé que par la redevance. Dans ce cas il s'agirait de décloisonner le mode de financement du service public en permettant un financement mixte combinant par exemple des contributions diverses : ligne du budget général, REOM, contribution amont des producteurs.

Sans se dissimuler par ailleurs les inévitables effets pervers liés à l'application de la REOM conduisant à des décharges ou des incinérations sauvages (qualifiés de marginaux) il semble que les difficultés techniques soulevées pour son introduction puissent être dépassées en adaptant les réponses aux conditions locales en piochant dans la palette des solutions techniques disponibles : instauration de la tarification sur les bacs (pesée embarquée, volume des bacs, nombre de bacs présentés), sur les sacs (sacs prépayés, étiquettes...), sur les conteneurs (conteneurs à accès payant).

La Belgique qui a généralisé en 2004 la tarification incitative en Flandres et en Wallonie par le recours aux sacs payants et aux conteneurs à puces fournira un excellent terrain d'étude des comportements.

Infléchissement de la répartition entre filières de traitement

L'évaluation correcte des effets externes des différentes filières de traitement des déchets conditionnera le choix des instruments économiques mis en

œuvre pour infléchir le comportement des agents.

Le choix s'exercera principalement entre la taxe de mise en décharge ou le tarif de rachat des produits valorisables des différentes filières de traitement des déchets.

Dans le premier cas il conviendra en recherchant le niveau approprié de ne pas taxer les externalités négatives au-delà du dommage réel engendré. La taxe devra en principe être modulée géographiquement selon l'ampleur des variations locales des effets externes : atteintes à l'environnement et désaménités généralement cantonnées au niveau local (hors contribution à l'effet de serre).

Dans le second cas, les tarifs de rachat des produits valorisables des différentes filières de traitement des déchets seront fixés au prix du marché, uniquement majorés des seuls effets externes engendrés par cette valorisation, cette majoration pouvant être, par exemple, financée par le produit des redevances incitatives.

C'est ainsi que les objectifs quantitatifs du planificateur social pourraient être remplacés par la tarification des différentes filières de traitement des déchets ou atteints à moindre coût au moyen de la tarification. Au cours des débats certains ont avancé que la priorité donnée aux objectifs quantitatifs en termes de valorisation tant au niveau national qu'au niveau communautaire dans les politiques publiques pourrait « inciter à réfléchir à l'utilisation de permis négociables » qui constituent un moyen pour atteindre des objectifs quantitatifs à un coût limité.

Faire le choix du niveau local pour définir la politique des déchets

Les justifications à une approche locale des politiques de gestion des déchets ont émergé de la conférence. En sus de l'impact essentiellement local des atteintes à l'environnement, nuisances et désaménités (hors contribution à l'effet de serre), les coûts globaux de collecte et de traitement des déchets varient d'une collectivité à l'autre en fonction des conditions géologiques, hydrologiques et économiques.

En France, à l'inverse des infrastructures de transport dont l'évaluation des effets externes est contenue dans le rapport **Boiteux** de 2001, les effets externes liés à la gestion et au traitement des déchets, complexifiés par la variabilité des situations locales n'ont pas été évalués. Il est apparu au cours des

débats que les pouvoirs publics seraient bien inspirés de susciter les études nécessaires à une meilleure évaluation des effets externes dont un guide d'évaluation mis à disposition des acteurs locaux rendrait compte. À cette fin trois règles devraient être adoptées : -

- augmenter le nombre d'études locales pour consolider la fiabilité des valeurs,
- mutualiser les connaissances afin de ne pas multiplier les études de bases,
- constituer des valeurs économiques de référence utilisables par les décideurs. ■

Louis Peyret

Notes :

1. Lire article de Bruno Mortgat "les filières déchets" dans ce numéro p 35.
2. Une récente étude de l'Ademe montre la voie à suivre en concluant que la substitution de matériaux et l'évolution des fonctionnalités de l'emballage sont indispensables pour poursuivre la maîtrise durable de l'évolution des tonnages d'emballages obtenus jusqu'ici par la seule réduction à la source de leurs poids unitaires.