

*Faire enfin des déchets une  
ressource*

---

**Le traitement des déchets : une opportunité pour l'économie  
française**

## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>1. Diagnostic : une gestion des déchets loin d'être optimisée</b>	<b>6</b>
1.1. <i>Le moment essentiel de la collecte : un problème pour l'instant mal abordé</i>	6
1.1.1. Un tri qui reste très peu performant	7
1.1.2. Biodéchets : Encore des incertitudes et pas assez de solutions	7
1.1.3. Transport des déchets : tenir compte des évolutions technologiques	8
1.2. <i>Un cadre institutionnel et fiscal trop complexe et peu incitatif</i>	9
1.2.1. L'incitation, point aveugle de notre fiscalité des déchets	9
1.2.2. Un cadre institutionnel qui ne favorise pas l'innovation et l'efficacité	10
1.3. Un écosystème du déchet encore très éloigné de la logique de l'économie circulaire	12
1.3.1. L'économie « linéaire » : une impasse et un gâchis	12
1.3.2. Qu'est-ce que l'économie circulaire ?	13
<b>2. Faire de la France un territoire d'expérimentation et d'excellence en matière de gestion des déchets : nos propositions</b>	<b>15</b>
2.1. <i>Encourager fortement l'écoconception pour s'inscrire dans la perspective du développement d'une économie circulaire</i>	15
2.2. <i>Clarifier et mieux répartir les responsabilités : faire des éco-organismes les organisateurs de la gestion des déchets</i>	19
2.3. <i>Mettre en place les incitations indispensables à un meilleur tri par les ménages</i>	20
2.3.1. Vers une redevance incitative à la diminution et au bon traitement des déchets	20
2.3.2. Réfléchir à une simplification des règles de tri	22
2.3.3. Libérer l'innovation en matière de gestion des déchets	22
2.4. <i>Collecte : passer d'une logique de moyens à une logique de performance</i>	24
2.1. <i>Reconnaître un rôle à part entière à la valorisation énergétique</i>	26
2.2. <i>Assouplir les règles de fongibilité pour une meilleure valorisation des déchets</i>	27
<b>Conclusion</b>	<b>29</b>

## Introduction

Les déchets sont la face obscure de l'économie d'abondance dans laquelle nous vivons depuis un siècle. A la profusion de l'offre, à l'accessibilité immédiate des produits, à la diversité étourdissante des assortiments de nos magasins dont les rayons débordent, correspondent ces milliers de tonnes que nous rejetons chaque jour. Nous avons honte de nos déchets, et nous ne souhaitons rien tant que leur disparition dès lors que nous les avons hâtivement placés dans ce réceptacle à oubli qu'est la poubelle. Personne ne veut vraiment savoir où partent et ce que deviennent ces déchets que nous jetons tous quotidiennement. Comme le traitement des eaux usées de nos égouts, le devenir de nos déchets (qu'ils soient ménagers ou issus des activités industrielles et de construction) est une question taboue. De temps à autre, une grève de la collecte vient mettre, littéralement, sous notre nez, ces poubelles que nous voudrions oublier, et nous rappeler qu'en temps ordinaires elles sont prises en charge par une filière qui les fait ~~efficacement~~ disparaître et dont nous ne voulons rien savoir.

Ces tonnes de déchets, synonymes pour une bonne part de gâchis, révoltent la conscience environnementale de beaucoup d'entre nous. Le développement de l'idéologie du « zéro déchet » a trouvé dans cette contradiction et cette gêne, un terreau fertile. Inscrit dans la loi de transition énergétique<sup>1</sup>, ce concept du zéro déchet se situe quelque part entre l'objectif à très long terme et une exigence romantique un peu naïve, lorsqu'il est interprété dans son sens littéral à savoir l'arrêt définitif de toute production de déchets par les ménages.

Des expériences qui relèvent de l'ascèse domestique et qui permettent à des foyers militants et courageux de réduire drastiquement leur production de déchets, font parfois l'objet de reportages enthousiastes. Ces efforts dignes d'éloges ne peuvent néanmoins pas être cités comme un fort bon modèle tant ils impliquent des choix de vie qui ne peuvent s'imposer à tous ; à grande échelle

---

<sup>1</sup> Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, 18 août 2015.

comment imposer ce modèle de « pureté » sans contraindre et refuser à chacun la liberté de consommer et de vivre comme il l'entend ?

La réalité de la production de déchets **reste malheureusement en forte dissonance avec le fantasme de suppression de ces déchets** : le taux de gaspillage reste élevé et le taux de tri très mauvais, particulièrement en Ile-de-France. On constate, en France, une augmentation de la production des déchets. En effet, entre 2004 et 2012, la production de déchets primaires a augmenté de 17% alors que dans le reste de l'Union européenne, elle a baissé de 3% : 73% de ces déchets proviennent du BTP, avec une tendance à la hausse. L'enfouissement, quant à lui, concerne encore 9% des déchets ménagers en Ile-de-France, et près de 45% en province. Une légère baisse de la quantité des déchets ménagers collectés a été enregistrée. Le volume des déchets par habitant a également baissé, mais moins vite que la moyenne européenne.

Il n'est tout simplement pas réaliste d'imaginer empêcher totalement la production de déchets. Faut-il pour autant renoncer à toute amélioration ? Certainement pas, pour peu que l'on se fixe des objectifs atteignables fondés sur une compréhension des enjeux réels et non sur une vision dogmatique de l'écologie. Si l'on peut comprendre que les responsables politiques peuvent difficilement se déjuger vis-à-vis des objectifs affichés par leurs prédécesseurs, quand bien même étaient-ils incantatoires, ils **doivent cependant s'interroger sur l'actuelle attitude schizophrène consistant, au nom de la disparation prochaine et proclamée des déchets, à s'interdire de faire progresser leur valorisation en ne mettant pas en place le bon cadre réglementaire et les bonnes incitations.**

La façon correcte d'interpréter l'idée du « zéro déchet » n'est pas d'empêcher la production de déchets, mais plutôt de réviser le concept de déchet lui-même. Autrement dit, l'idée originelle de *zero waste* ne signifie pas que les déchets n'existeront plus mais que **l'assimilation des déchets à des stocks finaux irrécupérables et inutilisables doit prendre fin.** Il faut concevoir le déchet comme **une ressource devant être valorisée.** Si la nature, en effet, ne produit aucun déchet, c'est qu'elle réutilise tout ce que les animaux et les végétaux

rejetent, et non qu'elle ne rejette rien ! Il s'agit donc de développer la filière du traitement, ce qui implique de travailler sur le modèle économique de la filière.

