

ELIMINATION DES DECHETS MUNICIPAUX :
QUEL PARTAGE DES RESPONSABILITES
POUR
QUEL PARTAGE DES COUTS ?

JEAN-FRANÇOIS VEREECKE, MEDEE IFRESI-CNRS

Recherche commanditée et financée par
le Cercle National du Recyclage

Janvier 2000

SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I. UNE RESPONSABILITE PARTAGEE.....	9
SECTION I. DEFINITION DE LA RESPONSABILITE ET DE SES IMPLICATIONS	
FACE AUX	
DOMMAGES ENVIRONNEMENTAUX.....	10
SECTION II. LES RESPONSABILITES LEGALES ET REGLEMENTAIRES.....	15
CHAPITRE II. LA PRISE EN CHARGE DES COUTS.....	38
SECTION I. LE COUT BRUT DE L'ELIMINATION.....	40
SECTION II. LES RECETTES ET LE FINANCEMENT DE L'ELIMINATION.....	49
CHAPITRE III. DE NOUVELLES VOIES D'AMELIORATION.....	64
SECTION I. UNE EVOLUTION DE LA CARTE DES ACTEURS	65
SECTION II. UNE REVISION DES CONTRIBUTIONS FINANCIERES.....	69
CONCLUSION	83
BIBLIOGRAPHIE	84
TABLE DES MATIERES.....	87
TABLE DES FIGURES.....	90
LISTE DES TABLEAUX	91

INTRODUCTION

La présente étude fait suite aux constats du Conseil Économique et Social selon lequel « les grands objectifs de la politique de gestion des déchets, que notre pays s'est fixés en 1992, ne pourront être atteints qu'en engageant une action d'ensemble articulée autour d'un renforcement du service public d'élimination et une réorganisation de son financement ».

Réorganiser le financement du service d'élimination implique une double réflexion sur les responsabilités de chaque acteur face aux pollutions engendrées par les déchets et sur les conditions économiques de l'efficacité du mode de répartition des charges. En d'autres termes, il s'agit d'envisager les modes de financement en fonction de l'articulation équité-efficacité.

- ◆ Selon le principe d'équité, le système de recouvrement des charges de l'élimination devrait faire reposer les coûts sur les responsables des pollutions en fonction de l'implication de chacun dans la production d'externalités.
- ◆ Selon le principe d'efficacité, le système de recouvrement des charges de l'élimination devrait permettre une maximisation du bénéfice social du système.

Au regard de ces deux principes, l'objet de cette étude est de dresser un bilan critique de la logique économique que traduisent les flux financiers observés dans le secteur des déchets municipaux. Il s'agit de comprendre **quelle est - et quelle pourrait être - la participation de chaque acteur dans la prise en charge des coûts d'élimination.**

IDEE DIRECTRICE

L'idée sous-jacente à notre démarche est de vérifier si le partage du poids du financement des systèmes locaux illustre le partage des responsabilités établi par le droit. Partant de cette idée, plusieurs questions se posent :

- Le partage actuel des responsabilités (tel que l'établissent les législations française et européenne) est-il pertinent ? Si non, quelles devraient être les conséquences d'un nouveau partage sur la prise en charge des coûts ?
- Comment concilier une répartition équitable des charges et une incitation économique satisfaisante ?
- En quoi la position stratégique des acteurs peut-elle jouer sur les critères d'équité et d'efficacité du service public d'élimination ?...

CHAMP DE L'ETUDE

Les travaux présentés ici prennent en compte l'ensemble des « déchets municipaux ». Selon l'Ifen (1999), ceux-ci représentent 52 millions de tonnes / an et regroupent :

- les déchets de la collectivité (22,5 MT) ;
- les déchets des ménages (24,5 MT) ;
- les déchets industriels banals (DIB) collectés avec les déchets des ménages (5 MT).

Parmi les déchets des ménages, on distingue les encombrants ménagers (4,5 MT) et les ordures ménagères au sens strict (collectées sélectivement (1,5 MT) ou en mélange (18,5 MT)).

Une attention particulière sera portée aux déchets d'emballages ménagers pour lesquels un système de régulation des externalités est mis en œuvre depuis 1992. Ceux-ci représentent 4,5 MT et sont principalement composés de verre, papiers-cartons, plastiques et métaux.

METHODOLOGIE

L'étude met en relation deux questions essentielles à la compréhension des principes politiques gouvernant la gestion de l'élimination des déchets :

- le partage des responsabilités entre les acteurs du système ;
- la prise en charge effective des coûts d'élimination des déchets par chaque catégorie d'acteurs.

Le croisement de ces deux axes d'analyse doit permettre de définir les implications économiques de la distribution actuelle des responsabilités désignée par les droits français et européen.

Pour parvenir à cette fin, nous proposons une démarche articulant plusieurs approches :

- **une analyse des acteurs** (approche juridique et éléments stratégiques) ;
- **une analyse économique de la prise en charge du coût** des déchets municipaux et un bilan critique des instruments économiques et de leur mise en œuvre.

L'analyse des acteurs : une synthèse des responsabilités juridiques

Selon l'article L. 222413 du Code général des collectivités territoriales, les municipalités sont juridiquement responsables de la collecte, du transport, du stockage, du tri et du traitement des déchets :

- produits par les ménages ;
- des activités municipales dont elles ont la responsabilité en tant que productrices ;
- "assimilés" aux déchets des ménages, l'assimilation étant définie par délibération du conseil municipal.

Avec l'évolution récente des exigences réglementaires, les procédés à développer doivent satisfaire des normes techniques plus draconiennes et afficher des performances nouvelles en termes de valorisation. En parallèle, le nombre d'acteurs intervenant dans l'élaboration technique de l'offre de service d'élimination, dans le financement partiel et dans l'évolution de son fonctionnement a fortement augmenté.

Les systèmes locaux et la régulation macroéconomique des opérations d'élimination se sont ainsi profondément complexifiés et quelque peu opacifiés.

Partant de ce constat, **la première étape de notre étude visera une synthèse de la carte des acteurs et de leurs responsabilités respectives.**

Partant d'un principe de responsabilité juridique partagée, quel est le positionnement stratégique des différents acteurs ?

Chaque acteur en présence possède ses propres objectifs et bénéficie de rapports de force qui lui sont plus ou moins favorables. Par conséquent, leur capacité d'action sur le système d'offre du service et, en particulier, leur faculté

à en tirer bénéfice peut être plus ou moins substantielle. A contrario, les contraintes que leur imposent leurs obligations réglementaires et, de façon indirecte, l'importance de leur dépendance vis-à-vis des autres acteurs sont également susceptibles de peser sur le fonctionnement actuel du service.

L'analyse économique de la prise en charge des coûts des déchets municipaux

Afin de centrer les réflexions sur les réalités économiques locales et d'éviter le biais d'une agrégation excessive des données, l'analyse des coûts s'effectuera sous un angle **micro-économique**.

Notre objet sera **d'analyser les mécanismes actuels de soutien financier et d'affectation des coûts** dans le but d'en évaluer les avantages et limites.

Les critères d'évaluation seront les suivants :

- Équité-responsabilité ; la prise en charge des coûts reflète-t-elle la responsabilité juridique de chaque acteur face aux différentes catégories de déchets ?
- Incitation économique : la logique actuelle du financement de l'élimination incite-t-elle à une limitation des coûts sociaux liés aux déchets ?

Partant, il s'agira d'examiner dans quel cas les instruments économiques peuvent assurer la satisfaction de ces deux critères.

PLAN

Le raisonnement sera structuré en trois parties. Dans un premier temps (chapitre I), nous analyserons le partage actuel des responsabilités. Puis nous évaluerons les coûts pris en charge par les différents acteurs de la politique des déchets (chapitre II). Nous terminerons par quelques réflexions en vue d'une révision future des modes de financement des coûts de l'élimination des déchets.

CHAPITRE I.

UNE RESPONSABILITE PARTAGEE

La responsabilité de l'élimination des déchets municipaux est, selon le Code général des collectivités territoriales, à la charge des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale. La question du partage des responsabilités juridiques semble ainsi clarifiée et ne devrait pas avoir à faire l'objet d'un chapitre complet. C'est omettre les précisions apportées par d'autres textes désignant les producteurs de déchets et définissant leurs obligations respectives.

*Dans ce premier chapitre, nous proposons une synthèse du cadre juridique de répartition des responsabilités. **L'objet de la démarche est de situer chaque acteur face à ses obligations légales, lorsque celles-ci sont clairement définies.***

Une première section précisera l'enjeu d'une définition claire des responsabilités, une seconde analysera les responsabilités légales et réglementaires.

SECTION I.

DEFINITION DE LA RESPONSABILITE ET DE SES IMPLICATIONS FACE AUX DOMMAGES ENVIRONNEMENTAUX

Au sein des problématiques liées à la protection de l'environnement, la responsabilité occupe une place importante car elle sert aussi bien à déterminer l'origine des problèmes de pollution que les moyens économiques à mettre en œuvre pour les éviter.

