



Analyse prospective de la gestion des déchets en France à l'horizon 2020

Les politiques de gestion des déchets en France ont répondu au cours de leur histoire à différents objectifs. Salubrité publique, impacts environnementaux du traitement, recyclage, prévention, sont les enjeux qui coexistent aujourd'hui.

Ce document présente une réflexion prospective sur la façon dont ils pourront se traduire dans la politique déchets de demain. Cet exercice a été mené de façon collective au sein d'un comité de suivi rassemblant les principaux acteurs concernés. L'analyse prospective s'est centrée sur quatre variables identifiées comme structurantes pour le système (réglementation de la mise en décharge, recyclage, prévention, réforme de l'organisation et du financement de la gestion des déchets), avant d'élargir la réflexion et d'apporter des éclairages sur les alternatives possibles pour les futures politiques déchets.

Les politiques de gestion des déchets en France ont connu différentes phases durant leur histoire. Initialement fondées sur des enjeux de salubrité publique, elles se sont ensuite orientées vers l'amélioration sanitaire et environnementale des conditions de collecte et de traitement. La fin du XX^{ème} siècle a vu la montée en puissance du recyclage et le début du XXI^{ème} marque l'entrée en action de la prévention.

Ces enjeux successifs, mais également complémentaires, coexisteront à l'avenir. Il est donc important de mener une réflexion sur la façon dont ils pourront se traduire dans la politique déchets de demain.

I. LA MÉTHODE D'ANALYSE PROSPECTIVE

Cet exercice de prospective a été mené de façon collective au sein d'un comité de suivi rassemblant les principaux acteurs du secteur des déchets. Au-delà des résultats de l'exercice en lui-même, cette démarche a permis une sensibilisation des participants à l'analyse prospective. Elle a également engendré des discussions sur des orientations de long terme, en s'affranchissant des contingences de court terme et des positionnements de chacun lors de négociations autour de textes réglementaires.

L'exercice s'est construit autour du système que constitue la gestion des déchets en France. Son analyse a permis d'identifier les variables qui influent sur son fonctionnement. Deux types de variables ont été identifiés :

- les variables liées au contexte : elles s'imposent aux acteurs du système économique (croissance économique, prix des matières premières, ampleur des politiques



de lutte contre le changement climatique, stratégie européenne, degré d'ouverture des frontières à la circulation)

- les variables qui résultent des décisions et des actions des acteurs. La construction de l'analyse prospective s'est centrée autour d'elles. Quatre variables sont apparues comme structurantes pour le système, c'est-à-dire qu'elles jouent un rôle déterminant dans les flux de déchets :
 - la réglementation de la mise en décharge (approche « end of pipe ») ;
 - le recyclage (boucler le cycle des matériaux) ;
 - la prévention (action en amont du système) ;
 - la réforme de l'organisation et du financement de la gestion des déchets.

Les trois premières correspondent aux interventions possibles au niveau des différents étapes du cycle des déchets, la dernière est davantage liée à la répartition des responsabilités entre les acteurs.

La représentation du système général des déchets en France a été schématisé en tenant compte de la disponibilité des





données. Le champs considéré comprend les déchets municipaux ainsi que les déchets des entreprises de plus de 10 salariés mais exclue les déchets du BTP, les déchets organiques de l'agriculture et des industries agroalimentaires.

II. LES SCÉNARIOS ÉLÉMENTAIRES

L'étude a été réalisée autour de quatre scénarios élaborées à partir de l'évolution exacerbée des variables structurantes citées ci-dessus. Elle débouche sur plusieurs constats.

Même dans le cadre d'un scénario d'action forte et volontariste pour limiter la mise en décharge, il apparaît que le centre de stockage des déchets ultimes demeure une réalité incontournable. Dix millions de tonnes au moins y entreront encore en 2020 (contre plus de 25 millions de tonnes à l'heure actuelle).

Une politique forte en faveur du développement du recyclage n'incite pas en tant que telle à une politique de prévention des déchets produits. En effet, l'arrivée à maturité des marchés du recyclage (plus fluides, plus transparents, ...) limite la hausse des coûts de traitement et augmente l'offre de matières premières tendant ainsi à réduire leur prix. La prévention n'est donc encouragée ni par les prix des matières premières, ni par le coût de la gestion de la fin de vie des produits.