Le développement d'une vraie industrie de la valorisation des déchets en France **représenterait à la fois une opportunité de croissance avec des investissements estimés à 6 milliards d'euros, la création de plusieurs milliers d'emplois** <sup>2</sup> dans les territoires, ainsi qu'un facteur puissant d'amélioration de notre balance commerciale grâce à l'exportation de nos savoirs faire et la rente assurée par nos brevets. En effet, le traitement des déchets doit non seulement s'adapter à leur nature mais encore aux territoires dans lesquels ils sont produits : **la collecte et le traitement ne peuvent s'envisager de la même façon en zones urbaines denses qu'en zones rurales**. En conséquence, il n'y a pas une solution unique à la problématique du traitement des déchets.

Longtemps dominée par des dogmes et des prises de position idéologiques, l'approche à adopter devra être davantage pragmatique et intégrer une réelle vision économique. C'est ainsi que le déchet pourra être considéré comme une ressource dédiée à un véritable usage.

La loi de transition énergétique a, à cet égard, constitué une avancée notable. Elle élabore en effet un cadre intéressant annonçant la volonté d'utiliser le déchet comme une ressource et n'oppose pas les filières (par exemple, celle de la valorisation matière et celle de la valorisation énergétique). **Elle aurait en revanche besoin d'être éclaircie et précisée**. Il est possible, dans le cadre qu'elle pose, sans nouveau dispositif légal lourd, de développer enfin l'écosystème de la valorisation des déchets qui fait encore défaut à la France. **C'est l'objet de ce rapport que d'exposer des propositions concrètes pour qu'émerge enfin cet écosystème**.

---

<sup>2</sup> D'après les experts interviewés.

## 1. Diagnostic : une gestion des déchets loin d'être optimisée

On ne connaît pas le coût réel de notre système de traitement des déchets, faute de comptabilité idoine : le service public de gestion des déchets n'est jamais suivi en tant que tel, mais plutôt conçu comme une somme d'opérations ; le manque de suivi fonctionnel des dépenses des collectivités est patent. Néanmoins, **on peut estimer que la dépense publique pour le traitement dépassait 10 milliards<sup>3</sup> d'euros en 2013 et progresse fortement.**

Le rapport Drouard <sup>4</sup> avait réalisé en 2014 un diagnostic complet particulièrement lucide de la situation de la gestion des déchets en France. Il avait notamment souligné :

- L'opacité des coûts de la collecte des déchets
- L'imperfection actuelle du système de tri et les grandes précautions à prendre concernant l'idée d'une collecte des bio-déchets en pratique particulièrement complexe.
- Les incitations trop limitées à une gestion satisfaisante des déchets pour tous les acteurs concernés : ménages, acteurs économiques et collectivités.
- Les entraves au développement d'une réelle économie circulaire.
- La rigidité du Code général des collectivités territoriales qui ne considère la gestion des déchets que sous l'angle de la collecte et du traitement

### 1.1. Le moment essentiel de la collecte : un problème pour l'instant mal abordé

La collecte est un moment important de la filière car elle représente plus de 50% du coût de gestion des déchets. Or depuis 20 ans on a fait porter la

---

<sup>3</sup> Chiffre probablement sous-estimé : cette évaluation, qui n'a pu être réalisée qu'à partir d'un panel de collectivités dotées d'une comptabilité analytique, est sans doute un peu biaisée à la baisse car les collectivités qui ont développé cette approche sont *a priori* les plus performantes...

<sup>4</sup> Douard P. *et al.* *La gestion des déchets par les collectivités territoriales*, Rapport de la Mission d'évaluation de politique publique, décembre 2014.

responsabilité de la qualité du tri sur l'utilisateur. Une logique dont on perçoit à présent les limites.

### 1.1.1. Un tri qui reste très peu performant

Malgré les nombreuses campagnes de sensibilisation, **le tri reste mal réalisé par les particuliers**, en particulier dans certaines zones urbaines dont la densité ne cessera pas d'augmenter dans les 50 prochaines années. La moyenne en France de récupération des emballages est de 60 kilos par an et par habitant ; à Paris elle oscille entre 30 et 10 en fonction des flux ;

Les consignes de tri sont mal comprises car **peu harmonisées** et **ne font pas l'objet d'une information suffisamment claire et lisible pour le citoyen** ; en outre elles ont évolué parfois sans explication compréhensible par l'utilisateur comme ce fut le cas par exemple pour les plastiques et le petit électroménager au gré de l'évolution des possibilités de tri et de valorisation.

La mauvaise réalisation du tri est due à trois facteurs :

- **La trop grande complexité des règles de tri** nuit au « taux d'observance » des pratiques de tri.
- **Le manque d'uniformisation des couleurs des couvercles et des bacs de tri** dû au choix laissé libre à chaque collectivité.
- Les locaux poubelles, même dans des immeubles neufs, ne sont pas conçus de manière à rendre le tri aisé.

**L'apport volontaire** est une des solutions d'amélioration du tri, mais en pratique son application se heurte à des obstacles : en particulier dans les zones urbaines denses où beaucoup de gens n'ont pas de voiture (et ne peuvent donc se rendre à la déchetterie), et où l'espace public est très encombré pour mettre en place des exutoires suffisamment nombreux.

### 1.1.2. Biodéchets : Encore des incertitudes et pas assez de solutions

**La collecte des biodéchets** dans les zones urbaines denses constitue un problème auquel, à l'heure actuelle, il est difficile d'apporter une réponse convaincante. Bien des villes les plus en pointe sur le recyclage ne s'y sont ~~même~~ pas encore attaquées, tant les difficultés pratiques sont nombreuses.

Cette collecte des biodéchets ménagers **serait pourtant souhaitable** car moins les ordures ménagères sont humides mieux elles brûlent, et donc plus leur valorisation énergétique est bonne.