Dans cette section, nous proposons de clarifier cette notion à partir de la définition en droit français de la responsabilité civile. Ce choix conceptuel se fonde sur le caractère éclairant du droit, notamment par le lien qu'il établit entre les faits générateurs de dommage et les dommages en question.

Après avoir rappelé cette définition et en nous référant au concept d'externalité, nous tenterons d'isoler les « dommages environnementaux » pris en considération dans ce rapport.

I. LES CONDITIONS D'UNE RESPONSABILITE CIVILE : UN BREF RAPPEL

Le droit français retient un principe de dualité des régimes de responsabilité civile. Dans son acception la plus large, la responsabilité civile est liée à un dommage. Selon que ce dommage résulte de l'inexécution d'une obligation contractuelle ou survient, au contraire, en dehors de toute relation contractuelle, le régime de responsabilité relèvera de la responsabilité civile contractuelle ou de la responsabilité civile délictuelle.

L'application du régime de responsabilité contractuelle suppose que le dommage résulte de l'inexécution d'une obligation issue ou rattachée au contrat et que la responsabilité soit mise en jeu dans les rapports entre les cocontractants ou des personnes assimilées à des contractants. Si les conditions nécessaires à l'application du régime contractuel ne sont pas réunies, le régime de responsabilité civile sera nécessairement délictuel.

Dans tous les cas, la responsabilité civile ne peut être retenue que si trois conditions sont réunies.

Il faut tout d'abord qu'il y ait un **dommage**, c'est à dire une atteinte aux intérêts matériels, patrimoniaux ou extrapatrimoniaux de la victime. Par ailleurs, il faut qu'il y ait un **fait générateur du dommage** ainsi qu'un **lien de**

causalité démontré entre le fait générateur du dommage et les dommages subis.

En matière de déchets, les dommages regroupent en particulier les problèmes de pollution du sol, des eaux, des pertes de cultures, des gênes olfactives, des atteintes à la santé, etc. Le droit français prévoit que la victime doit avoir subi un dommage personnel, direct et certain. Le caractère personnel signifie que le dommage atteint la victime elle-même, dans son intégrité physique ou morale dans ses biens ou ses intérêts patrimoniaux. Le caractère certain du dommage a un effet limitatif sur la prise en compte de tous les effets nocifs subis du fait des déchets. On sait en effet qu'en matière de pollution par les déchets, certains impacts se manifestent à long terme, d'autres relèvent de l'incertitude et de la controverse et nécessitent un certain temps pour que les connaissances scientifiques vérifient l'effectivité des menaces écologiques. Le caractère direct du dommage peut, quant à lui, être difficilement appréhendable puisque des dommages directs peuvent eux-mêmes engendrer un certain nombre de victimes indirectes pouvant le cas échéant se retourner contre la première victime directe du dommage.

Dans la définition du fait dommageable, deux cas de figure peuvent se présenter :

- « Le dommage est dû à un acte ou à une omission directement rattachable à la personne ayant commis cet acte ou cette omission. La responsabilité est alors une responsabilité du fait personnel qu'il s'agisse d'une faute caractérisée ou d'une simple imprudence ;
- le dommage peut également survenir d'un fait ou d'un événement quelconque survenu dans le cadre de l'exercice d'une activité ou d'une profession particulièrement dangereuse et susceptible de causer un dommage à l'environnement. Le responsable est alors la personne qui a la maîtrise de l'activité dommageable. »

Le troisième élément de l'action en responsabilité est la preuve du lien de causalité existant entre le fait dommageable et le dommage. Cette preuve est à la charge de la victime. Les problèmes liés à la preuve du lien de causalité sont proches de ceux liés au caractère direct du dommage en l'occurrence la possibilité de rencontrer une multiplicité de facteurs de nuisance, celles-ci pouvant apparaître dans le long terme.

II. RESPONSABILITE, DOMMAGE ET EXTERNALITE DANS LE DOMAINE DES DECHETS

Pour établir les liens existant entre la responsabilité et les dommages, nous pouvons nous baser sur la convention de Lugano du 21 juin 1993 relative à la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour

l'environnement. Selon cette convention, les dommages regroupent les décès, les lésions corporelles et toute altération à l'environnement à l'exception du manque à gagner ainsi que du coût des mesures de sauvegarde prises pour éviter les autres dommages.

La notion de réparation pour altération de l'environnement est également définie et est considérée comme équivalente au *coût de remise en état du site*. Quant à l'environnement, il représente toutes les ressources naturelles, abiotiques et biotiques, c'est à dire l'eau, l'air, le sol, la faune et la flore, l'interaction entre ces éléments, les biens composant l'héritage culturel et les aspects caractéristiques du paysage.

Dans les développements qui suivent, nous rapprochons la notion de dommage à celle d'effet externe ou, plus précisément, d'externalité négative. Ce rapprochement permet d'explicitier le rôle des pouvoirs publics, notamment dans la détermination des règles de responsabilité à appliquer dans le domaine des déchets urbains.

II.1. Une définition des externalités

Les externalités apparaissent lorsque la satisfaction d'un ou de plusieurs agents est affectée par les décisions d'un ou de plusieurs autres agents sans que le marché ne rétribue cette interaction.

En d'autres termes, l'externalité apparaît lorsque l'activité produit des effets hors marché.

L'intégration de la notion d'externalité à la théorie du bien-être est apparue avec les travaux de Pigou (1920, voir notamment p. 134 et suivantes).

Dans son ouvrage, Pigou indique que « *L'essence du phénomène est qu'une personne A, en même temps qu'elle fournit à une autre personne B un service déterminé pour lequel elle reçoit un paiement, procure par la même occasion des avantages ou des inconvénients d'une nature telle qu'un paiement ne puisse être imposé à ceux qui en bénéficient ni une compensation prélevée au profit de ceux qui en souffrent* ». Cette définition souligne l'existence de phénomènes hors marché, dont les bénéfices et les dommages ne seraient pas compensés par un système de paiement. Selon Baumol et Oates (1998, p. 17), cela revient à considérer trois éléments dans le fonctionnement d'une économie :

- les activités de consommation ou de production d'un agent économique entraînent une production jointe ;
- cette production jointe est incluse dans la fonction d'utilité ou la fonction de production d'un autre agent ;
- il n'existe pas de marché pour cette production jointe.

Examinons les problèmes que cette définition pose lorsqu'elle est appliquée aux déchets.

II.2. Les déchets en tant qu'externalités

L'application de la précédente définition au déchet pose d'emblée le problème d'une conception non marchande de leur gestion. Compte tenu des éléments isolés par Baumol et Oates, assimiler les déchets à des externalités reviendrait à considérer leur élimination ou leur valorisation comme des activités non marchandes. On ne peut se satisfaire de cette analyse.

Les déchets ménagers sont les résultats d'activités de consommation affectant la fonction d'utilité des habitants qui en subissent les nuisances (visuelles, olfactives, effets sur la santé, etc.). Si on prend l'exemple des décharges sauvages, on peut dire que l'utilité qu'obtient un agent A en évacuant ses résidus dans des lieux publics affecte celle de l'agent B qui les fréquente.

Nous nous trouvons donc bien face à une problématique de production d'effets externes. Cependant, l'externalité prise en compte ici n'est pas le déchet en lui-même mais les effets de pertes et de nuisances engendrés par son élimination.

Parmi ces pertes et nuisances, on peut distinguer :

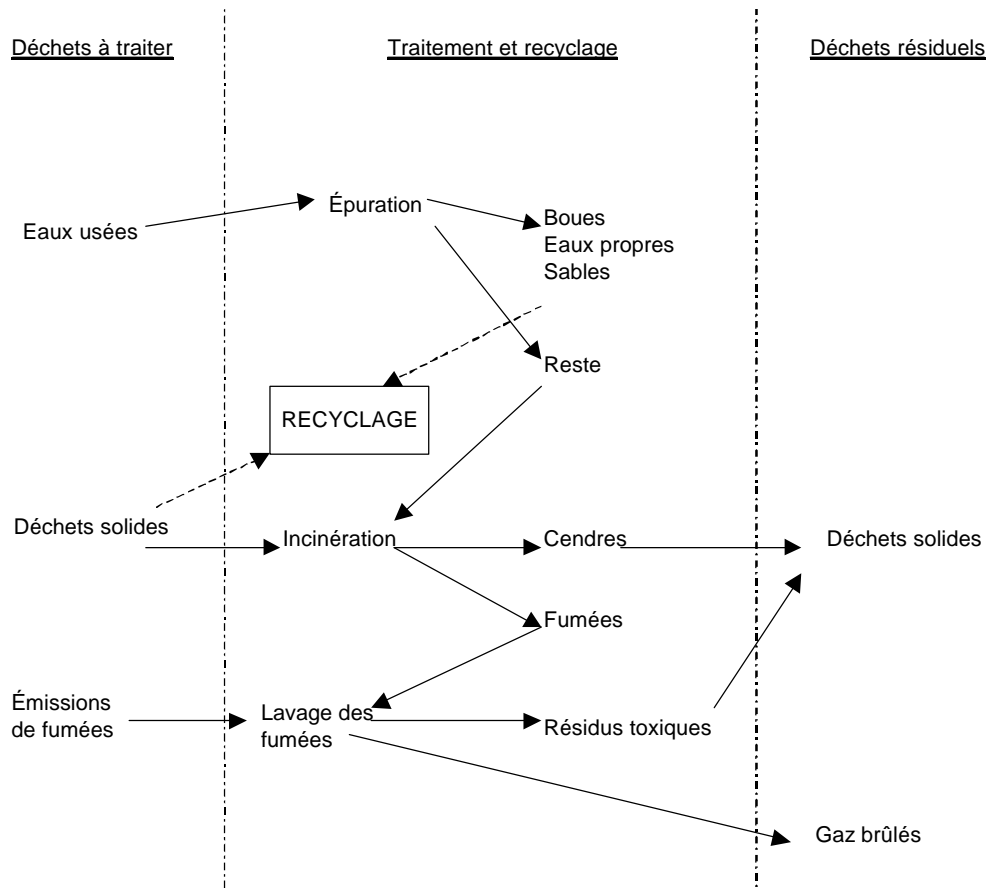
- les déchets solides « ultimes » rejetés dans le milieu naturel ;
- les rejets liquides ou gazeux engendrés par le processus d'élimination ;
- les nuisances immatérielles (bruit, pollutions visuelles, odeurs, ...) ;
- les coûts d'opportunité (réserves foncières et fiscales).

