

Gestion des déchets, gestion de ressources publiques et le problème du pollueur payeur

**Audun Sandberg
Bodø University College
Norway**

Summary:

Many different institutional arrangements are feasible as foundation for waste treatment systems. The most hegemonic of these are institutions based on the “polluter pay principle”. The underlying rationale here is that the waste producer who has to pay more when his fraction of non-recycled polluting waste increases, will also have a strong incentive to pollute less by improved consumer choice, increased recycling etc. While the organisation and profitability of most waste treatment and recycling plants are founded on continuous substantial payments by presumed eternal polluters. A dilemma thus arises when not only the fractions of recycled waste increase, but if the remaining waste – the landfill waste - should start to decrease. In order to be successful, the incentive must then be continuous, i.e. charge less payment from polluters who pollute less. There seems, however to be deep institutional barriers against reducing waste fees correspondingly towards a zero polluting society. Maintaining incentives to turn common waste into common resources therefore implies a number of deep institutional challenges that need to be addressed in future research.

In discussing the polluter pay dilemma and the institutional challenges, a highly modern waste-recycling plant in Salten, Northern Norway, is here used as an illustrating case.

1. Les déchets : Histoire d'un mal à un bien public ou histoire d'une transition d'un bien collectif vers un mal public ?

La question des déchets a toujours été un problème à double tranchant. D'un côté les déchets sont le produit non désiré de la consommation et de la production. S'ils ne sont pas continuellement enlevés, gérés, ils ne tarderont pas à envahir notre espace, à sentir, et attireront insectes et rongeurs. En l'espace d'à peine quelques jours, les déchets ménagers peuvent devenir un problème collectif à propos duquel tous s'accordent à penser qu'il nécessite des mesures. De l'autre côté, les déchets sont aussi une ressource pouvant être valorisée, soit en tant que produits intermédiaires pour la fabrication d'autres biens, soit en tant que nouvelles matières premières employées dans de nouveaux cycles de production ou par les franges les plus pauvres de la société. Il existe donc de bonnes raisons de penser qu'il soit possible de maintenir propre notre milieu. En outre, la discipline du contrôle social et du voisinage permet de transformer ce principe en bien public. Globalement, on tend à douter de la capacité des plus petites collectivités à s'organiser et gérer elles-mêmes leurs problèmes de déchets. La collecte et le traitement des déchets sont considérés comme une « obligation de service public » devant être assumée par les autorités publiques conformément à la législation nationale. Généralement, ces autorités publiques sont des administrations territoriales pouvant définir les groupes imposables et le montant des droits de collecte des déchets. En Europe, pendant 300 ans, les questions d'hygiène et de sécurité furent les principales justifications à l'application de mêmes règles au sein d'une même nation. La plupart des nations ont connu d'importantes pandémies liées, directement ou non, à la mauvaise qualité des services de traitement des déchets. Les rats, les mouches et les corbeaux ont toujours été porteurs de maladies infectieuses. De même, les grèves des éboueurs rappellent les temps anciens où

l'environnement n'était pas le souci. Puis, les questions environnementales ont pris le pas sur celles d'hygiène et de santé. Aujourd'hui, la pollution, les émissions atmosphériques et les micro-substances toxiques constituent les principales cibles des politiques nationales de gestion des déchets. Elle sont aussi les principales cibles des instruments fiscaux agissant sur les comportements face aux déchets : réduction de la pollution, réduction des émissions polluantes et des effets de serre, et réduction des métaux lourds et autres micro-substances toxiques modifiant les cycles écologiques et pouvant être cancérigènes. En Norvège, par exemple, les principaux instruments fiscaux nationaux sont les programmes de dépôt et de consigne obligatoire des appareils électroniques et des piles électriques et des taxes de décharge dont le montant est fonction des pollutions de l'air et des nappes phréatiques. L'idée est de décourager le dépôt des substances toxiques sur de longue période et de récompenser financièrement les gestionnaires des centres de dépôt pour leurs efforts en matière de préservation de l'environnement (NOU 2002:19). Les institutions définissant l'élimination des déchets actuelle se fondent donc sur le principe idéal qu'il faille récompenser les efforts de réduction de la pollution des exploitants/propriétaires des sites de décharge et, que d'une manière ou d'une autre, les avantages fiscaux de méthodes plus écologiques devraient profiter à l'industrie et aux consommateurs utilisant les services de leurs décharges.