La **méthanisation**<sup>5</sup> n'offre pas aujourd'hui une solution acceptée en milieu urbain dense par les riverains. Elle reste encore largement à développer dans les zones peu habitées et les questions essentielles du temps de séjour dans la poubelle, de la collecte, de la massification puis du transport ne sont à l'heure actuelle pas encore totalement résolues.

Les solutions n'existent pas à ce jour, mais des innovations des start-ups permettent **d'envisager la réalisation de la méthanisation par des équipements individuels.**

**Le compostage**, qui est une autre possibilité de valorisation des biodéchets, **est en pratique assez délicat.** Outre la difficulté de produire un compostage individuel en milieu urbain dense, la question se pose de la collecte et du réemploi de ce compost ainsi que l'alimentation en déchets verts.

Quant aux agriculteurs, qui peuvent en théorie réemployer un compost produit à grande échelle, si l'on parie sur le succès de la collecte à domicile des biodéchets, **ils ont des contraintes très spécifiques.** Notamment sur la qualité des produits qu'ils épandent. Enfin, il reste à rassurer ces derniers et les consommateurs à propos de l'innocuité du compost utilisé.

- Il est prévisible que les composts soient plus encombrants qu'utiles. Les jardins de la ville sont traités avec des composts bios par exemple, et ne peuvent recevoir les composts issus des particuliers.

### 1.1.3. Transport des déchets : tenir compte des évolutions technologiques

Dans une démarche vertueuse qui privilégie les circuits courts et vise à

---

<sup>5</sup> Concerne des déchets qui peuvent fermenter et avec lesquels on produit du bio gaz.



responsabiliser les usagers, les centres de traitement ont toujours été installés au plus près de lieux de production des déchets.

Aujourd'hui, et c'est en particulier le cas pour les bio-déchets, le développement des transports propres (GNV et véhicules électriques) permet, et permettra demain plus encore, de transporter sans dommage pour l'environnement ces tonnages dans une logique de massification du traitement. Par exemple, pour ceux d'entre eux qui devront être méthanisés là où le maillage des réseaux le permettra. Ici encore, le progrès technique peut remettre en question un dogme contraignant. Faut-il s'en priver ?

## 1.2. Un cadre institutionnel et fiscal trop complexe et peu incitatif

L'analyse du cadre institutionnel et fiscal de la gestion des déchets fait apparaître une faiblesse criante des incitations à tous les niveaux. Pour les **ménages**, la tarification incitative liée à la quantité de déchets reste embryonnaire. Pour les **entreprises**, l'éco-contribution est très peu modulée. Pour les **collectivités et les prestataires**, les clauses de performance restent rares. Ajouté à l'absence d'incitation du système à l'innovation, l'ensemble permet de brosser un tableau assez sombre du cadre dans lequel se déploie la gestion des déchets ménagers.

### 1.2.1. L'incitation, point aveugle de notre fiscalité des déchets

Dans le domaine de la fiscalité environnementale, **la fiscalité des déchets est rendue complexe tant son caractère versatile que par le cumul d'objectifs différents et parfois contradictoires qu'elle sert.**

Il existe en effet deux approches théoriques de l'éco-fiscalité :

- **Une éco-fiscalité de rendement** qui privilégie des recettes élevées grâce à des assiettes larges et des taux bas.
- **Une éco-fiscalité incitative** privilégiant des assiettes étroites ou de substitution (exemple : si produit est réputé cancérigène, il sera taxé à 60% pour inciter les gens à consommer un autre produit) et des taux élevés. Cette dernière a l'avantage d'agir sur les comportements.

**La France a toujours privilégié le principe d'une éco-fiscalité de rendement.**

La réduction des déchets à la source est l'approche privilégiée par les pouvoirs publics, les ONG et par l'opinion publique en général. Cependant, **elle n'est pas soutenue par une fiscalité incitative adaptée.**

- La **taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)** est assise sur le foncier bâti, **sans rapport avec la production de déchets**, et fait l'objet de nombreuses exonérations : collectivités locales, usines...
  - **Elle n'est donc pas incitative et de surcroît inéquitable, les petites surfaces comme les restaurants payant peu** (ces derniers acquittent une redevance dite « spéciale) **et les grandes maisons vides, beaucoup.**
  - C'est une taxe invisible n'intégrant pas de signal prix, avec des frais de gestion de 8% prélevés par l'Etat.
  - Actuellement deux-tiers des communes l'utilisent, et la tendance est à l'augmentation de cette proportion.
- La **redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)**, payée par les producteurs de déchets, a vocation à les responsabiliser. Toutefois, elle exige un budget équilibré et nécessite d'importants investissements, ce qui freine les collectivités territoriales.

**La fiscalité des déchets est trop complexe, pas incitative, instable et déséquilibrée, certaines exonérations ne semblent pas justifiées. Cette fiscalité n'encourage donc pas les investissements de long terme.**

Pourtant la mise en place d'incitations (pesée de poubelles par exemple) a un effet massif : **elle se traduit par 25 à 30% de réduction des volumes collectés.**

### **1.2.2. Un cadre institutionnel qui ne favorise pas l'innovation et l'efficacité**

Le cadre institutionnel de gestion des déchets en France a deux défauts majeurs : sa fragmentation et l'effet conservateur de ses procédures.

Tout d'abord, la France connaît **une trop grande diversité d'organisations et de modes de gestion du service public.**

En pratique, on constate une grande fragmentation des compétences entre niveaux institutionnels (intercommunalité, communauté d'agglomération, communauté urbaine...) : collecte, tri et valorisation correspondent souvent à des niveaux de compétence différents.

Cette fragmentation touche chaque maillon de la chaîne de valeur :

- Les centres de tri sont en France certainement trop nombreux<sup>6</sup> et leur volumétrie trop faible, inférieure par exemple à celle des centres installés en Espagne, au Royaume-Uni ou en l'Allemagne.
- Le parc des déchetteries est très fragmenté, ce qui en augmente le coût. Il répond néanmoins à une demande forte des collectivités qui doivent offrir ce service aux usagers ; c'est également un des moyens de lutter contre les dépôts sauvages.

