

N° 268

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 avril 1975.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi relatif à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

Par M. Jacques BOYER-ANDRIVET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Pierre Prost, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, Jacques Boyer-Andrivet, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yves Durand, Marcel Fortier, André Fosset, Roger Gaudon, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Georges Lombard, Josy-Auguste Moynet, René Monory, Mlle Odette Pagani, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Sénat : 212 et 274 (1974-1975).

Environnement. — Pollution - Agence nationale pour l'élimination des déchets.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis constitue l'un des volets d'une politique de protection de l'environnement dont certains aspects — telle la loi sur les établissements classés, qui date de 1917 — sont déjà anciens mais qui, pour l'essentiel, s'est progressivement développée depuis une quinzaine d'années avec, notamment, la loi du 2 août 1961 sur la lutte contre la pollution atmosphérique, la loi du 16 décembre 1964 sur la protection de l'eau et un grand nombre de textes moins importants.

Le problème de l'élimination des déchets, déjà considérable par le seul volume que ces déchets représentent actuellement, a gagné une dimension nouvelle avec la prise de conscience récente, liée au développement de la crise de l'énergie, de la rareté et du coût des matières premières consommées dans le monde et de l'intérêt d'en assurer le recyclage.

C'est ce double aspect de l'élimination des déchets et de leur récupération en vue de leur recyclage qui fait l'objet du présent texte. Avant d'en présenter l'économie générale et d'étudier plus en détail les dispositions financières, fiscales ou parafiscales qu'il comporte, on brossera un rapide tableau de la situation actuelle.

I. — LA SITUATION ACTUELLE EN FRANCE

Les éléments suivants ont été recueillis dans le rapport établi en 1974 à la demande du Ministre de la Protection de la nature et de l'environnement, par le Groupe d'études pour l'élimination des résidus solides (G.E.E.R.S.).

A. — L'ÉLIMINATION DES ORDURES MÉNAGÈRES

1° LA COLLECTE.

Le dépouillement des schémas départementaux de collecte et de traitement des ordures ménagères a fait ressortir qu'en 1971, sur l'ensemble du territoire, 80 % de la population bénéficiait d'un service de collecte et qu'en excluant la région parisienne desservie en quasi-totalité, trois habitants sur quatre étaient desservis.

Ce bilan peut paraître assez satisfaisant si l'on sait que la part de population non desservie n'est guère supérieure à la part de population éparses. Cependant, il ne s'agit là que d'une moyenne nationale qui intègre les situations les plus diverses.

Précisons également que ces taux de desserte ne concernent que la population permanente. Dans les régions touristiques et même dans certaines zones péri-urbaines où se multiplient les résidences secondaires, l'organisation de la collecte pose de nombreux problèmes, la population à desservir pouvant doubler, voire décupler en période de pointe.

Les coûts de collecte sont très variables suivant les types d'habitat desservi et les systèmes utilisés. Ils sont d'autre part assez mal connus, car ils ne font que très rarement l'objet (sauf dans le cas de services concédés) d'une comptabilité spéciale. L'ordre de grandeur des coûts moyens des services de collecte publique peut néanmoins être situé grossièrement entre 60 et 120 F par tonne d'ordures enlevées.

2° LE TRAITEMENT.

Hormis quelques grandes agglomérations, la situation en matière de traitement des ordures ménagères n'est guère satisfaisante : la décharge brute reste, en effet, le procédé le plus répandu, provoquant sur

tout le territoire pollution et nuisances, dégradant sites et paysages. Les usines de traitement et les décharges contrôlées se développent, mais des progrès restent à faire dans l'utilisation de ces moyens de traitement. Des erreurs techniques ou économiques ont en effet été fréquemment commises en raison, semble-t-il, surtout d'un manque d'information et d'un manque d'études préalables au choix des solutions. L'absence d'une politique de réservations foncières pour localiser convenablement décharges et unités de traitement est également à l'origine de difficultés. Enfin, plus encore qu'en matière de collecte, le morcellement communal est un obstacle à l'adoption des solutions optimales.

B. — L'ÉLIMINATION DE CERTAINS AUTRES TYPES DE DÉCHETS

1° LES DÉCHETS INDUSTRIELS.

L'élimination de ces déchets, en raison des conditions empiriques et souvent très critiquables dans lesquelles elle s'effectue, pose pour l'environnement un problème aigu.