Un changement majeur a lieu lorsqu'on tente de remplacer la doctrine de la « taxation du pollueur » par celle de la « récompense à la prévention de la pollution » et que la prévention de la pollution devient un enjeu national. Comment transformer les incitations et structures institutionnelles développées pour le principe du « pollueur payeur » en incitations stimulant la prévention des déchets grâce au recyclage des matériaux et des processus de production plus propres ? Pour répondre à cette question, il faut s'intéresser au phénomène des déchets à l'autre bout de la chaîne, celui du consommateur final.

S'il était possible de passer à une société sans déchet où tout serait recyclé, il faudrait que tous les consommateurs participent à cette entreprise. Il en va ainsi car c'est la participation des ménages aux opérations de tri sélectif qui déterminera le degré de qualité du système de recyclage et d'élimination des déchets. Pour reprendre une idée populaire, « les déchets sont seulement des ressources situées au mauvais endroit ». Toutefois, dans la plupart des pays européens, les municipalités se voient accorder un droit de monopole de collecte des déchets et un droit de « monopsonne » dans la détermination du prix, de la redevance, pour la collecte des déchets. Dans pratiquement tous les pays, ce « prix » est négatif, les ménages devant payer pour déposer leurs déchets, même si dans certains cas, la valeur des biens triés est sans nul doute positive. Deux raisons expliquent la persistance de ce monopole :

1. l'idée qu'en l'absence d'un système de dépôt des déchets obligatoire, l'hygiène publique serait détériorée ;
2. l'idée que, sans monopole, les systèmes municipaux de décharge s'effondreraient.

Les déchets peuvent être vus comme relevant de la responsabilité du producteur qui, tout au long de la vie du produit, est responsable des déchets après que le consommateur ait utilisé ses services. Ils peuvent aussi être considérés comme relevant de la responsabilité du consommateur final ayant payé le produit et étant également le possesseur de la valeur résiduelle des biens et responsable des nuisances engendrées par ces derniers après leur utilisation. Pour bon nombre de produits complexes à fort potentiel de recyclage et de réutilisation de leurs composants, la première conception tend à prédominer. Pour la majeure partie des produits de la vie quotidienne, cependant, le consommateur demeure le propriétaire incontesté des déchets et donc le responsable des problèmes qui leur sont associés. La souveraineté du consommateur permet à ce dernier de décider librement s'il doit acheter plus ou moins de produits engendrant des déchets. Même les consignes des bouteilles et des canettes vides ont été payées par le consommateur qui peut soit les ramener afin de se faire

rembourser ou les conserver afin de les employer à d'autres usages. C'est cette dernière option qui, dans nos sociétés, est la plus utilisée pour nos déchets : les monceaux d'emballages, les tonnes de déchets ménagers, et les montagnes de journaux en sont autant de preuves. Le droit et le devoir de gérer ces « ressources » incombent sans nul doute au consommateur qui, en conséquence, devrait être au centre de notre analyse. L'analyse des problèmes modernes posés par l'élimination des déchets fait ressortir des interrogations anciennes pouvant être reformulées dans le cadre d'une analyse institutionnelle (Ostrom 2004) :

L'intérêt des consommateurs pour leurs déchets s'assimile de plus en plus à un **droit de propriété** classique. En raison de ce droit de propriété, le détenteur devrait avoir un ensemble de droits à gérer les déchets, à en interdire le vol, à les aliéner et les éliminer, à un prix négatif voire positif dans certains cas. L'expérience illustre abondamment cette tendance :

En Norvège, le monopole municipal sur la collecte des déchets industriels et commerciaux fut cassé et les déchets demeurent de la responsabilité du secteur industriel et commercial. Si leur valeur est positive, l'expérience montre que les entreprises les recycleront et les réutiliseront à la production de nouveaux biens. En revanche, si leur valeur est faible, voire négative, elles lanceront un appel d'offre afin de se débarrasser de leurs déchets au plus faible coût possible. Il y a toujours un risque que les entreprises ou leurs sous-traitants mentent sur le sort des déchets ayant une valeur négative, qu'elles tentent de les dissimuler, de les enterrer, de les couler, ou de les brûler sans utiliser les techniques les plus écologiques. En conséquence, le contrôle des autorités sanitaires et environnementales s'avère essentiel au bon fonctionnement de ce système démonopolisé. Pour des milliers de ménages, un tel contrôle s'avère impossible, justifiant ainsi le maintien d'un système obligatoire d'élimination des déchets.