Second problème du cadre institutionnel : **les règles régissant les marchés publics agissent parfois comme un frein à l'innovation en matière de gestion des déchets.**

En France, l'un des obstacles à l'entrée dans une logique de performance est le marché public. En effet, c'est ce dernier qui impose la mise en œuvre de moyens plutôt que la fixation d'objectifs de performance. Ainsi, **les innovations dans les processus d'un prestataire sont souvent rejetées** pour non-conformité au cahier des charges de la collectivité attributrice, ce qui constitue une prime au conservatisme et à l'immobilisme. Les collectivités sont insuffisamment sensibilisées aux innovations par les entreprises, ce qui rend difficile la préparation de cahiers des charges adaptés. Et dans bien des cas, le code des marchés publics ne le permet pas.

---

<sup>6</sup> Aujourd'hui 240 environ, mais dont la diminution se heurte aux réticences des collectivités territoriales car elles sont créatrices d'emplois de proximité peu qualifiés.

**Rien n'interdirait d'inscrire dans la loi, une obligation de résultat dans ces domaines de la collecte et du traitement, ce qui conduirait à modifier les cahiers des charges et l'offre des opérateurs.**

### **Le cas anglais**

Au Royaume-Uni, des « appels d'offres sur performance » ont été instaurés. Ils proscrivent les centres de stockage (décharges) et confondent collecte, tri et valorisation. Cette compétence est dévolue au Privé.

15 ans plus tard, **on constate le développement d'un système performant de tri et de traitement connectés avec la collecte.** La propreté des villes s'en trouve également notablement améliorée.

## **1.3.Un écosystème du déchet encore très éloigné de la logique de l'économie circulaire**

La notion d'économie circulaire est sans doute à placer à la base d'une approche réaliste de valorisation des déchets en ressource. Nous en sommes encore très éloignés.

### **1.3.1. L'économie « linéaire » : une impasse et un gâchis**

Force est de constater l'immense gâchis de notre système productif actuel.

Les produits qui nous entourent font l'objet d'un design attentif, mais dans un but avant tout marketing. Leur conception les inscrit presque toujours dans une économie linéaire (dans laquelle la vie du produit a un début et une fin sans aucun « rebouclage » possible).

- 90% des choses que l'on achète sont jetées dans les 6 mois.
- Dans le monde, l'équivalent en métaux d'une tour Eiffel est consommé toutes les 3 minutes.
- L'équivalent d'une piscine olympique de béton est utilisé toutes les 15 secondes. La Chine a utilisé autant de béton en 3 ans (2010-2013) que les Etats-Unis durant le XX<sup>e</sup> siècle. A ce rythme, certains estiment qu'il n'y aura plus de sable sur les plages dans 20 ans.

- 70% des 345 millions de tonnes de déchets produits annuellement dans le monde proviennent du bâtiment.

A côté des facteurs de production dont la rareté est considérée comme fondatrice de la réflexion économique, il convient d'ajouter désormais **la matière**. Il ne pourra en effet y avoir de croissance économique durable sans qu'elle ne soit radicalement rendue indépendante de l'utilisation de matières nouvelles, dont les stocks vont tout simplement s'épuiser. **Dès lors, la capacité à réemployer la matière devient essentielle.**

L'économie linéaire n'est pas seulement un gâchis de ressources et une absurdité à moyen terme. **Elle est aussi une absurdité économique.**

Les entreprises qui mettent des produits conçus dans une perspective linéaire sur le marché passent à côté de beaucoup d'opportunités. **L'enjeu est aujourd'hui d'inscrire nos productions, autant que possible dans une économie circulaire.**

L'augmentation depuis 2000 et les fluctuations du prix des matières premières, en plus de la montée de la préoccupation écologique, ravivent l'intérêt pour l'économie circulaire.

### 1.3.2. Qu'est-ce que l'économie circulaire ?

**Le principe est de passer d'une économie où l'objectif est de « faire moins mal » à une économie qui essaye de « faire bien ».**

Il faut cesser de vouloir réduire son impact, mais plutôt **faire en sorte d'avoir un impact positif.**

- Dans une économie circulaire, le terme de matière première n'a plus de sens car il n'y a plus de « matière dernière ».
- Dans l'économie circulaire, la notion de déchet n'existe pas. Le problème n'est pas l'existence des déchets, qui est inévitable et consubstantielle à toute vie, **mais la valorisation de ces déchets.**
- Dans la nature, énormément de « déchets » sont produits, mais ils sont aussi utilisés comme ressources. La nature ne connaît pas la notion de gâchis : les déchets des uns sont la ressource des autres. L'utilisation des

ressources est optimisée. La nature produit, permet la consommation, puis réutilise.

**L'économie circulaire rend possible la conception de produits vertueux tant sur un plan social qu'environnemental, mais également profitables d'un point de vue économique.**

**Encadré : En quoi l'économie circulaire s'oppose-t-elle à « l'économie verte » privilégiée jusqu'à présent ?**

Dans l'« économie verte » les produits et services y sont plus chers, au nom de la protection de l'environnement (par exemple les ampoules LED).

Cette économie est fortement dépendante des subventions, **sans que le bilan réel des opérations soit toujours parfaitement pris en compte.**

Exemple des panneaux solaires : le dispositif pour les soutenir et en favoriser la multiplication partait d'un bon sentiment. Mais en pratique il s'est traduit par des importations massives de panneaux produits en Chine. Or il faut 25 à 30 ans pour compenser le bilan carbone d'un panneau chinois importé, ce qui est aussi la durée de vie du panneau solaire.

Enfin, ces dispositifs ne peuvent pas raisonnablement prétendre compenser l'explosion de la consommation mondiale due à la démocratisation des modes de vie (en particulier le développement massif d'une classe moyenne dans les grands pays émergents).

**L'économie verte reste « linéaire » et ne résout absolument pas le problème de la finitude des ressources.**

## **2. Faire de la France un territoire d'expérimentation et d'excellence en matière de gestion des déchets : nos propositions**

En France, il existe un hiatus entre des objectifs aux ambitions très élevées, et la négligence pratique du pilotage et des moyens affectés. **La gestion des déchets en constitue un exemple éloquent.** Il conviendrait de reformuler les premiers et d'adapter les seconds.