Il convient donc de retenir que, quel que soit le procédé d'élimination mis en œuvre pour traiter les déchets, il y a toujours une production d'externalités. En d'autres termes, éliminer les déchets ne revient pas à éliminer les externalités : *le déchet est une externalité dont l'élimination produit elle-même d'autres externalités.*

Le schéma ci-dessous, proposé par B. Bürgenmeier, Y. Harayama et N. Wallart (1997, p. 63) illustre en partie cette idée en rappelant que « *même les méthodes les plus modernes de traitement des déchets – l'épuration des eaux usées et l'incinération des ordures avec lavage des fumées – ne font que transformer une catégorie de déchets en une autre* ». Dans tous les cas, il y a donc accumulation de déchets solides résiduels.

Figure n°1.1 Traitement des déchets

Source : B. Bürgenmeier, Y. Harayama et N. Wallart (1997)



Le problème principal de ce mécanisme est qu'il augmente avec la croissance économique. Plus la production croît, plus les ressources sont exploitées, plus les déchets s'accumulent. En l'absence d'intervention publique et compte tenu de la distance entre les espaces de négociation des producteurs de déchets et des victimes de cette production, cette logique maintient une situation d'échec de marché. Elle justifie ainsi une « politique publique de gestion des déchets », celle-ci requérant en premier lieu, la détermination des règles de responsabilité vis-à-vis de l'état de l'environnement.

Nous retenons ici que la notion de responsabilité requiert l'existence d'un lien de causalité entre un fait et un dommage perçu de façon personnelle, directe et certaine. Appliquée au problème des déchets, cette définition se heurte à la complexité des liens existants entre les actes de production et de consommation et les dommages subis. Dans cette situation, c'est à la loi que revient la charge du partage des responsabilités. Ce point est analysé dans la section suivante.

SECTION II. LES RESPONSABILITES LEGALES ET REGLEMENTAIRES

Selon la loi du 15 juillet 1975, la responsabilité de l'élimination incombe aux producteurs de déchets. La simplicité de ce principe cache en réalité des règles de responsabilité bien plus complexes.

I. LA RESPONSABILITE DES COMMUNES

I.1. Les frontières du service public

« Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, l'élimination des déchets des ménages ». (Article L. 222414 du Code général des collectivités territoriales). Elles assurent également l'élimination des autres déchets définis par décret, « qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières ». (article 12 de la loi du 15 juillet 1975). Outre leurs propres déchets, les communes sont donc chargées d'éliminer les déchets des ménages ainsi que ceux pouvant y être assimilés.

Par cette obligation, les communes se trouvent dans une situation intermédiaire entre d'une part, le champ économique de la production, de la distribution et de la consommation, et d'autre part, le champ économique de la valorisation et de la commercialisation des produits en seconde vie.

La compétence communale se limite à la seule *élimination*, c'est à dire aux « *opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie, ainsi qu'au dépôt ou au rejet dans le milieu naturel de tout autre produit dans des conditions propres à éviter les nuisances mentionnées (...)* » (article 2 de la loi n°75-633 du 15 juillet 1975).

La loi ne précise que vaguement la limite du service public d'élimination. En parlant du « *traitement nécessaire* », le législateur n'indique pas jusqu'où celui-ci doit-il être opéré. De façon plus précise, les traitements à opérer pour le dépôt ou les rejets dans le milieu naturel soient écologiquement acceptables ne sont pas clairement explicités. De même, le niveau de qualité requis pour les éléments et matériaux destinés à la récupération ne fait l'objet d'aucune clarification. Implicitement, on comprendra que ce niveau correspond en fait à la limite, à un moment donné et pour un état donné des techniques, des possibilités de pénétration du marché en vue d'une valorisation.

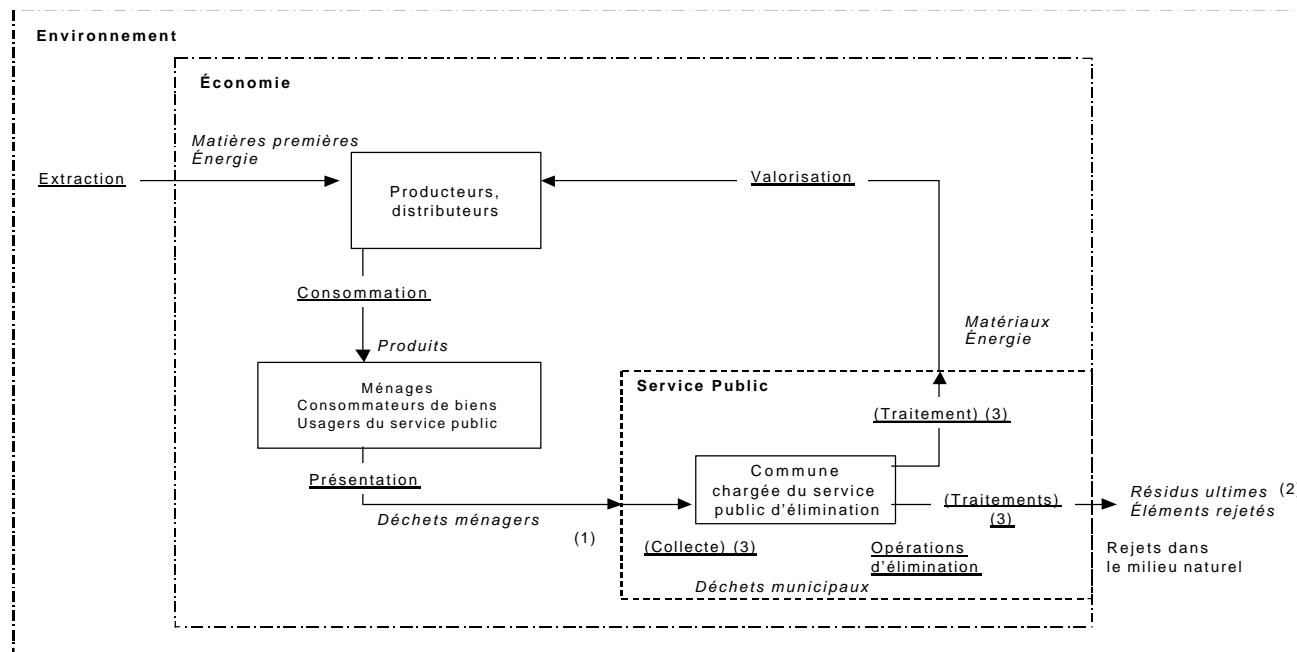
☞ **Les limites du service public se situent :**

- **au niveau de la présentation des déchets, lorsqu'ils sont collectés et entrent dans un processus d'élimination (ils entrent ainsi dans le cadre du service public) ;**
- **au niveau du stockage et du rejet dans le milieu naturel, lorsque le déchet peut être considéré comme ultime et que les conditions du rejet sont propres à éviter les nuisances mentionnées par la loi ;**
- **à la frontière du marché, lorsque la valorisation du bien¹ devient économiquement intéressante et que ce dernier peut être réintroduit dans le circuit économique.**

¹ Selon les jurisprudences française et européenne, à ce stade, le matériau n'est plus un déchet mais un produit destiné à la valorisation.

Figure n°1.2.
Sphère des déchets ménagers et limites du service public

Représentation personnelle d'après Le Bozec (1994)



(1) Tant que le déchet n'est pas collecté, il reste de la responsabilité des ménages.

(2) Loi n°92-646 du 13 juillet 1992, art. 1er -II : déchet ultime : « un déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux ».

(3) Les opérations indiquées entre parenthèses sont des composantes de l'élimination.