A Salten, au Nord de la Norvège, les ménages ont une réduction sur leur redevance de collecte des déchets s'ils traitent leurs déchets organiques avec un système de compost certifié. La ristourne, de 273 couronnes norvégiennes par an, suggère l'existence d'une valeur positive, bien que faible, au recyclage des déchets ménagers. En outre, les consommateurs disposant de jardins peuvent récupérer un modeste supplément de valeur sous la forme d'un terrain plus riche donnant de plus belles fleurs ou plus de légumes. Le principe demeure plus important que le prix lui-même et montre que l'incitation à recycler une partie de ses déchets en contrepartie d'un gain confirme que les déchets peuvent être objets de droits de propriété privée. Il est alors possible d'analyser la gestion des déchets comme un simple problème de fourniture de bien collectif. Ces biens collectifs peuvent être soit des **propriétés indivises** (cas d'un voisinage propre et soigné, ou des parties communes dans les résidences immobilières) soit des **biens publics purs** (cas d'un environnement régional non pollué, et sain).

Les cas de l'entretien des parties communes résidences immobilières et de la propreté du voisinage en tant que problèmes de fourniture de biens publics seraient matière à des concepts aussi connus que ceux de l'architecture des structures d'incitations, du niveau d'engagement nécessaire des parties contribuant financièrement et des mécanismes de sanction des passagers clandestins comptant sur les autres pour se débarrasser de leurs déchets.

Assainir et dépolluer l'environnement sain peut être considéré comme un problème de fourniture de bien public bénéficiant à tous quelle que soit leur contribution financière. La définition de la structure des taxes nationales et le choix des technologies des programmes de décharge et de recyclage sont ici d'une importance capitale. Toutefois, même si l'on réalisait les bons choix technologiques et si l'on parvenait à faire contribuer tout le monde au financement du bien public, il y aurait toujours quelqu'un qui réussirait à s'exclure, qui serait inconscient des effets des décharges sauvages ou qui tenterait d'échapper à ses obligations sociales. De là, il faudrait s'attendre à ce qu'il y ait sous-production d'un bien public tel qu'un environnement sain.

En dépit de plus grands efforts en matière de recyclage, le montant brut des déchets par ménage augmente dans tous les pays occidentaux, rendant encore plus urgente la nécessité d'accroître les taux de recyclage et de production de ce bien public. Le défi est double car le problème de la sous-production peut difficilement être résolu alors même que le montant total des déchets augmente. Face au problème de sous-production, il est alors nécessaire de commencer par réduire le montant total des déchets. La nouvelle stratégie de prévention des déchets peut alors être incluse dans l'analyse. Arrêter la progression de la production de déchets ménagers ouvre la possibilité de plus forts taux de recyclage. Le contrôle de la production des déchets permet aussi de résoudre le problème de la participation des bénéficiaires. Lorsque les producteurs réduisent les déchets associés à leurs produits, tout le monde en profite et les coûts de contrôle de la participation financière au programme de gestion des déchets se trouvent considérablement réduits. Il est alors possible que la « prévention de la pollution soit une stratégie payante » -- et même doublement payant dans ce cas ! Le problème est de savoir si les institutions municipales et nationales destinées à « faire payer les pollueurs » en fonction de leurs émissions garantissent également que la prévention de la pollution soit une stratégie payante.

2. L'élimination des déchets, problème d'action collective

Lorsque l'on évoque les problèmes d'action collective, on pense généralement à des situations où les ressources sont rares et ceux désirant les utiliser ne voient que leur propre gain. Le problème traditionnel de l'action collective peut être représenté par une ressource détenue collectivement (comme une forêt ou une pâture) que certains tentent de s'arroger de manière agressive. Si la gestion de ces ressources est inefficace et l'exclusion impossible, la ressource sera probablement surexploitée conduisant alors à une tragédie, « la tragédie des vaines pâtures ». Cependant, si les usagers peuvent exclure tout nouvel entrant ou toute personne sans droit de propriété légitime (les passagers clandestins), des règles de gestion et de sanction garantissant un usage durable de la ressource à long terme pourront être instaurées.