En s'appuyant sur la logique de l'économie circulaire, **la France doit se fixer comme objectif de développer un écosystème des déchets qui le considère comme une ressource à valoriser.**

Certes, le coût net de l'ensemble des déchets ménagers restera négatif ; il serait illusoire de penser que la gestion des déchets puisse redevenir entièrement profitable à l'exception de quelques filières, dont celle qui traite le verre ménager. **En revanche il est tout à fait réaliste d'imaginer réduire considérablement la facture nette supportée par la collectivité.**

Nous proposons dans ce qui suit **quelques pistes de mesures capables de mettre la France sur le chemin d'une modernisation de la gestion de ses déchets.**

### **2.1. Encourager fortement l'écoconception pour s'inscrire dans la perspective du développement d'une économie circulaire**

On l'a vu, une approche intelligente et non-dogmatique des déchets doit reposer sur l'idée non pas de leur disparition (ce qui n'exclut pas leur réduction), mais sur celle de leur valorisation afin qu'ils disparaissent en tant que déchets.

**Cette approche requiert un effort sur la conception, mais aussi sur l'utilisation et la fin de vie du produit.** Elle nécessite également de **changer nos façons de consommer :**

- Considérer l'économie collaborative comme un moyen sérieux d'optimiser les fonctions utilitaires de produits. L'économie de

fonctionnalité peut éviter pour partie un gâchis de ressources en privilégiant l'usage plutôt que la propriété.

- Permettre aux gens de maintenir en état, réparer, démonter, utiliser des pièces du produit.
  - Cela pose malgré tout la question du cadre réglementaire mis en place et des garanties auxquelles l'utilisateur peut prétendre, dans le cas de produits réparés hors des SAV traditionnels.
  - Réfléchir à des solutions pour que les compétences amateurs ne se substituent pas systématiquement aux professionnels, aux artisans.
- Permettre aussi le « recyclage » par lequel on réutilise la matière.
  - Exemple : d'ici 2030 Xerox-Ricoh veut récupérer suffisamment de ses propres machines pour être capable de n'utiliser que 5% de matière première nouvelle pour fabriquer un nouveau produit.

### **Cette logique de l'économie circulaire s'incarne dans l'écoconception des produits.**

Quelques exemples d'écoconception, :

- Le parapluie écoconçu est solide, résistant et réparable.
- Renault récupère, désassemble les pièces usagées pour les réutiliser et reconstituer de nouvelles pièces fonctionnelles.
- Suppression du packaging et réparation éventuelle grâce à l'impression 3D.

**L'écoconception doit être encouragée de toutes les façons possibles car elle est la base de développement d'une économie circulaire. On peut s'interroger sur l'absence de mesures concrètes à l'encouragement et sur le défaut d'objectifs chiffrés dans la LTE.**

En plus d'être rentable pour l'entreprise, l'économie circulaire a l'avantage d'être **créatrice d'emplois**.



Certaines entreprises, comme SEB qui s'est engagée à ce que 65% de ses produits soient réparables pendant 10 ans, progressent dans cette direction. Mais le mouvement est encore trop lent.

### **Comment créer les bonnes incitations à l'écoconception ?**

- Le développement de **l'économie de fonctionnalité** encouragera l'industriel à fabriquer un produit beaucoup plus durable puisqu'il ne tirera plus profit de sa destruction, donc de son remplacement, mais de son usage.
- **L'économie collaborative** qui permet aussi, via des plateformes comme LeBonCoin, de revendre les biens dont on ne veut plus, participe aussi de cette économie circulaire. **Il faut donc prendre garde à ce qu'une fiscalité inappropriée ne vienne pas freiner ces échanges.**
- La piste la plus crédible **reste néanmoins celle d'une incitation financière.**
  - **Institution d'un système de bonus-malus en fonction de la conception** : un produit démontable, réutilisé, matières réutilisées, doté d'un système de réparation aurait un avantage.
    - Ce système pourrait prendre la forme d'une **modulation de TVA** : la TVA des produits et services dont les entreprises ont réussi à s'inscrire dans les différentes dimensions de l'approche circulaire serait baissée. Les exemples internationaux existent : la Suède a baissé la TVA sur les travaux de réparation.
    - L'idée d'un malus appliqué aux producteurs mettant sur le marché des produits insuffisamment éco-conçus devrait être étudiée.
      - L'apparition récente sur le marché de bouteilles de lait non recyclables mais moins chères à produire a provoqué une prise de conscience de l'urgence de décourager ce choix chez le producteur. Le ministère

de l'Environnement a annoncé son intention de promouvoir une forme de sanction dans ce but.

- Un vrai système de marché carbone pénalisant les produits au moins bon bilan carbone (c'est-à-dire utilisant des énergies fossiles) pourrait aussi être mis en place. Nous ne traitons pas ici cette question en détail, qui nécessiterait de longs développements, **en particulier pour des industries qui évitent des émissions de carbone en produisant des énergies de récupération.**

De façon générale, cela pose **la question d'une véritable fiscalité écologique qui ne soit pas seulement « punitive » mais plus « rétributive » et s'inscrive pleinement dans l'idée de la circularité de l'économie. Ce qui ne semble pas être le cas de la TGAP actuelle.** L'économiste Arthur Pigou a défini le principe « pollueur-payeur », principe suivant lequel un agent qui génère des effets externes négatifs fait supporter à la collectivité un coût supérieur à celui qu'il supporte en tant qu'agent privé. Les REP sont nés de cette réflexion. **C'est donc à l'Etat d'intervenir.** C'est à travers l'internalisation des coûts externes que l'on sanctionne « le pollueur ». La Suède applique ce principe : lorsque le coût externe augmente, la taxe augmente aussi. Celle-ci est par la suite redistribuée aux entreprises.

- Autre exemple intéressant : la Suisse, qui calcule tous les coûts externes et applique une seule taxe en fonction du niveau de pollution.

Assumer la volonté de transition écologique nécessite sans doute à un moment d'être capable de mettre en place **une fiscalité sanctionnant d'une façon ou d'une autre les produits issus d'énergies fossiles**, et symétriquement **récompensant ceux utilisant les ENR ou ayant recours à des « matières premières secondaires », c'est-à-dire issues du recyclage.**

C'est à cette seule condition que les investissements en centres de tris et de traitement performants pourront devenir possibles. Dans la situation actuelle, la volatilité des cours des énergies fossiles (pétrole, charbon et gaz) rend l'avantage compétitif des produits issus de matières premières secondaires trop fragile. **Il faut une volonté politique pour favoriser les seconds au détriment des**

**premiers, et en particulier une fiscalité incitative pour favoriser les investissements de long terme.**

## **2.2. Clarifier et mieux répartir les responsabilités : faire des éco-organismes les opérateurs de la gestion des déchets**

Quelle est l'autorité pouvant permettre de gérer les déchets de façon coordonnée ? Les Régions, administrations et assemblées politiques, ne sont pas les mieux adaptés, trop peu réactives peut-être. En revanche, **les éco-organismes aujourd'hui financeurs pourraient devenir opérateurs**, et intervenir, selon les cas, pour organiser ou coordonner les modes de collectes et également tout ou partie de la chaîne de traitement.