Logo de l'Agence de l'eau de la région parisienne (AERPAR) et du Syndicat Intercommunal pour l'Élimination des Déchets (SIED).

I.2. L'encadrement réglementaire du service d'élimination

I.2.1. Les textes européens

Parmi les directives et résolutions-cadres européennes relatives aux déchets, nous pouvons distinguer quatre textes essentiels.

1. La directive déchet du 15 juillet 1975 (75/442/CEE), transcrite le jour même en droit français (loi 75/633), prévoit que les déchets doivent être éliminés dans le respect de la santé des individus et sans porter préjudice à l'environnement. Dans cette optique, les Etats doivent superviser les opérations d'élimination et soumettre les installations de stockage et de traitement à autorisation. Le texte prévoit également la mise en place de plans d'élimination et l'application du principe pollueur-payeur.

2. D'autres principes sont fixés par la résolution du Conseil de 1990 (90/C/122/CEE du 7 mai 1990) :

- « 1. *réduction à la source du flux des déchets ;*
2. *promotion des écoproduits ;*
3. *accroissement de la valorisation ;*
4. *mise en place de réseaux d'installation d'élimination performants ;*
5. *mise en décharge réservée aux déchets ultimes ;*
6. *réduction des transports des déchets ».*

3. Les principes de ces deux textes sont précisés par la directive déchet de 1991 (Directive 91/156/CEE du 18 mars 1991) (voir commentaires de S. GELOSI et L. GIUBILEI (1994), p. 40) :

- la réduction des quantités et de la nocivité des déchets passe par une promotion des technologies propres et par des produits réutilisables et recyclables (principe 1) ;
- la mise en place de réseaux d'élimination performants devrait permettre l'autosuffisance nationale en matière d'installation de traitement (principes 4 et 6) ;
- les plans d'élimination prévus par la directive de 1975 doivent préciser les types, quantités et origines des déchets à valoriser ou à éliminer.

4. La directive 94/62/EC sur les emballages et déchets d'emballages, publiée au JOCE le 31 décembre 1994, affiche quant à elle une double volonté :

- un objectif d'harmonisation des législations nationales réglementant la gestion de ces déchets ;

- prévenir d'éventuelles entraves et distorsions dans les échanges et la concurrence à l'intérieur de l'Union Européenne.

Elle sera revue en 2001 en fonction de l'expérience acquise à la suite de sa transposition en droits nationaux. Dans l'optique de cette révision, industriels et législateurs effectuent un suivi rigoureux de ses conséquences sur le commerce international [J. FONTEYNE (1996), p. 106].

Elle fixe enfin les objectifs de valorisation à atteindre d'ici l'an 2001 :

- valorisation matière ou énergétique de 50 à 65 % du poids des emballages tous matériaux confondus ;
- recyclage, matière ou organique, de 25 à 45 % du poids des emballages tous matériaux confondus, avec un minimum de 15 % par matériau.

I.2.2. Le cadre juridique français

L'essentiel du cadre légal du service d'élimination peut se résumer à deux textes principaux :

- la loi 75/633 du 15 juillet 1975 modifiée et complétée par la loi 92/646 du 13 juillet 1992, dite loi sur les déchets ;
- la loi 76/633 du 16 juillet 1976 dite loi sur les installations classées.

Mentionnons en outre les décrets d'application :

- le décret 92/377 du 1^{er} avril 1992 (relatif aux déchets résultant de l'abandon d'emballages) ;
- le décret 93/1410 du 29 décembre 1993 (relatif au droit à l'information) ;
- le décret 94/609 du 13 juillet 1994 (relatif notamment aux déchets d'emballages dont les détenteurs ne sont pas les ménages) ;
- le décret 96/1008 du 18 novembre 1996 (relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés) ;
- le décret 98/638 du 20 juillet 1998 (relatif à la conception et à la fabrication des emballages).

Enfin, d'autres dispositions législatives jouent un rôle essentiel dans l'évolution des contraintes locales d'accomplissement du service public. On peut ainsi rappeler l'influence des lois de 1992 et 1999 relatives à l'administration territoriale de la République ainsi que la loi de finances pour 1999 qui institue la première écotaxe : la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

1.2.3. Principe général

Avec la loi de 1975, la production et la gestion des déchets trouvent un cadre juridique nouveau au sein duquel sont précisées les notions de producteur, de détenteur et de responsabilité vis-à-vis de la production de déchets.

Sont considérés comme “ responsables ” les producteurs ou détenteurs de déchets (selon l'article 2). Ceux-ci sont donc tenus “ d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination ” conformément aux dispositions de la loi.

La loi de 75 introduit donc un principe de responsabilité obligeant du même coup les détenteurs et producteurs de déchets à prendre en charge le prix de leur cession².

En 1992, la révision des textes législatifs va permettre de préciser les objectifs et principes de la politique des déchets (article 1). Ces objectifs sont :

- la limitation en distance du transport des déchets ;
- la valorisation des déchets ;
- le stockage en CSRU³ des seuls déchets ultimes d'ici le premier juillet 2002 ;
- la prévention et la réduction de la production et de la nocivité des déchets ;
- l'information du public sur les effets des opérations de production et d'élimination des déchets.

Ces objectifs étant précisés, leur réalisation est régie sous la forme de planifications départementales placées sous la responsabilité des préfets. On vise ainsi une *décentralisation des décisions techniques* afin de les adapter au mieux aux réalités locales. Si la rédaction des plans s'effectue au niveau départemental, l'obligation d'élimination et la définition des procédés à mettre en œuvre reste du ressort des communes et de leurs regroupements. Les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) détiennent ainsi un certain « degré de liberté » dans l'élaboration de leurs dispositifs.

² Nous sommes ici dans le cadre d'une cession de biens à prix négatifs.

³ CSRU : Centre de Stockage des Résidus Ultimes.

II. LES LIMITES DE LA NOTION DE « PRODUCTEUR DE DECHETS » ET LA REPONSE APPORTEE DANS LE DOMAINE DES DECHETS D'EMBALLAGES MENAGERS

II.1. Les limites de la notion de « producteur de déchets »

La directive n°75/442/CEE du Conseil en définit le producteur de déchets de la manière suivante (Source JOCE) :

« Producteur : toute personne dont l'activité a produit des déchets (« producteur initial ») et/ou toute personne qui a effectué des opérations de prétraitement, de mélange ou autres conduisant à un changement de la nature ou de la composition de ces déchets. »

Selon cette définition, les entreprises et les distributeurs (dont l'activité produit des déchets), les ménages (qui produisent des déchets en mélange) ou encore les industriels du secteur des déchets (dont l'activité change la nature des déchets) sont tous désignés comme producteurs. Cette notion permet de prendre en compte dans l'acte de « production de déchets » toutes les opérations agissant *directement* sur l'augmentation des gisements ou sur le changement de leur nature ou de leur composition. Par contre, elle n'intègre pas les opérations ayant un impact *indirect* sur ces mêmes gisements.

Elle ne tient pas compte, par exemple, de l'impact indirect de l'utilisation de produits nocifs dans la conception de biens de consommation (ex. piles et batteries). Elle n'intègre pas non plus la responsabilité des distributeurs vis-à-vis des publicités gratuites présentes dans les poubelles des ménages.

Selon la définition juridique du « producteur de déchets », le ménage est ainsi l'unique producteur de déchets provenant des publicités gratuites qu'il reçoit.

Le problème de cette position réglementaire est qu'elle détache la notion de *producteur* de celle de *responsable de la production*. En effet, même si les ménages peuvent être reconnus comme producteurs de déchets, on ne peut pour autant considérer qu'ils sont les uniques *responsables* de cette production. Lorsqu'ils reçoivent des journaux gratuits (ne répondant pas à une demande de leur part) ou lorsque les produits qu'ils achètent sont « sur-emballés », leur production de déchets augmente sans qu'ils ne puissent agir de *façon responsable* en faveur d'une limitation de leurs rejets.

Retenons ici la limite fondamentale de la notion : le *producteur de déchets* peut ne pas être entièrement *responsable* de cette production.

La portée de cette limite peut être aisément illustrée en nous référant à la loi n°75-633 du 15 juillet 1975 dite « loi sur les déchets ». Dans le premier alinéa de son article 2, cette loi oblige aux producteurs d'assurer ou de faire assurer

l'élimination correcte de leurs déchets. Sachant que ces producteurs ne sont pas entièrement responsable de leur production, le droit français institue donc a priori *une responsabilité légale* sans que le *lien de causalité* entre les *faits dommageables* (production d'emballages, usages, consommation...) et les *dommages* (coût social de l'élimination) ne soient clairement établis. Nous verrons, en examinant le cas particulier des déchets d'emballages ménagers, qu'en s'écartant de la notion de producteur et en se rapprochant plus des responsabilités réelles des personnes, le législateur a su combler quelque peu cette lacune.