Les déchets, en revanche, ne font pas l'objet d'une lutte pour leur propriété. Ils sont plutôt ce que personne ne veut et ce que beaucoup négligent. Cependant, si la somme de ces négligences devient suffisamment importante, la question des déchets laissera vite à la place à un problème d'action collective, de gestion d'un mal public. D'un point de vue théorique, un mal public peut être considéré comme l'effet d'une sous-production d'un bien public particulier, comme un voisinage propre et sain par exemple. De là, le risque d'une sous-production de gestion des déchets est le symétrique du risque de surexploitation des biens publics et peut, en conséquence, être analysé grâce aux mêmes outils conceptuels. Dans les deux cas, il faut se demander si les engagements des bénéficiaires sont suffisants pour que le bien public soit produit.

Les problèmes d'action collective peuvent être résolus de différentes manières, allant des solutions autoritaires aux solutions marchandes. Entre ces deux extrêmes existe aussi toute une série de solutions intermédiaires souvent qualifiées de « structures de propriété commune ». Dans de nombreux pays, la « seule solution » fut celle d'un système d'enlèvement des déchets public, autoritaire, obligatoire, et devant être financé par tous. Une telle solution fut en partie justifiée par les soucis d'hygiène mentionnés plus haut, et en partie par la relative facilité à forcer chacun à participer à un système de financement obligatoire. Dans la plupart des pays, les ménages sont intégrés dans une espèce de programme de gestion des déchets obligatoire. A l'opposé des solutions réglementaires se trouvent les systèmes marchands où les bénéficiaires peuvent, dans la mesure de certaines limites environnementales, disposer librement de leurs déchets, les réutiliser ou les recycler à leurs meilleurs usages possibles. C'est ce système qui est de plus en plus choisi pour les entreprises

et l'industrie. Les systèmes obligatoires où les montants demandés sont déconnectés du volume des déchets tendent à produire des montants croissants de déchets, tandis que les systèmes marchands engendrent un risque de déviance de certains par rapport à l'objectif collectif de non pollution de l'environnement.

Afin de réduire le montant total des déchets, divers systèmes incitatifs ont été mis en place à travers le monde. Produire moins de déchets doit payer ! La plupart de ces incitations produisent un système de gestion des déchets à mi-chemin entre le tout-obligatoire et le marché. Dans l'ensemble des cas, le producteur du déchet doit consacrer de plus en plus d'efforts au tri, au stockage et au dépôt des différents types de déchets. S'il existe une limite au civisme qui peut être attendu des ménages, il doit exister des incitations à réaliser ces efforts qui se matérialiseront sous la forme de systèmes de remises ou de remboursements. Ces incitations feront passer d'un système de gestion des déchets autoritaire et obligatoire à un système plus marchand.

Il n'existe donc pas « une solution unique » à la fourniture d'un bien public mais une multitude de solutions intermédiaires. Mais comme dans toute situation présentant un problème d'action collective, le système de gestion doit résoudre un problème de passager clandestin. Un seul producteur de déchets malhonnête ne respectant pas ses obligations peut anéantir les efforts des 99 autres producteurs de déchets. Le problème de la sous-production de gestion des déchets devient alors un problème de participation et la question qui se pose est celle de savoir comment garantir la participation de tous à ce système. La dimension publique ou collective du bien est fonction de la participation et donc des gains disponibles pour tous. L'efficacité d'un système de gestion des déchets dépendra alors des coûts induits par la prise en compte de tous les producteurs de déchets, du premier au dernier. Les coûts sont à la fois établis au regard de mesures physiques (nombre de bennes, systèmes de pesée embarquée) ou au regard de données institutionnelles (redevances, remises, adhésions, ou campagnes de sensibilisation du public).

De là, si l'on sépare les cas d'action collective où la participation de tous est possible des cas où cela ne l'est pas, il est possible d'établir une typologie des solutions permettant une fourniture des biens collectifs. Outre la variable participation, il faut savoir s'il y a additivité ou non-additivité, c'est-à-dire si la consommation d'une personne s'incrémente ou non au montant total des déchets. Ceci renvoie aux développements théoriques de Samuelson, Musgrave, Olson, Hardin et Ostrom menés depuis 1954 (Ostrom 2003), à ceci près que les notions d'exclusion de soustraitibilité sont à présent remplacées par celles de participation et d'additivité.