### **Encadré : Les éco-organismes : un statut oscillant entre le service public et le marché privé**

Ce sont des spécialistes, presque toujours acteurs de droit privé, à qui est transférée la responsabilité de collecter les contributions volontaires non fiscales.

Par leur action, ils contribuent à financer une mission de service public et sont perçus par les metteurs sur le marché comme des extensions de l'administration.

**L'éco-organisme rachèterait la production de déchet comme une matière première.** Ce faisant, le système rentrerait dans une logique de marché et le processus s'industrialiserait.

De financeur, l'éco-organisme deviendrait opérateur, par le biais de ses prestataires.

Ce système peut être plus intéressant pour les metteurs sur le marché : avoir un éco-organisme qui offre un service dont on peut se vanter auprès de ses clients à un intérêt commercial (par exemple le fait d'aller chercher les meubles quand on souhaite les jeter) et permet de renouer le lien avec les consommateurs. Une relation symétrique d'autant plus vertueuse pour le futur des acteurs industriels dont le succès sera de plus en plus conditionné par leur capacité à remonter dans la chaîne de valeur **vers le service et la relation pérenne avec les clients.**

Cette proposition se heurte en particulier à un problème : **la faible densité de la concurrence des acteurs privés** qui fait qu'en pratique les collectivités reçoivent souvent une seule candidature lors des appels d'offres.

En tout état de cause, **le modèle à adopter doit s'adapter au contexte local** (de la régie au modèle de délégation), **sans qu'il soit souhaitable d'imposer un schéma unique sur tout le territoire**. Entre les zones rurales et urbaines, il existe de grandes diversités de besoins et de possibilités (l'espace disponible, la capacité à faire de l'apport volontaire, notamment).

**L'interdiction de « l'adhésion en étoile »** (la possibilité pour une communauté organisatrice d'adhérer à plusieurs syndicats de traitement) serait une autre mesure susceptible de favoriser l'industrialisation de la filière : les multiples syndicats de traitement sont souvent trop petits pour avoir les moyens d'investir. L'obligation pour une collectivité d'adhérer à un seul syndicat permettrait à ce dernier d'atteindre la masse critique nécessaire à de vrais projets d'investissements

### **2.3. Mettre en place les incitations indispensables à un meilleur tri par les ménages**

La mise en place d'incitations pour les différents acteurs est le préalable indispensable à une diminution des volumes et une meilleure valorisation des déchets.

#### **2.3.1. Vers une redevance incitative à la diminution et au bon traitement des déchets**

Le consommateur est, et restera, au cœur de tout dispositif visant à améliorer le traitement des déchets ménagers. C'est en effet lui qui, individuellement, fait le choix des objets qu'il achète et qu'il consomme. C'est donc naturellement vers lui que la collectivité se retourne pour assumer une partie de la responsabilité des déchets produits par sa consommation. Cependant, cette responsabilisation de l'utilisateur ne peut tout résoudre. Ainsi, le tri volontaire montre aujourd'hui ses limites. Notamment du fait de sa complexité et de l'hétérogénéité de ses règles changeant d'un territoire à l'autre.

Il conviendrait de passer d'une politique de sensibilisation de l'utilisateur à une logique de performance. **La mise en place d'une redevance incitative semble une nécessité.**

Elle se heurte à **des difficultés pratiques qui ne doivent pas être négligées.** A titre d'exemple, certaines villes qui avaient opté pour une redevance au poids ont dû abandonner sous la pression de gros producteurs de déchets ménagers, au premier rang desquels les restaurateurs. En effet, leur insatisfaction face à l'augmentation de leur redevance entraîne des conséquences politiques que nombre d'élus locaux ne souhaitent pas assumer.

Néanmoins, **ces redevances incitatives existent avec succès dans maints endroits**, comme en Allemagne mais aussi en France.

- Par exemple, comme déjà plusieurs villes, Toul (Meurthe-et-Moselle) a mis en place une collecte d'ordures ménagères en points de collecte en centre-ville avec un système de badge (facture en fonction du passage) qui a permis une baisse des volumes collectés.

Un tel système permettrait en particulier aux centres de tri d'augmenter en taille et d'être moins nombreux, **dégageant des économies d'échelle et des effets d'innovation.**

Enfin, une plus grande responsabilité opérationnelle de l'éco-organisme permettrait de répondre à la seule question qui fait véritablement débat depuis presque 30 ans entre les acteurs de la gestion des déchets dans la filière des emballages (metteurs en marché, éco organismes et collectivités). A savoir, quel est le bon montant de contribution que doit verser le metteur en marché à l'éco-organisme pour financer la collecte et le tri des emballages ? La logique voudrait que le metteur en marché assume 100% des coûts. Les collectivités se verraient déchargées des opérations de collectes sélectives des emballages, des investissements et de l'exploitation des centres de tri et in fine d'opérations bien éloignées de leur responsabilité première de garantir la salubrité et la santé publique.

### 2.3.2. Réfléchir à une simplification des règles de tri

La performance du tri pourrait être nettement améliorée si elle n'était plus uniquement le fait de la responsabilité de l'utilisateur.

La simplification du tri serait la première étape pour lui simplifier la vie. Plusieurs pistes peuvent être proposées.

**Distinguer le souillé du non souillé semble en particulier une option intelligente**, même si la notion même de souillure peut en pratique être difficile à préciser.

Ce sont les matières souillées qui entraînent le déclassement de matières a priori valorisables mais qui deviennent impropres au recyclage. Il pourrait être décidé de ne mettre dans la même poubelle que ce qui n'est pas souillé (papier, carton, etc.).

Les avantages attendus seraient substantiels. Le geste de tri serait radicalement simplifié. Moins de bacs, donc moins de flux, donc aussi moins d'erreurs.