II.2. La responsabilité des producteurs dans le domaine des déchets d'emballages ménagers

Outre les textes cadres relatifs aux déchets, la gestion des déchets d'emballages ménagers est encadrée par la Directive européenne 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages. Cette directive précise – entre autre – les obligations des personnes, celles-ci sont transposées en droit français par le décret du 1^{er} avril 1992 relatif aux déchets d'emballages ménagers, le décret du 13 juillet 1994 relatif aux autres déchets d'emballages, le décret du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et traitant des objectifs chiffrés à atteindre et le décret du 20 juillet 1998 relatif à la conformité des emballages produits aux exigences de la directive.

Nous nous intéressons ici au décret du 1^{er} avril 1992.

Ce décret concerne les emballages dont les détenteurs finaux sont les ménages. En vertu d'une répartition plus équitable des responsabilités, ce texte confie à tout producteur ou importateur l'obligation de « contribuer ou pourvoir à l'élimination de l'ensemble de ses déchets d'emballage ».

Ce transfert d'obligation fait appel à une remise en cause de la responsabilité légale des « producteurs de déchets » (*cf. supra*). Dans le cas des déchets d'emballages ménagers, ceux-ci sont représentés par les ménages dont l'activité de consommation engendre des déchets (production initiale). Selon les termes de la loi de 75, les ménages sont donc tenus d'éliminer ou de faire éliminer ces déchets.

En affectant aux producteurs d'emballages ménagers l'obligation de contribuer ou pourvoir à cette élimination, le législateur tente de mettre en accord les responsabilités légales avec le lien de causalité entre les dommages (les externalités liées à la production de déchets d'emballages) et les faits générateurs des dommages (la production et la nocivité des emballages mis sur le marché).

La responsabilité est ainsi attribuée aux personnes qui, à titre professionnel, emballent ou font emballer leurs produits en vue de leur mise sur le marché.

Si le producteur ainsi désigné choisit de contribuer à l'élimination d'une partie de ses emballages, il devra passer un contrat avec un organisme agréé (type

Éco-Emballages) dont l'objet sera de « prendre en charge » les emballages usagés de ses cocontractants (article 6 du décret).

Si le producteur choisit de pourvoir à l'élimination du reste de ses emballages, il devra :

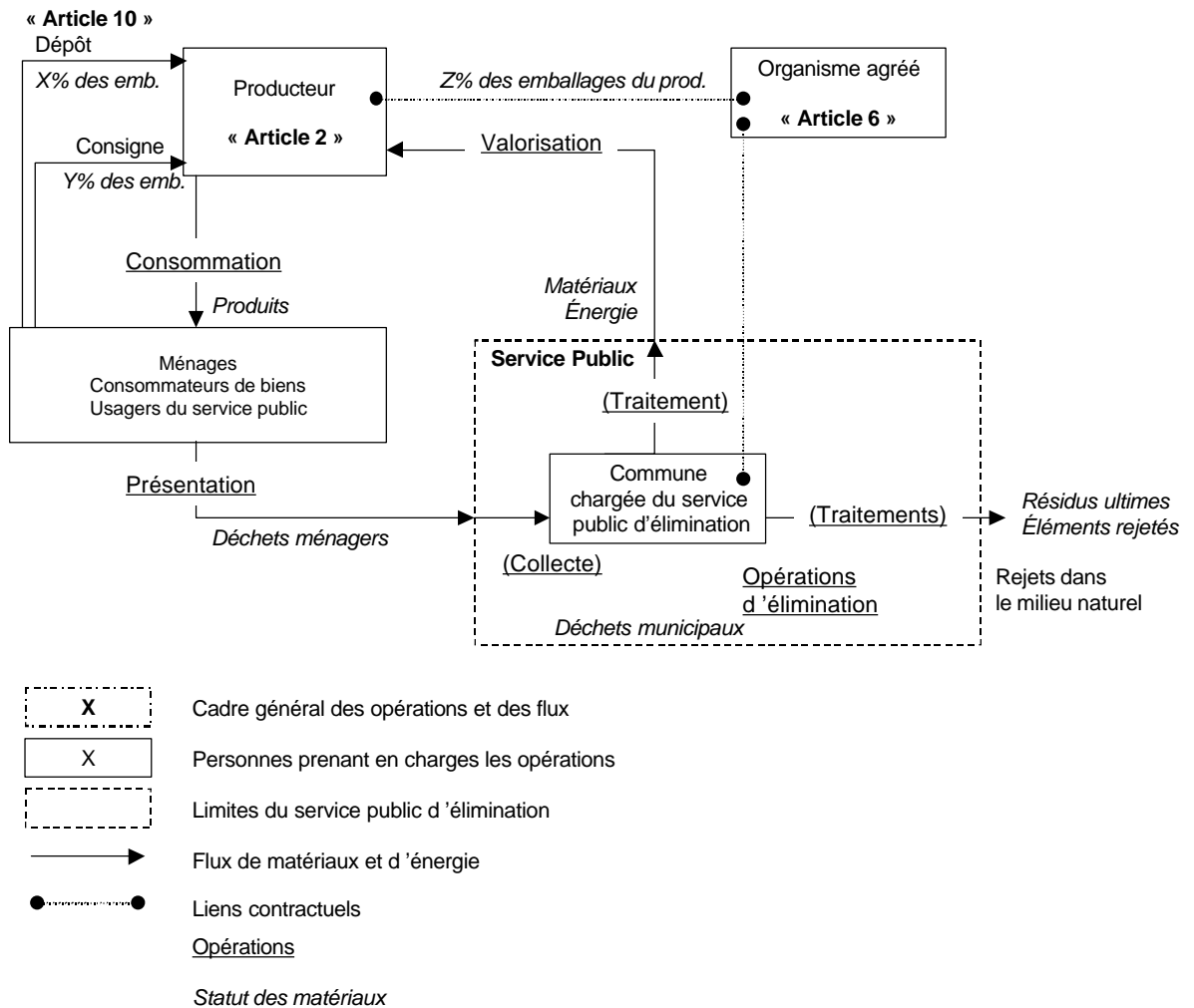
- soit établir un dispositif de consignation (exemple des sacs de caisse Leclerc⁴) ;
- soit organiser des emplacements spécifiques pour le dépôt de ces déchets d'emballages (à l'instar de la Cristallerie d'Arques⁵).

En raison de la différence de coût entre ces solutions, le recours aux organismes agréés reste la solution la plus prisée. Cette option permet en effet de maintenir les déchets dans le champ du service public d'élimination à la charge des communes (article L.373-2, L 373-5 du Code des communes) et de déléguer aux organismes agréés la prise en charge des emballages usagés.

Les obligations imposées par le décret laissent ainsi le choix entre d'une part, une prise en charge de l'intégralité des coûts d'élimination (article 10) et d'autre part, une « contribution » aux coûts d'élimination (et donc une prise en charge partielle). Compte tenu de la forte dispersion des déchets d'emballages générés par les ménages, cette dernière option est généralement moins coûteuse et donc préférée par les producteurs.

⁴ Compte tenu d'un taux de retour insuffisant, cet agrément n'a pas été renouvelé.

⁵ Agrément également non reconduit.

Figure n°1.3.**Responsabilisation des producteurs dans le cadre du décret du 1^{er} avril 92***Représentation personnelle*

Le décret impose donc aux producteurs le financement du coût (privé) de l'élimination des déchets d'emballages qui résulte de la consommation de leurs produits, soit :

$$(Y \cdot C_{\text{consignation}} + X \cdot C_{\text{dépôt+élimination}} + Z \cdot P) / 100$$

$$(\text{avec } X + Y + Z = 100)$$

P représente la contribution prévue dans le contrat établi avec l'organisme agréé et ceci en conformité avec le cahier des charges assorti à l'agrément.

Précisons d'emblée qu'il ne s'agit pas ici d'internaliser l'intégralité des coûts externes liés à la production de déchets d'emballages ménagers. Les seuls coûts internalisés sont une fraction des coûts d'élimination et non les différents

coûts induits par les pollutions liées au transport, tri et traitement de ces déchets (externalités d'élimination). L'internalisation prévue n'est donc que partielle et serait plus justement qualifiée de rétribution des coûts de réparation des dommages. La contribution se rapporte au « principe d'équivalence » en faisant correspondre les montants demandés aux prestations à la charge des organismes agréés. Nous reviendrons sur ces questions en fin de chapitre.

III. LA DOUBLE RESPONSABILITE DES ORGANISMES AGREES

III.1. Champ de l'obligation légale

Comme nous l'avons vu, les organismes agréés ont pour objet de prendre en charge, dans les conditions prévues par les articles 4 et 5 du décret emballages ménagers, les emballages usagés de leurs cocontractants (article 6 du décret). Pour qu'un organisme soit agréé par l'État, il doit pouvoir justifier de ses capacités techniques et financières à assurer les opérations requises pour l'élimination des DEM. **Le champ des obligations des organismes agréés se trouve donc juridiquement commun à une fraction du champ du service public d'élimination à la charge des communes.**

Le transfert de la responsabilité de « *prise en charge des emballages ménagers* » en direction des organismes agréés s'effectue sous la contrainte du maintien – pour les communes – de la compétence technique de l'élimination. L'obligation de prise en charge se limite donc à sa composante financière. En d'autres termes, les organismes agréés sont tenus de couvrir en partie les coûts de l'élimination dans les conditions précisées par l'article 6 du décret et dans la limite des emballages produits par les cocontractants. La demande d'agrément déposée le 19 juin 1996 par Éco-Emballages abonde dans le sens de cette interprétation en indiquant que « *la finalité d'Éco-Emballages est d'opérer à un transfert de moyens des producteurs/conditionneurs (au sens du décret) vers les collectivités territoriales afin de procéder à l'élimination des déchets d'emballages ménagers* ».