Nouvelle classification de l'offre de biens collectifs

	Additivité <i>La consommation d'une personne ajoute quelque chose au montant total des déchets</i>	Non Additivité <i>La consommation d'une personne n'ajoute rien au montant total des déchets</i>
La participation de tous est possible	1. Elimination des déchets obligatoire au sein des sociétés et des communautés	3. Recyclage à 100% obligatoire dans les futures sociétés de recyclage.
La participation de tous n'est pas possible	2. Cooperation en matière de gestion des déchets au sein d'un pool de ressources	4. Gestion marchande des déchets dans les futures sociétés de prévention des déchets

Cette classification souligne les différentes possibilités pour parvenir à fournir un bien public tel qu'une société limitant sa production de déchets. Pour les ménages, cette situation peut résulter d'un programme obligatoire et indifférencié où l'entreprise en monopole sur le

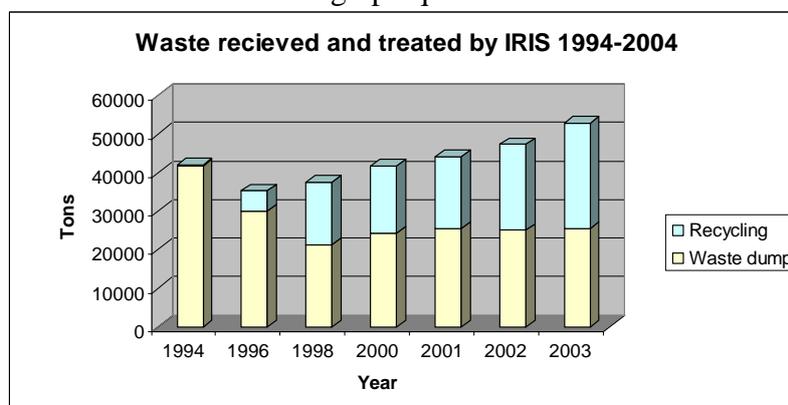
traitement des déchets choisit le niveau des redevances mais où, peu à peu, le pourcentage des matériaux recyclés augmente (passage de la cellule 1 à la cellule 3). L'émergence d'une société limitant sa production de déchets peut également résulter du passage de la cellule 1 vers une plus grande coopération entre les résidences immobilières et les voisinages quant au montant total des déchets (cellule 2) avant de transiter vers une société limitant sa production de déchets (cellule 4) où des produits ne générant aucun déchet peuvent être choisis et où les efforts de réduction des déchets profitent aux ménages et aux communautés.

IRIS ou l'élimination régionale des déchets

La région de Salten, au nord de la Norvège, illustre les dilemmes que posent le choix d'un système de gestion des déchets. La région couvre 12.000 km² et a une population de 75000 habitants. Ceci signifie qu'il y a environ 30.000 ménages « abonnés obligatoires » aux services de la société régionale des déchets. Cette société est à 100% publique, les dix communes de la région la détenant sous un régime particulier « d'entreprises intercommunales » norvégiennes. L'exploitation de la société se fait sous le contrôle politique des municipalités participantes bien que la présence de 10 propriétaires au conseil d'administration de la société laisse aux dirigeants une certaine liberté de choix des solutions et des procédures techniques. La technologie de recyclage des usines de retraitement est assez avancée et affiche de bons résultats par rapport à la moyenne nationale. En Norvège, le montant total des déchets ménagers a considérablement augmenté, passant de 174 kg par personne en 1974 à 354 kg en 2003. Le taux de recyclage national a cependant augmenté de 9% à 45% entre 1990 et 2002, diminuant alors le montant total des déchets terminant en décharge sur la même période. Au niveau national, le montant des déchets industriels et commerciaux a quelque peu diminué au cours de ces dernières années, les procédés de fabrication engendrant moins de déchets. En 2003, IRIS, la société régionale de gestion des déchets, recycla 52% du montant total de ses déchets, un résultat plutôt bon comparativement à la moyenne nationale. Bien que le montant total des déchets reçus par IRIS ait augmenté au cours de la période 1994-2003, le montant des déchets recyclés a lui aussi augmenté au cours de cette même période, de sorte que le montant total des déchets terminant en décharge s'est à peu près maintenu.