L'avènement d'une véritable prévention des déchets nécessite une volonté et un portage politique très forts, notamment au niveau des collectivités locales. Et ce, alors même que des divergences profondes existent entre acteurs sur la portée de ce que doit être une politique de prévention : faut-il aller jusqu'à une « déconsommation » ou simplement adapter les modes de consommation actuels ?

Un scénario de responsabilisation complète des producteurs sur les plans organisationnel et financier (par la généralisation du principe de responsabilité élargie

du producteur – REP) pose la question de la place des collectivités locales par rapport au secteur privé.

Au-delà de ces enseignements ponctuels, l'analyse prospective apporte des éléments de réflexion et des éclairages pour la mise en place de politiques publiques dans le cadre d'une politique déchets dont l'objectif général poursuivi est la prévention et la valorisation des déchets.

Pour faire évoluer la gestion des déchets dans cette direction, l'analyse prospective identifie un certain nombre de leviers d'actions aboutissant ainsi à l'émergence de trois alternatives.

1. Alternative A : politique de prévention/recyclage

Elle propose de jouer sur la complémentarité des actions en faveur du recyclage et de la prévention.

L'extension des filières de REP aux déchets non ménagers (emballages industriels et commerciaux par exemple) amène les producteurs à prendre en charge la totalité des coûts de la fin de vie des produits concernés. La mise en place d'une modulation des contributions en fonction des efforts de réduction à la source pourrait par exemple se faire en tenant compte du potentiel « déchet » (quantité de matière, toxicité, recyclabilité) et du contenu en matériaux recyclés des produits.

L'organisation parallèle de campagnes de sensibilisation de grande envergure compléterait ce premier dispositif. Il pourrait être

financé par la création d'un fonds national pour l'écoconsommation.

L'encouragement des activités favorables à la prévention (réparation, dépôts-ventes, ...) et le développement du recyclage par des actions favorisant à la fois l'offre et la demande de matières premières secondaires pourraient être envisagées pour rendre l'ensemble des actions plus efficaces. On peut citer à titre d'exemples des incitations fiscales (via la TVA) des campagnes de communication, des normes de qualité (actions sur la demande), des incitations économiques du côté de l'offre (subventions, marché de certifications de recyclage).

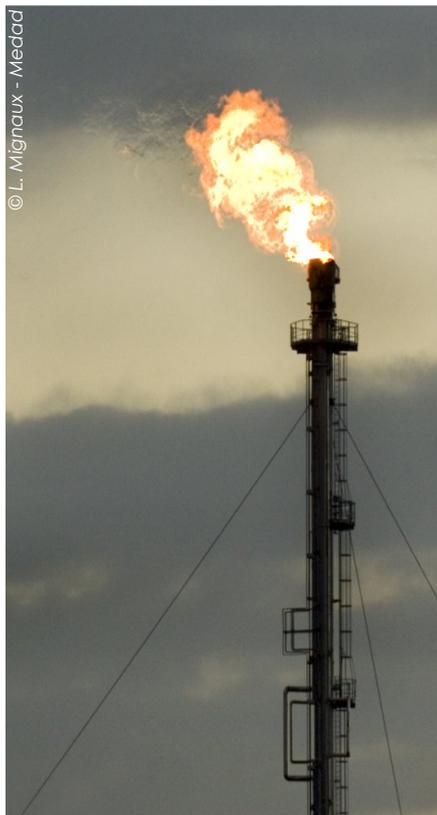
La collecte sélective en serait encouragée. Pour certains types de déchets (verre, aluminium), des contraintes juridiques pourraient compléter l'ensemble du dispositif (obligation de collecte sélective pour certains types de déchets (verre, aluminium, ...)).

Dans ce cadre d'analyse, citoyens et collectivités locales sont portés par une implication politique forte.

Les citoyens adhèrent massivement aux actions de prévention et de recyclage. Les collectivités locales multiplient les initiatives : généralisation de la redevance incitative (éventuellement motivée par une incitation financière nationale), renouvellement des contrats avec les prestataires en favorisant systématiquement la réduction à la source et le recyclage, ...