Les objets de la société Éco-Emballages

Source Statuts de la SA Éco-Emballages, p.3

« La société a pour objet :

- l'organisation de systèmes visant à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et plus particulièrement la prise en charge des emballages d'entreprises soumises aux obligations résultant de la loi du 15 juillet 1975 et ses décrets d'application,
- le tout directement ou indirectement par voie de création de sociétés et groupements nouveaux, d'apport, de commandite, de souscription, d'achat de titres ou droits sociaux, de fusion, d'alliance, d'association en participation ou de prise ou de dation en location ou location-gérance de tous biens et autres droits,
- et généralement, toutes opérations industrielles, commerciales, financières, civiles, mobilières ou immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'un des objets visés ci-dessus ou à tous objets similaires ou connexes.

III.2. Le cahier des charges

Le principe du transfert de moyens, qui vise une « juste »⁶ rétribution des coûts de réparation des dommages causés par l'élimination des DEM, est encadré par un cahier des charges. Principal outil contractuel choisi par la France pour parvenir à satisfaire les objectifs des directives européennes, ce cahier des charges doit assurer une cohérence entre les objectifs et moyens engagés par les organismes visés et la politique nationale.

Ces objectifs, s'ils reçoivent l'aval de l'État, doivent être cohérents avec les accords passés auprès :

- des producteurs visés par l'article 4 ;
- des fabricants d'emballage ou de matériaux d'emballage ;
- des récupérateurs ;
- des collectivités territoriales.

⁶ C'est-à-dire une rétribution respectant le principe d'équivalence.

La responsabilité de la prise en charge des DEM, confiée aux organismes agréés, se traduit donc par le tissage de liens contractuels entre différents acteurs du système en vue de la réalisation des objectifs associés à l'agrément.

Le cahier des charges fixe les bases de la « contribution » des producteurs (le barème amont). Celle-ci doit permettre la mise à disposition à valeur nulle ou positive des déchets d'emballages triés par filière de matériau.

Comme le remarque le rapport d'évaluation du dispositif français d'élimination des DEM [JP. HUGON et P. LUBEK (1998), p.6], le décret ne précise pas si la « mise à disposition » des déchets d'emballages triés doit s'accomplir dans la limite des emballages produits par les cocontractants. De même, la notion de « contribution », qui devrait constituer un concept éclairant le partage des responsabilités entre les acteurs du système, est loin d'être précise. L'article 6 du décret, dont le rôle est justement de clarifier cette notion, ne répond pas du tout à cette attente.

La prise en charge de l'élimination, prévue par l'article 4, se résume, dans l'article 6, aux seules activités de tri des matériaux. Celui-ci prévoit en effet :

- que le cahier des charges fixe les contributions en vue de la mise à disposition à prix nul **d'emballages triés** ;
- qu'il mentionne les **prescriptions techniques** à satisfaire pour les accords avec les fabricants d'emballage ou de matériaux d'emballage ;
- et qu'il fixe les bases du barème aval en vue du remboursement du surcoût résultant du **tri des déchets**.

Ces précisions sont, à plus d'un titre, incohérentes. Tout d'abord, elles établissent un lien entre le barème amont et la mise à disposition à valeur nulle ou positive des déchets d'emballages triés. Cette mise à disposition semble représenter la traduction concrète des « opérations requises pour l'élimination des emballages usagés ». La notion d'élimination se limiterait donc à la seule mise à disposition d'emballages triés, ce qui serait en totale contradiction avec la définition de l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi du 15 juillet 1975. Au-delà de cette question qui touche autant à la rigueur juridique des textes qu'aux limites des responsabilités des acteurs, aucune règle économique ne justifie un tel mode de fixation des contributions des producteurs.

Selon le quatrième alinéa, les emballages usagés à éliminer doivent satisfaire des prescriptions techniques. Compte tenu de la définition juridique de l'élimination, cette mention prévue dans le cahier des charges n'a aucun sens. En effet, l'élimination relève du service public de compétence communale et non du rôle des fabricants d'emballage ou de matériaux d'emballage. Si, à travers le terme « élimination » le législateur voulait en fait parler de valorisation (ce qui n'irait pas dans le sens d'une cohérence d'ensemble du décret) alors les acteurs mentionnés seraient effectivement compétents. Les fabricants d'emballage et de matériaux d'emballage peuvent en effet avoir pour activité la valorisation matière de biens issus des OM ou, plus précisément, leur recyclage. Si tel était le cas, il conviendrait

de préciser qui doit prendre en charge le poids technique et financier du niveau de qualité requis pour chaque filière de matériaux. Compte tenu du fait que les prescriptions de valorisation résultent d'accords bilatéraux entre les organismes agréés et les fabricants, il serait logique que la prise en charge financière et technique des qualités requises soit partagée entre ces deux acteurs.

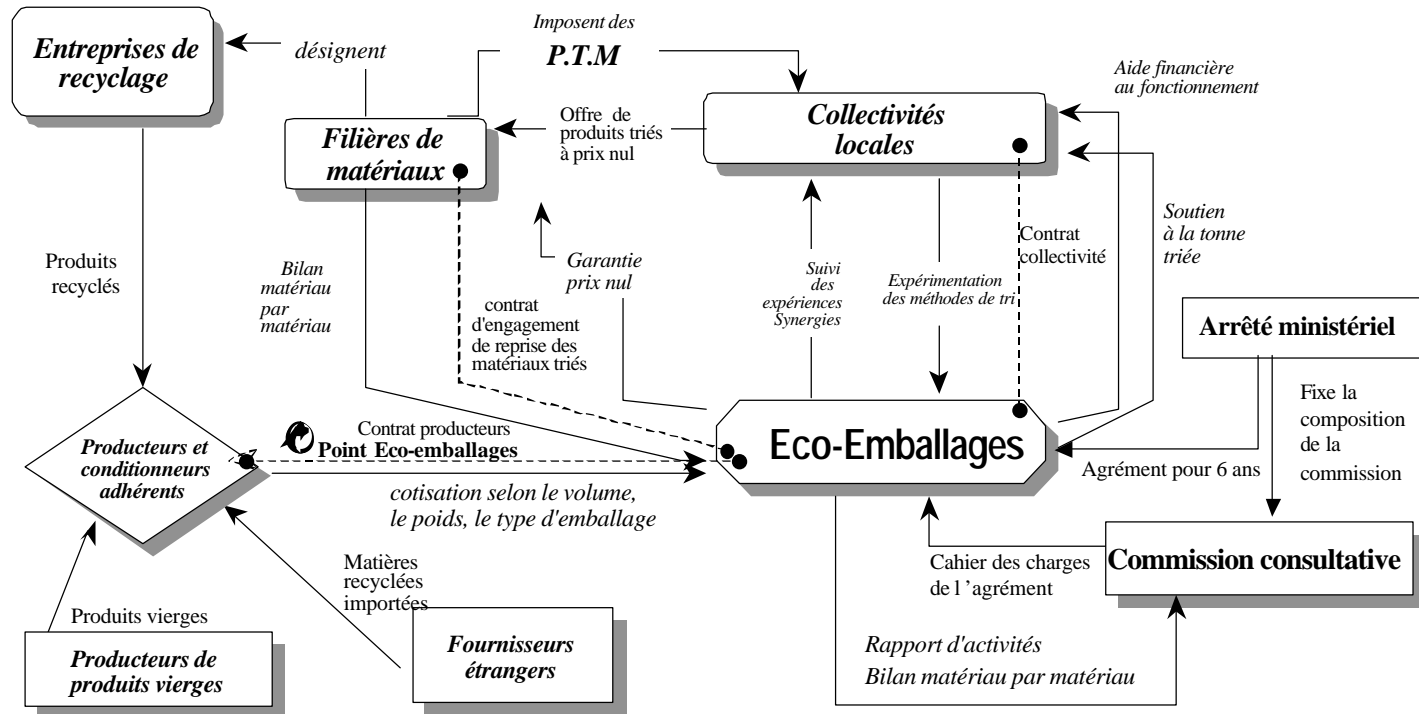
Dans les faits, les prescriptions techniques minimales (PTM) s'imposent aux collectivités comme condition du soutien à la tonne et de l'application des garanties de reprise des matériaux triés en vue de leur recyclage. La contrainte qualitative normalement imposée aux organismes agréés se trouve ainsi reportée sur les communes. La qualité requise pour les matériaux destinés à la valorisation (ou l'élimination, selon la lecture du décret) indique la frontière du service public. Nous retrouvons ici une des problématiques identifiées dans le paragraphe relatif aux responsabilités des communes. Un premier raisonnement nous avait amené à considérer que la limite du service public se situait à la frontière du marché, lorsque la valorisation du bien devenait économiquement intéressante. Cette frontière correspond au niveau à partir duquel le processus d'élimination des déchets (collecte + tri + éventuellement prétraitement) a permis une reprise de valeur des matériaux jusqu'à les rendre économiquement compétitifs (notamment par rapport aux matières vierges). À la fin de ce processus, les matériaux en question ne peuvent plus être qualifiés de déchets puisqu'ils ont une valeur économique et ne sont plus destinés au rebut.