La croissance des déchets industriels et ménagers reçus par IRIS et son taux de recyclage au cours de ces 10 dernières années sont représentés sur le graphique 1. Les résultats de la société ne diffèrent pas grandement des tendances nationales mentionnées plus haut.

graphique 1



Source: IRIS Annual report 2003

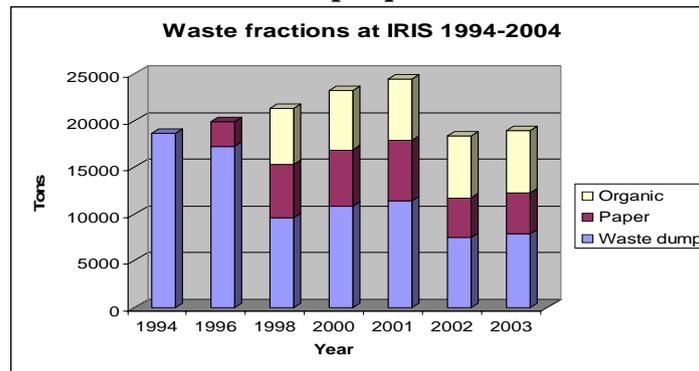
La société régionale est une entreprise à but non lucratif mettant l'accent sur son obligation de service public et son niveau de services aux consommateurs. Bien que les ménages soient obligés de s'abonner, il est de l'intérêt de l'entreprise de bien les traiter, tout particulièrement

lorsque l'image de la société est importante sur le segment concurrentiel des services de gestion des déchets industriels et commerciaux.

Les déchets ménagers, ressource collective

Le volume et la nature des déchets ménagers dans la région de Salten illustre avec force détails les dilemmes précédemment évoqués. Sur les 622 kilos de déchets ménagers produits par le ménage moyen de Salten en 2003, 35% était de nature organique et 23% était du papier. Rien n'étant incinéré, ceci implique que 58% de tous les déchets ménagers étaient recyclés en nouveaux matériaux. Reste donc 42% de « restes de déchets » destinés à la décharge. Le graphique 2 montre les évolutions des différents types de déchets entre 1994 et 2003.

Graphique 2



Source: IRIS Annual report 2003

Depuis 2004, le plastique fait aussi l'objet d'un tri sélectif par ces 30.000 ménages. On s'attend à ce, qu'en volume, cela contribue sensiblement à la réduction des déchets allant en décharge. Toutefois les plastiques sont légers et mesurés au regard de leur poids. Il n'est donc pas certain que le recyclage du plastique accroisse le taux de recyclage des déchets ménagers au delà des 60% d'ici la fin 2004.

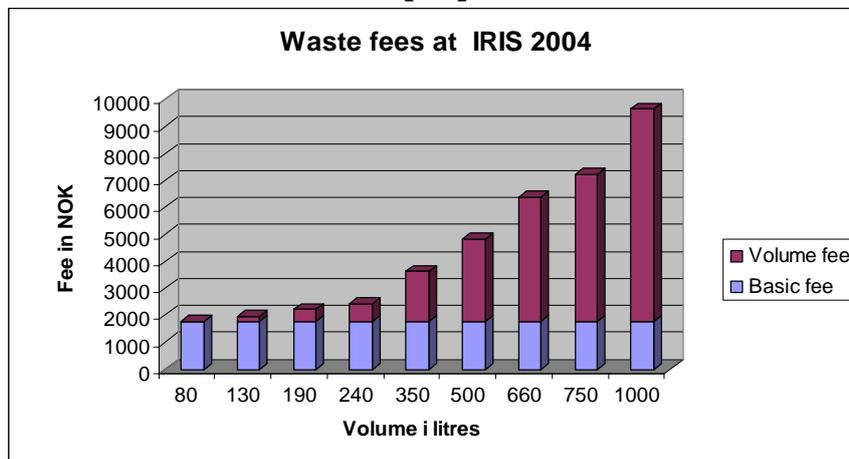
Les perspectives d'amélioration du taux de recyclage donnent lieu à de plus amples débats au sein des entreprises, les décharges étant responsables des éventuels problèmes environnementaux (mauvaises odeurs, eaux de ruissellements, etc), ainsi que les principaux sujets fiscaux et leur emplacement la principale contrainte de temps pesant sur les choix d'implantation présents et les investissements à réaliser. Le problème est double : premier problème, quels matériaux pourraient aujourd'hui faire l'objet de recyclage et donc réduire le pourcentage de mise en décharge en dessous de la barre des 25% ? Second problème, que peut-on raisonnablement attendre de plus des ménages en termes d'effort de tri et de civisme dans la gestion de leurs déchets ? De là émerge la question des « échecs du marché induits par le comportement des consommateurs », la complexité croissante du système de tri pouvant occasionner des incompréhensions et des erreurs de tri des déchets. Si les attentes ne sont pas raisonnables, de tels problèmes pourraient saper l'efficacité des technologies de recyclage. Aujourd'hui, on recycle les déchets organiques et les boues d'épandage en lisier destinés à l'agriculture et au jardinage. Le bois est aussi largement utilisé dans les procédés de compost. Les papiers et cartons sont recyclés à la production de papier vierge. Les métaux sont triés et recyclés pour les marchés de métaux d'occasion. Le verre peut être réemployé à sa fonction initiale, mais a été utilisé comme moyen d'évacuer le méthane des décharges. Le méthane est utilisé dans de petits générateurs produisant de l'électricité pour l'usine de retraitement. Depuis 2004, les plastiques font l'objet d'une collecte séparée et recyclés en tant que nouveaux emballages plastiques. Outre le système mis en place par la société régionale de