Cette solution implique de modifier en profondeur la répartition des responsabilités. Les collectivités locales devraient alors concentrer leurs efforts sur la prise en charge et le traitement du « souillé », les éco-organismes en charge de REP, devenus tous opérationnels, faisant leur affaire du non souillé, y compris pour sa collecte.

### 2.3.3. Libérer l'innovation en matière de gestion des déchets

Il existe une profusion d'idées innovantes à expérimenter localement. Il est fondamental de parvenir à donner libre cours à ces expérimentations, en partenariat avec les grands groupes. Il est tout aussi fondamental de ne plus imposer des solutions uniformes sans prendre en compte la densité des territoires, la diversité des habitats et des habitudes, l'urbanisme et la disponibilité de l'espace public, les possibilités logistiques. En conséquence, les différents bassins versants, producteurs et gestionnaires des déchets, ne peuvent pas assumer les mêmes charges en termes de fonctionnement et d'investissement pour imaginer ou consolider des organisations de collecte et de traitement.

Les collectivités locales sont au plus près des usagers et font face à des contraintes très différentes selon qu'il s'agit de métropoles denses, de zones

rurales et semi rurales, de zones péri-urbaines, etc. Elles s'organisent pour mutualiser leurs capacités et doivent pouvoir concentrer leurs efforts pour organiser le traitement des déchets dont elles ont la charge, au mieux des possibilités du tissu économique local, en faisant travailler ensemble les industriels, les start-ups, les services publics et les associations.

Ce questionnaire rebat les cartes et propose de repenser la traditionnelle répartition des compétences entre les collectivités qui collectent et organisent le traitement sur leur territoire et les éco-organismes, financiers et/ou opérateurs de traitement.

### **Des acteurs plus petits, flexibles et implantés au cœur des territoires pourraient s'associer aux grands groupes.**

Plusieurs idées peuvent être données en exemple :

- Des artisans livreurs pourraient, après avoir livré un colis à domicile, repartir avec des emballages ou même d'autres déchets adaptés à ce type d'enlèvement ou conditionnés.
- Les industriels pourraient également organiser lui-même sa propre collecte, sous réserve d'être réellement incité à la faire.
- Encourager l'innovation en termes d'équipements individuels pour effectuer le compostage à domicile. Par exemple, là où la collecte à domicile des biodéchets n'est pas envisageable, ou bien pour diminuer le volume des biodéchets collectés.

De façon générale, **il y a énormément de choses à imaginer autour des principes de l'économie collaborative**, mais il y a toujours besoin, en aval, d'un centre de tri et de traitement qui requièrent de lourds investissements.

## 2.4. Collecte : passer d'une logique de moyens à une logique de performance

**Le système de collecte doit passer d'une obligation de moyens à une obligation de performance.**

Le modèle le plus courant d'objectif fixé au collecteur est de passer 3 fois par jour et de ramasser les bacs, même si ces derniers sont vides ou n'ont pas été sortis. Le prix est alors fixe et les incitations à la performance pour l'ensemble des acteurs nulles.

**Un modèle alternatif serait de donner comme objectif de réaliser la collecte au meilleur prix pour l'utilisateur.**

- Le collecteur passerait alors moins fréquemment et aurait intérêt à développer des solutions pour optimiser ses tournées, comme la poubelle connectée.
- Couplé avec une **redevance incitative, l'expérience montre que ce système induit un meilleur tri des déchets et donc une plus grande facilité à les valoriser tout en réduisant leur quantité.**
  - Danone, par exemple, paye 35 millions en France à un éco-organisme, mais pas un kilo n'est récupéré par l'entreprise (ni donc recyclé par elle). La participation de l'industriel est donc réduite à une simple contribution financière de la prise en charge par la collectivité du recyclage de ses déchets. **Une organisation de la collecte différente pourrait inciter les industriels à récupérer directement leurs emballages pour les réutiliser.** Cette logique pourrait pousser jusqu'à un **système de consigne** pour certains conditionnements.
  - **On peut estimer à 25% de tonnage en moins** le gain réalisable, dont 4-5% d'actes d'achat différents et le reste d'utilisation accrue de structures collectives : déchetterie (apport volontaire).
    - Un système de repérage automatisé des poubelles pleines a permis à Suez de réduire de 30% ses tournées dans le parc d'attraction Disneyland de Marne-la-Vallée.



- Cela implique, il faut le noter, de revoir le rôle des déchetteries car leur fréquentation augmenterait. Aujourd’hui, les déchetteries sont principalement des lieux de collecte et pas encore des « recycleries » abouties qui peuvent proposer des services gratuits ou payants comme des réparations, du réemploi, de la location, etc.
- Pour certains grands prestataires, l’activité de collecte semble considérée comme moins attractive en raison de sa faible valeur ajoutée. Elle pourrait être transférée à des petites entreprises locales. Leurs faibles coûts fixes rendraient l’activité rentable pour elles. **Il convient ainsi, de façon générale, d’encourager la filière à mieux articuler l’intervention de petites entreprises dont les emplois sont peu qualifiés et non délocalisables, avec celle des grands groupes intervenant en aval du processus (tri et traitement).**
  - Les pouvoirs publics ont un rôle majeur à jouer dans la facilitation et l’encouragement (via les appels d’offres) de la complémentarité entre grands groupes et petites entreprises.

**Les filières à Responsabilité Elargie du Producteur (REP)** pourraient jouer un rôle majeur dans le développement de la logique de performance, si elles sont reconsidérées dans une optique d’économie circulaire.

**Encadré : De la REP financière à la REP opérationnelle<sup>7</sup>**

Juridiquement, le détenteur est responsable du déchet dont il a « la garde », et il conserve cette responsabilité même après l’avoir jeté. Le « metteur sur le marché » du produit devenu plus tard déchet n’en est en revanche pas responsable.

Ce régime juridique peut poser problème, car il n’encourage pas le producteur à anticiper la fin de vie de son produit, puisqu’il n’en est plus responsable.

---

<sup>7</sup> Le passage du modèle financier au modèle opérationnel est défendu par l’Autorité de la concurrence, Avis n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l’ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes.

En vertu de la REP et par exception, **le producteur du produit (le metteur sur le marché) va rester responsable de la fin de vie du produit.** Ce qui ne veut pas dire que le détenteur est dépouillé de sa responsabilité.