En théorie, l'administration de PTM permet de fixer clairement - et pour tout le territoire national - une limite garantie du service public. Pour les matériaux concernés, la reprise est garantie quelle que soit l'évolution du marché. Certes, cela n'empêche pas la reprise de matériaux hors PTM, mais celle-ci ne saurait être réalisée dans les mêmes conditions. Cette alternative « de secours » doit être gardée à l'esprit mais ne doit pas pour autant cacher le problème de fond que constitue la répartition des charges inhérentes à la qualité des matériaux.

Au final, il convient de garder à l'esprit que les PTM sont destinées aux accords entre les organismes agréés et les fabricants d'emballage et de matériaux d'emballage. Elles n'ont donc aucun lien direct avec le service public d'élimination à la charge des communes.

Le système Eco-Emballages

Représentation personnelle



III.3. L'arrêté d'agrément d'Éco-Emballages du 11 juin 1999

La justification des capacités techniques et financières à assurer les opérations d'élimination des DEM des cocontractants conditionne l'agrément de l'État pour tout organisme demandeur. Comme nous l'avons vu plus haut, cet agrément est assorti d'un cahier des charge précisant :

- les objectifs assignés au titulaire ;
- les clauses encadrant les relations contractuelles et les accords avec les personnes visées par l'article 4 du décret ;
- les clauses de suivi et de contrôle de son activité par les pouvoirs publics.

En nous limitant au cahier des charges en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1999, nous proposons de revenir sur plusieurs points objets de controverses.

Selon l'article 1, « *le titulaire est agréé pour contracter avec les personnes visées à l'article 4 du décret n°92-377 afin de prendre en charge la **valorisation** des déchets d'emballages ménagers pour lesquels ce contrat est passé* ». À plusieurs égards, cette responsabilité limitée à la valorisation des DEM des cocontractants semble incohérente.

Tout d'abord, elle contredit l'objet même de l'agrément qui consiste à « *assurer la prise en charge des déchets résultant de l'abandon des emballages usagés de produits consommés ou utilisés par les ménages, pour lesquels des producteurs ou des importateurs ont contracté avec le titulaire* ». D'un côté, l'objet de l'agrément couvre l'ensemble de la prise en charge des DEM des cocontractants et de l'autre, son objectif premier se limite à la prise en charge de leur valorisation.

Ensuite, sachant que l'agrément doit offrir une traduction concrète au concept de « *contribution à l'élimination des DEM* », il paraît tout à fait infondé de baser cette contribution sur une opération hors du champ de l'élimination. On sait en effet que les opérations d'élimination, définies par la loi du 15 juillet 1975, s'arrêtent aux collectes, transports, stockage, tri et traitement et ne comprennent pas la valorisation qui se situe en dehors du service public.

Enfin, la prise en charge de la valorisation est incohérente avec la responsabilité des producteurs⁷ qui, selon la loi du 15 juillet 1975, ont pour obligation la prise en charge du financement de l'élimination correcte de leurs déchets. À en croire le libellé, la contractualisation avec un organisme agréé

⁷ tels qu'ils sont définis par le décret du 1^{er} avril 1992.

permettrait aux producteurs de se soustraire de leurs obligations légales en limitant leur responsabilité à la seule valorisation des déchets d'emballages ménagers.

L'ensemble de ces contradictions contribue à semer le trouble dans la répartition légale des responsabilités.

Les précisions relatives aux contributions des cocontractants indiquent que celles-ci ne peuvent être utilisées que pour la mise en œuvre des programmes d'action en rapport avec l'objectif dont nous venons de critiquer le fondement. Cette condition revient à diriger les apports financiers d'Éco-Emballages vers les programmes (au sens large) visant la valorisation. Ceux-ci incluraient donc autant certaines opérations relevant du service public d'élimination que des opérations propres au secteur privé.

Partant, deux remarques peuvent être faites :

- concernant la part de contribution allant au service public, la limitation des apports financiers aux seules opérations d'élimination visant la valorisation est certes incitative mais ne permet pas un transfert complet de la responsabilité telle qu'elle est prévue par la loi ;
- concernant la part orientée vers le secteur privé, il est clair qu'elle se trouve hors du champ de la prise en charge de l'élimination : elle dépasse donc la limite de la responsabilité des producteurs. Certes, les subventions d'opérations facilitant le développement de la valorisation ont indéniablement un intérêt économique. Il est cependant également vrai qu'un détournement d'une part des contributions vers des secteurs où *les contributeurs* sont susceptibles d'être également *les bénéficiaires*, laisse la porte ouverte à une multitude de comportements opportunistes.

Les règles de contributions trahissent une forte ambiguïté quant aux limites de la responsabilité des sociétés agréées. Essayons de clarifier ce point.

D'une part, l'article 6 du décret du 1^{er} avril offre la possibilité aux producteurs de transférer la charge de leur responsabilité d'élimination des DEM en direction des sociétés agréées. Ces dernières sont donc responsables de l'élimination des DEM de leurs cocontractants.

D'autre part, les sociétés agréées sont investies d'une mission confiée par l'État. À la responsabilité de l'élimination s'ajoute celle de la promotion de la valorisation en vue du respect des taux imposés par la directive emballages. Dans cette optique, l'État fournit aux organismes agréés des moyens exceptionnels au travers d'un transfert d'instruments économiques relevant traditionnellement des politiques publiques (subventions, aides, taxation).

Bien entendu, cette seconde responsabilité, directement issue de la mission confiée par l'État, ne saurait se substituer à la responsabilité légale instituée par le décret du 1^{er} avril 1992. Elle conserve néanmoins une importance de premier ordre

dans le sens où elle est sensée situer la frontière de la fonction économique des organismes agréés.

Le problème est que la mission confiée n'a jamais été clairement et définitivement explicitée. Les objectifs chiffrés affichés dans le cahier des charges de l'arrêté d'agrément viennent quelque peu combler cette lacune. Outre la valorisation de 75 % du gisement à l'horizon 2002, le cahier des charges affiche d'autres objectifs conformes aux repères chiffrés de la directive.

Contrairement au premier arrêté de 1992, l'objectif final est complété par d'autres perspectives à l'horizon 2001. Au final, le taux de 75 % pour la valorisation globale des DEM (dans la limite des personnes ayant contracté avec le titulaire) semble quelque peu arbitraire mais ne paraît pas pour autant être en contradiction avec l'objectif plus global de la politique nationale de gestion des déchets.

Leur validation de principe n'écarte pas pour autant certains problèmes d'application concrète.

Le principal obstacle à la clarté de cette mission est celui de l'évaluation du dispositif. Il demeure en effet extrêmement délicat de fournir une mesure stable des taux effectifs de valorisation. Si le dénominateur est connu (il sert de base au calcul des contributions), le numérateur l'est beaucoup moins, d'une part parce que certains tonnages peuvent être confondus avec les emballages couverts par Adelphe et, d'autre part, parce que les déchets d'emballages ménagers collectés sélectivement ne sont pas tous valorisés intégralement.

Cette difficulté d'évaluation ne permet pas de vérifier précisément si Éco-Emballages répond aux responsabilités que l'État lui a transférées (voir rapport du Cercle National du Recyclage (1999)).

À plus d'un titre, la loi française a contribué à maintenir une ambiguïté dans la répartition des responsabilités relatives à l'élimination des déchets d'emballage. Si cet état de fait semble *a priori* relever de la maladresse dans l'écriture juridique des textes, elle peut néanmoins être expliquée économiquement en prenant appui sur le théorème de Coase.

IV. POUR UNE INTERPRÉTATION ÉCONOMIQUE DES CHOIX OPÉRÉS

IV.1. Internalisation et principe pollueur-payeur

Face aux problèmes d'environnement dus à la présence d'externalités, plusieurs outils peuvent être mobilisés. Un des moyens possibles consiste à imposer une taxe unitaire sur l'émission de polluants, dite taxe pigouvienne (du nom de son inventeur). Celle-ci est proportionnelle aux quantités produites et induit une

augmentation du coût marginal de production. Le producteur est ainsi incité à réduire son activité jusqu'à un niveau considéré comme optimal.

Le problème de cette solution est qu'elle nécessite :

- une parfaite connaissance de l'identité des pollueurs et de leurs rejets ;
- la détermination du niveau de pollution correspondant à l'optimum ;
- la connaissance de la fonction de coût marginal de production.