traitement des déchets, il existe un système pour les bouteilles et les canettes en aluminium qui font l'objet d'un système de consigne national. Les vieux vêtements, chaussures et meubles peuvent être récupérés par des associations de bénévoles telles que l'armée du salut. Il ne devrait en principe rester pratiquement rien à envoyer à la décharge. Pourtant, le montant total des déchets ménagers ne diminue pas, chaque hausse du taux de recyclage semblant être absorbée par une augmentation du montant des déchets. Il est alors nécessaire d'examiner plus attentivement la structure des incitations et les institutions relatives à la collecte des déchets.

Comportement des ménages, effort de tri et incitations

Le système d'incitations utilisé par IRIS afin de réduire le montant des déchets ménagers terminant en décharge est un système de redevance obligatoire calculée sur les volumes de déchets. Le graphique 3 montre que cette redevance a deux composantes dont un droit de souscription au service de collecte des déchets fixé à 1768 couronnes norvégiennes. Ceci comprend un container de 80 litres pour les « restes de déchets » (ceux destinés à la décharge), vidé une fois par mois. Les ménages disposent également d'un container pour les déchets organiques (vidé toutes les deux semaines), d'un container pour les déchets papier/carton (vidé tous les mois) et d'un sac pour les déchets plastiques (vidé également tous les mois). Si l'abonné veut accroître le volume de « restes de déchets », la redevance volume augmente assez rapidement. Ceci est conforme au principe du pollueur payer et doit permettre de réduire le volume des déchets ménagers destinés à la décharge. Les abonnés considèrent que, dans un tel système, on ne paie que pour ce qui va en décharge, mais que les autres containers sont gratuits. En outre, ceux faisant leur propre « compost maison » grâce à un système certifié bénéficient d'une remise supplémentaire de 273 couronnes ramenant leur redevance annuelle à 1495 couronnes et à deux le nombre de leurs containers.

Graphique 3



Source: IRIS Annual report 2003

L'existence de cette remise prouve que le recyclage n'est pas gratuit. Pour IRIS, la redevance de base couvre les coûts fixes, les coûts de transport des déchets, recyclables ou non, les coûts de collecte en divers endroits publics, la gestion des 30.000 abonnés et la taxe de décharge payée à l'Etat. Cette dernière est calculée en fonction des normes environnementales du site, des émissions de méthane précédemment évoquées. La redevance de base est donc absolument nécessaire pour couvrir les frais d'exploitation de toute l'usine de retraitement. Le

recyclage n'est pas toujours rentable, seul le recyclage des plastiques et du papier générant des excédents financiers.

La structure des incitations peut paraître quelque peu troublante. D'un côté, les montants payés par les ménages augmentent avec les volumes de déchets partant en décharge. De l'autre, il existe un seuil de 80 litres par mois en dessous duquel il n'y a aucune incitation à réduire les déchets partant en décharge. Ce système donne aussi un prix positif aux déchets recyclables, incitant alors les ménages à conserver les « bons déchets » et à se débarrasser des « mauvais » déchets. Ceci illustre plusieurs arguments évoqués précédemment quant aux droits de propriété sur les déchets ménagers et les problèmes relatifs à l'application du principe du pollueur-payeur en matière de réduction des déchets.

Le dilemme du pollueur payeur

L'organisation de la gestion des déchets dans la plupart des pays occidentaux, centrée autour du principe du « pollueur payeur », conduit aisément au problème suivant : un « seuil » de déchets à mettre en décharge est fixé, seuil en dessous duquel il semble difficile de descendre. Mais en réalité, ceux qui s'abonnent au système du container de 80 litres s'assurent qu'à la fin du mois leur poubelle soit effectivement remplie de sorte qu'ils reçoivent bien le service pour lequel ils paient. Au niveau agrégé, le volume des déchets terminant en décharge tend à demeurer stable d'année en année, l'augmentation du taux de recyclage compensant l'augmentation du volume total annuel des déchets. Il n'y a alors aucun gain net à une politique des déchets.