Les PME (hors petites PME)





mettent en place des plans de prévention de déchets : limitation de substances dangereuses dans les produits, prévention des déchets industriels dangereux,

La poursuite concomitante d'objectifs de prévention et de recyclage présente des synergies intéressantes comme l'utilisation d'outils communs (redevance incitative, REP) ou la prévention de la toxicité des déchets pour faciliter le recyclage.

La conjugaison des différentes actions de l'alternative A conduirait vraisemblablement à une baisse significative des déchets résiduels et à un bilan énergétique favorable d'où une baisse des émissions des gaz à effet de serre. Il est fort probable que le fort développement du recyclage s'accompagnerait d'une hausse du chiffre d'affaires et de l'emploi des entreprises de ce secteur.

Néanmoins, le succès de cette alternative est d'abord conditionné par l'absence de dysfonctionnements majeurs sur le marché des matières premières secondaires. Celles-ci doivent pouvoir circuler facilement et présenter un niveau de qualité fiable et contrôlé. Ceci

suppose à la fois des actions de sensibilisation mais aussi et surtout la mobilisation de la recherche et développement pour identifier des nouveaux débouchés et des nouvelles utilisations des matériaux recyclés.

En outre, une volonté politique forte est indispensable pour mettre en œuvre massivement des actions de prévention.

Enfin, l'évolution des modes de vie et de consommation (diminution de la taille des ménages, urbanisation, ...) peut constituer un frein à la réussite de cette alternative surtout en terme de prévention. En outre, la multiplication des fractions triées liée au recyclage pose le problème de l'équipement (nouvelles installations, maillage territorial, ...). Enfin, l'absence de contraintes fortes sur l'enfouissement peut également être un facteur d'échec. Ainsi, une réglementation de la mise en décharge permettrait de renforcer la cohérence globale de cette alternative. C'est le cas envisagée dans l'alternative B.

2. Alternative B : politique de prévention/recyclage activée par la réglementation de l'enfouissement

Il s'agit ici d'utiliser la réglementation de la mise en décharge en complément, et en tant qu'activateur, des actions en faveur de la prévention et du recyclage. Cette alternative se veut donc très complète, dans la mesure où elle propose des actions à tous les stades de la gestion des déchets.

Au-delà des actions présentées pour l'alternative A, une réglementation très restrictive est imposée à la mise en décharge, à l'instar de la politique poursuivie par certains pays comme l'Allemagne : augmentation du coût de la mise en décharge (via, par exemple, une augmentation de la TGAP sur le stockage), refus d'accepter la mise en décharge de déchets non inertes...

La limitation de l'exutoire que constitue la décharge doit permettre de jouer un rôle d'activation de la prévention et du

recyclage. Cela n'est néanmoins possible que si la pression sur l'incinération (engendrée par les contraintes pesant sur l'enfouissement) est résorbée par un développement suffisant de filières alternatives de prétraitement mécanique et biologique, soit par une meilleure acceptation de l'incinération.

Une autre condition de faisabilité de cette alternative est le renforcement des contrôles. Cette mesure s'impose d'autant plus que le coût de gestion des déchets (liée à la hausse de la TGAP sur le stockage) peut inciter à davantage de fraude. La mise en place de cette alternative demande donc des moyens supplémentaires (le renforcement du contrôle a un coût) ce qui peut en constituer un frein potentiel.

3. Alternative C : réforme de l'organisation et du financement de la gestion des déchets

Alors que les deux alternatives précédentes envisageaient essentiellement un état du système de responsabilités inchangé auquel on applique des instruments nouveaux, l'alternative C consiste à restructurer le système des responsabilités. La responsabilité élargie du producteur devient l'élément structurant de l'ensemble de la gestion du déchet. Celui-ci est appréhendé non par rapport au détenteur, mais dans la dimension globale de cycle de vie de chaque produit. Ce scénario fait appel à une logique verticale et non horizontale.