Une autre option, dite coasienne, consiste à laisser le pollueur et le pollué négocier le niveau d'internalisation permettant d'assurer l'efficacité économique. D'un côté, le pollueur peut avoir intérêt à payer le pollué afin de continuer à exercer son activité. D'un autre côté, le pollué peut être tenté de payer le pollueur pour qu'il réduise ses émissions. Les règles juridiques de responsabilité (correspondant à l'attribution des droits de propriété) déterminent le groupe des gagnants et le groupe des perdants.

Un principe inspiré de cette solution négociée a été retenu dans le cas des déchets d'emballages ménagers (*cf. infra*).

D'autres solutions peuvent également être envisagées, elles auront généralement pour objet la diminution des externalités dans un but de retour à l'optimum économique.

Dans le cadre du financement d'actions touchant à la qualité de l'environnement, on évoque traditionnellement le principe pollueur-payeur. Consistant, comme son nom l'indique, à faire payer le pollueur, ce principe est souvent présenté comme une « internalisation des coûts externes ».

Dans certains cas, cette assimilation est fondée. Il s'agit en particulier des situations où la taxation est perçue par le pollueur comme une sanction l'incitant à modifier sa production. Cette incitation sera réelle lorsque le taux de la taxe sera suffisamment élevé pour provoquer une diminution des rejets, que ce soit par le changement technique ou par d'autres moyens modifiant la fonction de production. L'effet sur l'environnement dépendra également de l'assiette de la taxe : il s'agit alors de se demander si les produits taxés sont bien ciblés.

Pour le reste, l'assimilation du principe pollueur-payeur à une internalisation reste abusive. Comme l'indique Alain Lipietz (1998, p. 17), si le principe permet de rapprocher le coût social et le coût privé, cela ne signifie en aucune manière qu'il assure une égalité d'équilibre entre :

- le prélèvement sur la quasi rente de pollution ;
- le coût social environnemental de l'acte de pollution ;
- le coût de remise en état de l'environnement, lorsque celle-ci est possible (compte tenu de l'irréversibilité de certains phénomènes environnementaux).

Par ailleurs, lorsque le principe pollueur-payeur est fondé sur une contribution non incitative, il n'assure que faiblement le premier dividende lié à la réduction des externalités et ne constitue donc pas une réelle internalisation.

IV.2. Analyse critique de la solution retenue pour les emballages

La répartition des responsabilités dans le cadre de la gestion des déchets d'emballages ménagers offre un exemple intéressant de réaffectation négociée de droits de propriété visant une amélioration de la qualité de l'environnement. Conformément au théorème de Coase (1960), la France a choisi un modèle basé sur une négociation bilatérale entre émetteurs (les producteurs d'emballages) et victimes (représentées par les communes). Revenons sur le raisonnement théorique à la base de cette analyse.

Pour Coase, lorsqu'il existe des externalités, il est possible de rétablir l'efficacité économique en adoptant une solution négociée.

L'approche traditionnelle des phénomènes d'irréversibilité consiste à restreindre l'activité d'un agent A pour diminuer les dommages que celui-ci cause à un agent B. Or, en restreignant l'activité de A, l'action du gouvernement conduit à le léser dans le but d'éviter de léser B. Le caractère réciproque du problème ne permet pas de le résoudre de cette manière. En fait, selon Coase, pour revenir à une situation optimale, il faut que les deux agents négocient afin de déterminer le montant que chacun accepte de recevoir ou de payer et ceci en fonction de règles de responsabilité établies initialement (« l'allocation initiale des droits de propriété »). L'optimum économique est alors déterminé par le point d'équilibre de la négociation. Il correspond à la somme que chacun est disposé à payer ou à recevoir. Par exemple, dans le cas d'une usine polluant une rivière où travaille un pêcheur professionnel, la règle de compensation du pollué sera déterminée par la négociation en fonction :

- du droit de polluer pour l'usine ;
- du droit de pêcher pour le pêcheur.

Le caractère optimal de la solution négociée suppose alors :

- un nombre limité de parties (pour diminuer les coûts de transaction) ;
- une information suffisante (pour éviter les comportements opportunistes de type « passager clandestin ») ;
- et une définition équitable et efficiente des droits de propriété.

1. Dans le domaine des emballages ménagers, afin de limiter les coûts de transaction, il convenait d'éviter un nombre trop important d'acteurs ayant à négocier de façon bilatérale. Le principe d'Éco-Emballages répond à cet objectif en

créant un espace de négociation autogéré (sous la forme d'une société anonyme), simplifiant considérablement les accords à passer entre producteurs et collectivités. Les coûts de transaction, à la charge de l'État en cas de taxation, sont ici inclus aux coûts de fonctionnement de l'entreprise et sont donc financés par les contributions des producteurs.

Si ceux-ci étaient considérés comme trop importants, la négociation n'aurait pas lieu, Éco-Emballages serait déficitaire et le système s'effondrerait. On peut donc considérer que la **limitation des coûts de transaction**, en tant que condition requise à l'approche d'un optimum économique, **ne constitue pas un obstacle réel à l'efficacité du système.**

2. Concernant la qualité de l'information (notamment l'information relative aux « surcoûts » liés au tri des déchets et plus généralement aux implications financières des dispositions de l'article 6 du décret), il semble que l'État n'ait pas suffisamment pris les devants pour éviter tout comportement opportuniste. En confiant aux industriels le loisir de s'auto-taxer, l'État s'est retiré de l'administration du dispositif en perdant de la même façon une certaine maîtrise de l'information.

Pour répondre à ce manque, à la suite du rapport d'enquête de Siboni et Wahl (1995) dénonçant les dérives financières du dispositif, un contrôleur de l'État a été nommé en qualité de censeur aux conseils d'Éco-Emballages et d'Adelphe. Selon le rapport de JP. Hugon et P. Lubek p. 17, « *la mission que le censeur tente d'accomplir ne nous paraît pas avoir aucune consistance et nous pensons que cette vacuité reflète bien, hélas, l'absence doublée de division qui caractérise les pouvoirs publics face à la mise en œuvre de cette politique* ».


Toujours dans une optique de maintien de la transparence, l'ADEME a pu commanditer deux études respectivement consacrées aux coûts de collecte sélective des déchets d'emballages ménagers (DEM) [SOFRES Conseil/ADEME/Éco-Emballages (1995)] et aux coûts de l'ensemble de la gestion des ordures ménagères [SOFRES Conseil/ADEME/AMF (1998)]. Dans cette seconde étude, le coût de l'élimination des DEM n'est pas distingué du coût des autres OM. L'évaluation du coût de collecte et de tri du mix d'emballages a donc dû faire l'objet d'un calcul supplémentaire (basé sur les densités relatives et sur différentes hypothèses). Alors que le « coût global » du mix était estimé à 2910 F en 1995, les nouveaux résultats proposés par Éco-Emballages et SOFRES Conseil l'évaluent à 4300 F. Les fortes divergences entre ces deux études laissent penser que, là encore, **une certaine asymétrie d'information a pu jouer en faveur de comportements opportunistes** allant dans le sens d'une limitation de l'indemnisation des pollués.

3. Concernant la troisième condition relative au partage équitable des responsabilités face aux problèmes environnementaux, les développements des

paragraphe précédents ont pu montrer **l'étendue du flou entourant la limite juridique du rôle et de la mission d'Éco-Emballages**. La limite des responsabilités entre les industriels adhérents, les collectivités, les organismes agréés, les filières et l'État n'est pas définie de façon suffisamment claire et juridiquement rigoureuse. Chaque transfert de responsabilité prévu par la loi est marqué d'une zone d'ombre n'autorisant aucune fiabilité dans le contrôle économique du système (cf. figure 1.4).

En entretenant ce flou, les conditions d'optimisation du dispositif ne sont pas du tout assurées. Au lieu de limiter les points négociés aux montants à payer, le système ainsi conçu y intègre également la traduction concrète des limites des responsabilités. L'encadrement juridique des responsabilités légales et réglementaires est donc loin de satisfaire les conditions requises pour un dispositif économiquement efficient. Cette lacune fondamentale risque d'avoir des répercussions au niveau du partage des coûts entre les acteurs, c'est ce que nous verrons dans le chapitre suivant.

Figure n°1.4.**Aperçu de quelques zones d'ombre dans le transfert de responsabilités de droit**

Transfert des responsabilités Depuis  Vers	Communes	Producteurs	Sociétés agréées
Communes	Possibilité de regroupements intercommunaux Ombre : unicité du service public	Transfert de la responsabilité de l'élimination prévue par décret pour les déchets d'emballages ménagers Ombre : la notion de « contribution »	
Producteurs			Responsabilité d'élimination : transfert possible dans le cadre de l'art. 6 du décret du 1 ^{er} avril 92 Ombre : la notion de « prise en charge »
Sociétés agréées	Transfert de responsabilité technique. Les communes conservent la liberté de choix des techniques Ombre : le cadre légal des PTM		
État			Transfert de la responsabilité de perception des contributions. Transfert d'instruments économiques de subvention. Transfert de la responsabilité de promotion de la valorisation dans l'optique du respect des directives européennes. Ombres : quelle obligation de résultat ? Quel contrôle de l'État ?