Ce qui n'était qu'une exception est en passe de devenir, par la volonté de la Commission européenne qui a placé la REP au cœur de sa réforme, **le quasi-principe d'organisation de la politique publique des déchets en Europe.**

A ce titre, la diversité des systèmes REP dans les différents pays européens pose problème. **Une harmonisation européenne des filières REP est souhaitable.**

**La REP est dite « opérationnelle » lorsque l'éco-organisme est en lien avec les filières de valorisation.** L'industriel **ne s'affranchit ainsi pas de sa responsabilité en s'acquittant d'une simple taxe,** mais conserve **un lien constant avec son produit** de sa conception jusqu'à sa valorisation finale ou son réemploi. Un pas de plus vers l'économie circulaire.

**Le nombre de filières REP devrait être accru afin de concerner un nombre beaucoup plus important de catégories de produits.**

Il conviendrait d'encourager la création de nouvelles filières (par exemple dans le domaine du bateau) **en prenant soin d'élaborer une formule qui ne pénalise par les industriels** dans un contexte de concurrence internationale. Il s'agirait de favoriser **le développement d'industries de la désintégration dont l'objectif serait le démontage du produit et de production de matières secondaires.** Une activité justement susceptible de s'exporter.

Toute obligation nouvelle doit être édictée avec précaution : **les filières ne fonctionneront réellement que si l'ensemble des acteurs, producteurs en tête, y trouvent un intérêt.** Une régulation mal pensée pourrait avoir des effets fortement déstabilisants pour toute une filière, c'est pourquoi elle doit nécessairement être développée en collaboration avec les industriels eux-mêmes.

### **2.1.Reconnaître un rôle à part entière à la valorisation énergétique**

L'enfouissement est encore aujourd'hui trop utilisé (jusqu'à 45% en province). Le développement d'une économie circulaire doit en pratique être complété d'une prise en charge des déchets finaux afin qu'ils soient valorisés.

Il convient donc aujourd'hui de prendre en compte la différence des temporalités entre les objectifs à long terme de diminution des déchets et la réalité des volumes à traiter à court et moyen terme.

**La valorisation énergétique doit ainsi être reconnue comme un élément à part entière de l'économie circulaire.** Elle permet la production d'une énergie renouvelable de récupération à partir des déchets qui échappent aux premières étapes du cycle vertueux de la prévention et de la valorisation.

Pour les collectivités locales en charge réglementairement du traitement des déchets, il s'agit d'une opportunité réelle de concilier prise en charge des volumes et production de chaleur, de froid et d'électricité sans recours à l'énergie fossile.

Si les efforts conjugués des industriels, des pouvoirs publics, des collectivités et des usagers permettent à terme une réelle diminution de la production de déchets, **l'énergie renouvelable de récupération reste une solution aujourd'hui encore nécessaire.**

## **2.2. Assouplir les règles de fongibilité pour une meilleure valorisation des déchets**

Gardons à l'esprit que les déchets ménagers ne représentent que 10% des déchets produits sur le territoire, 90% étant issus de l'industrie et du bâtiment et finissant à l'enfouissement pour la plupart d'entre eux.

Une plus grande fongibilité des déchets permettrait une meilleure valorisation de ces derniers.

**Le principe aujourd'hui est l'interdiction de la fongibilité entre déchets industriels et ménagers.** Travailler au développement de filières mixtes pourrait être intéressant.

**Les déchets industriels banals (notamment le bâtiment) sont aujourd'hui enfouis pour la plupart. C'est un gâchis immense.**

La loi empêche d'introduire des déchets issus de l'activité économique dans les incinérateurs. Ce qui laisse encore un bel avenir à l'enfouissement alors que

l'accroissement de la production de combustibles solides de récupération (CSR) est une opportunité concourant à l'autonomie énergétique.

**Intégrer ces matières combustibles permettrait d'envisager une vraie transition énergétique.**

- En revanche, **mêler déchets agricoles et ménagers bio-déchets semble plus difficile**. Il est très difficile en particulier de traiter les effluents des élevages. Des pistes sont malgré tout étudiées.

## **Conclusion**

A l'issue de nos réflexions, la question du statut du déchet apparaît centrale. En effet, si le concept d'économie circulaire repose sur le principe du réemploi des produits dont plus personne n'a l'usage pour éviter qu'ils ne deviennent des déchets, cela ne résout en rien la question du traitement de ces derniers quand ils auront échappé aux circuits de recyclage. Nous préférons les considérer comme une véritable ressource, susceptible de devenir le socle d'une filière d'excellence répondant aux objectifs de la Responsabilité Sociale et Environnementale, avec l'ambition d'être à la fois génératrice d'exportations et un facteur de renforcement de notre indépendance énergétique et en approvisionnement en matières premières. Pour y parvenir, il nous faudra non seulement stimuler la création d'un marché de la matière première secondaire issue des différentes étapes de l'économie, faire bénéficier les modes de traitement des évolutions technologiques les plus récentes et faire confiance aux initiatives des individus, des entreprises et des collectivités.

C'est ainsi, et à ces conditions, que l'impératif initial sanitaire du traitement des déchets ménagers devenu au fil des ans un enjeu majeur de protection de l'environnement, se transformera en dynamique de développement d'une véritable activité, toujours industrielle pour partie, et génératrice de valeur et d'emplois pour nos territoires

## **Animation du groupe de travail**

Olivier BABEAU, Président de l'Institut Sapiens

Jacques Marceau, Aromates

Pascale Saumon, Aromates

## **Liste des personnes auditionnées**

Jean-Louis Chaussade, *Président Directeur Général de Suez Environnement*

Jérôme Fournel, *Inspecteur général des Finances, auteur du rapport « La gestion des déchets par les collectivités territoriales »*

Maître Arnaud Gossement, *Avocat spécialisé en droit de l'environnement*

Bernard Harambillet, *Directeur général de l'activité Recyclage et valorisation des déchets France du Groupe Veolia*

Martial Lorenzo, *Directeur général du Syctom*

Brieuc Saffré, *Co-fondateur de Wiithaa, une agence de design spécialisée dans l'économie circulaire*

Guillaume Sainteny, *Professeur à Polytechnique, spécialiste de la fiscalité écologique*