La rupture que met en scène cette alternative avec le système actuel et son caractère organisationnel ne permettent pas une conclusion claire sur son efficacité en termes environnementaux et économiques. Il est toutefois intéressant d'en dégager les mécanismes de fonctionnement et les conditions de faisabilité. En effet, cette alternative relance la réflexion autour de la redéfinition des rôles de chaque acteur dans le système et le repositionnement du rôle du service public des déchets par rapport à celui du service privé.



Pour chaque catégorie de « produit-déchet », est mis en place un mode d'organisation et de financement, fondé sur une responsabilité totale des producteurs. Celui-ci sous entend une prise en charge totale, par les producteurs, de l'ensemble des coûts liés à la fin de vie de leurs produits : collecte sélective et recyclage, collecte traditionnelle, incinération ou mise en décharge. L'impact de cette alternative en terme de prévention et de recyclage des déchets repose ainsi sur la responsabilisation des acteurs économiques et sur le principe de l'internalisation des coûts.

Cette alternative constitue un recul important de la place du service public dans la gestion des déchets et une montée en puissance du rôle du secteur industriel. Les collectivités locales se retrouvent en position de prestataires de service vis-à-vis des producteurs. Elles peuvent en effet faire bénéficier ces derniers de synergies entre filières, grâce à leurs infrastructures de collecte et/ou de traitement.

La faisabilité de cette alternative se heurte néanmoins à des obstacles organisationnels importants : comment articuler financièrement les contributions amont qui relèvent d'une logique « produit » et les coûts du traitement en aval relevant, eux, d'une logique « matériau ».

En outre, elle peut s'accompagner de deux effets pervers :

- elle privilégie la fin de vie des produits (la recyclabilité finale des produits) avec le risque que le producteur « oublie » l'impact environnemental des différentes phases du cycle de vie du produit
- elle modifie l'élément moteur de la création des filières de déchets : celles-ci répondent moins à des exigences environnementales qu'à des exigences économiques (rentabilité économique). Que deviennent les filières dont la rentabilité économique est faible ?

La mise en place de cette alternative suppose en outre une évolution réglementaire importante.



III. DES QUESTIONS FONDAMENTALES POUR ORIENTER LES CHOIX

Finalement, le choix entre ces différentes alternatives d'évolution du système de gestion des déchets en France repose sur un certain nombre de questions fondamentales.

L'alternative C fait clairement le choix du signal-prix envoyé aux acteurs économiques comme moteur de la prévention et du recyclage. En ce sens, il s'agit de l'option la plus en rupture avec le système actuel. Elle repose sur l'idée selon laquelle les producteurs sont les mieux placés pour assurer une gestion efficace de la fin de vie de leurs produits et réaliser les actions de prévention adéquates.

Les alternatives A et B perpétuent quant à elles la logique actuelle, accordant une place importante à l'action publique pour développer la prévention et le recyclage.

L'alternative B apparaît comme la plus complète dans la mesure où elle actionne des leviers à tous les niveaux du cycle des déchets. Elle traduit l'idée selon laquelle les actions en faveur de la prévention et du recyclage seront encore plus efficaces si le recours à la décharge est contraint par des mesures réglementaires et économiques. Néanmoins, elle repose sur la capacité à résorber rapidement la pression sur l'incinération, engendrée par la

limitation de l'enfouissement. Ceci suppose un développement rapide et suffisant de filières alternatives (prétraitements biologiques et mécaniques...), ou une acceptabilité de l'incinération bien meilleure qu'actuellement.

Mais si le développement de nouvelles filières économiquement rentables et environnementalement satisfaisantes s'avère difficile, ou si l'incinération continue à être fortement contestée par la population, l'alternative A peut apparaître comme une possibilité intéressante.

Néanmoins, la réussite de cette politique de prévention/recyclage dépend de nombreux paramètres (volonté politique, évolution des modes de vie et de consommation, qualité des matières premières secondaires, ...) ce qui rend ses résultats d'autant plus incertains.

Contact :

doris.nicklaus@ecologie.gouv.fr

ÉVALUATION

LA LETTRE
DE LA DIRECTION
DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES
ET DE L'ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE

Directeur de la publication :
Guillaume SAINTENY

Réalisation
et mise en page :
Morgane LE MOULT

Pour s'abonner :
lettre-evaluation
@ecologie.gouv.fr