De plus amples études sont nécessaires afin de comprendre précisément l'impact des droits de propriété sur les déchets et des différentes structures d'incitations sur l'objectif de fourniture d'un bien public ou collectif. Toutefois, une première analyse peut être développée ici afin d'entrevoir quelques possibles solutions institutionnelles.

La mesure la plus simple serait d'abolir le seuil de déchets terminant en décharge. Si la redevance primaire devenait un simple droit de souscription au système régional de gestion des déchets, le paiement de la redevance serait déconnecté du montant minimal des déchets terminant en décharge. La partie de la redevance fonction des volumes pourrait alors être revue à la baisse, c'est-à-dire démarrer à 0 couronnes norvégiennes, pour 0 litre, et augmenter jusqu'à atteindre le volume de 1000 litres. En pratique, cela reviendrait à donner aux ménages le choix entre un plus petit container, de 40 litres par exemple, et la possibilité de ne plus avoir de container pour les déchets terminant en décharge. De là, un système d'incitations serait établi qui, au moins, ne serait pas contraire à l'objectif de réduction globale des déchets, service ayant les caractéristiques d'un bien public.

Autre solution possible, installer un système de pesée électronique sur les camions-bennes. Ceci permettrait alors de peser le montant réel des déchets terminant en décharge générés par chaque ménage et donc de calculer le montant de la redevance correspondant aux montants collectés. La redevance ainsi calculée serait parfaitement exacte et constituerait une incitation très précise à la réduction des déchets. Ce système donnerait aussi au ménage la flexibilité nécessaire de sorte que sa production de déchets puisse varier au cours de l'année. La technologie est parfaitement au point, mais les recherches sur les comportements des consommateurs face à un tel système manquent toujours.

Le problème de fond est de savoir si les incitations fiscales sont un moyen de réduire la production totale de déchets ou si elles sont seulement un moyen de la diminuer jusqu'à un certain niveau. Dans ce cas, il s'agit d'amener les ménages et les syndicats des résidences immobilières à participer activement à l'objectif de réduction des déchets. Ici, la participation des ménages à la réduction de la production des déchets est déterminante, ce comportement étant déjà solidement ancré après seulement 10 ans de fonctionnement du système de tri et de

consigne. Que le système soit obligatoire ou non est peu décisif, les systèmes dont l'efficacité devrait être la plus grande étant les systèmes mixtes intégrant des éléments marchands pour les déchets recyclables. Le principal défi est d'avoir une gestion « tout compris » et d'éviter les comportements de passager clandestin. Mais, au regard du danger précédemment évoqué des « échecs induits par les comportements des consommateurs », la participation n'est pas suffisante, le « membre du collectif des déchets doit aussi être actif dans ses choix de consommations et ses activités de tri et de stockage des déchets afin de parvenir à un résultat social positif.

Mais, créer et préserver des compétences et de la participation requiert de modifier l'organisation de la gestion des déchets afin de mieux satisfaire aux demandes des « membres ». De là, la « redevance-cotisation » doit remplacer la redevance de base et intégrer des obligations et des droits envers les biens collectifs des organisations membres. Il serait alors logique que la rentabilité des différentes possibilités de recyclage se reflète dans le montant de la cotisation. Un lien serait alors créé entre les actions des membres et la fourniture d'un bien public tel que la création d'une société cherchant à limiter sa production de déchets.

Bibliographie

Ostrom, E. 2003, How types of Goods and Property rights jointly affects Collective Action, *Journal of Theoretical Politics* 15 (3), 239-270, Sage Publ. 2003, London

Ostrom, E., 2004, Doing Institutional Analysis, Digging deeper than Markets and Hierarchies, in C. Menard & M. Shirley eds. *Handbook of New Institutional Economics*, Kluwer Acad. Publishers, 2004.

NOU 2002:19, Avfallsforebygging – en visjon om livskvalitet, forbrukerbevissthet og kretsløpstenkning.

Government of Norway, St.meld. nr. 25 (2002-2003), Regjeringens miljøvernpolitikk og Rikets Miljøtilstand