En effet, en l'état actuel de notre législation, le producteur des déchets peut se décharger de la responsabilité de leur élimination en les confiant à un tiers, le plus souvent une entreprise de transport spécialisée qui, la plupart du temps, les achemine vers une décharge d'autant plus difficile à contrôler qu'elle est privée. Peu d'établissements disposent d'une installation de traitement adaptée à leurs besoins spécifiques et à la nature des déchets qu'ils rejettent.

La récupération ne concerne que les déchets les plus facilement valorisables. Elle devrait cependant s'accroître au fur et à mesure que les contraintes plus lourdes pèseront sur les rejets en milieu naturel. C'est le cas notamment des sous-produits de certaines industries agricoles et alimentaires, de la sidérurgie ou des huiles usées.

2° LES VÉHICULES HORS D'USAGE.

La plupart aboutissent chez les professionnels où ils ne sont d'ailleurs bien souvent pas éliminés mais viennent grossir les cimetières de voitures. Une faible proportion (1 à 2 % au plus) est abandonnée sur la voie publique ou dans la nature malgré les sanctions prévues (amendes de 600 F à 1.000 F) souvent théoriques, en raison des difficultés d'identification.

Pour faire face à ces abandons, les collectivités, généralement au niveau départemental, ont organisé un système de collecte qu'elles assu-

rent soit directement, soit le plus souvent en passant des conventions avec les démolisseurs. Un certain nombre de départements ont bénéficié à ce titre d'une aide du F.I.A.N.E.

C. — LA RÉCUPÉRATION DES DÉCHETS EN VUE DE LEUR RECYCLAGE

Loin d'être négligeable, cette activité occupe plus de 35.000 personnes avec un chiffre d'affaires supérieur à 6 milliards de francs. Elle concerne essentiellement les déchets industriels et commerciaux, très peu les déchets des ménages.

Les estimations suivantes des quantités récupérées peuvent être indiquées pour les principaux matériaux :

— *papiers-cartons* : 1.406.000 tonnes ont été récupérées en 1971, ce qui correspond à un taux de récupération de 28 % et à un taux d'utilisation de 33 % ;

— *ferrailles* : 5,6 millions de tonnes ont été récupérées par les circuits habituels en 1971 et 5,5 millions de tonnes ont fait l'objet de recyclage interne. Ces chiffres sont à rapprocher d'une production d'acier de 22,4 millions de tonnes ;

— *cuivre* : en 1971, 144.600 tonnes ont été recyclées, par rapport à une consommation de cuivre vierge de 254.000 tonnes ;

— *aluminium* : 126.300 tonnes ont été recyclées en 1971 par rapport à une consommation d'aluminium vierge de 375.000 tonnes ;

— *verre* : environ 270.000 tonnes ont été récupérées en 1970, pour une production totale de 1.500.000 tonnes.

Il faut observer que les matériaux ainsi récupérés proviennent essentiellement des déchets industriels. Les quantités de matériaux éliminées dans les résidus urbains sont considérables mais leur récupération se heurte à des obstacles d'ordre technique et plus encore financier.

D. — LES MODES DE FINANCEMENT

1° LES DÉPENSES PUBLIQUES.

L'effort d'équipement pour l'élimination des ordures ménagères se développe à un rythme rapide, et le taux de croissance des investissements faits dans ce domaine par les collectivités locales avec l'aide de l'Etat est pour les dernières années supérieur à celui que prévoyait le Plan.

Ces chiffres ne concernent toutefois que la construction d'usines de traitement et ne reflètent qu'une partie des tâches accomplies.

**INVESTISSEMENTS CONSACRÉS AUX INSTALLATIONS DE TRAITEMENT
DES RÉSIDUS URBAINS**

(En millions de francs.)

	1972	1973	1974 (estimations)
Communes urbaines :			
— Etat	28,2	30,5	33
— Collectivités locales	110	122	132
Total	138,2	152,5	165
Communes rurales :			
— Etat	14,6	13	17
— Collectivités locales	42	43	56
Total	56,6	59,6	73
Ensemble des communes :			
— Etat	42,8	43,5	50
— Collectivités locales	152	165	188
Total	194,8	208,5	238

Avec un coût moyen de 150 F par tonne pour une collecte et un traitement dans des conditions acceptables, les dépenses globales d'élimination des ordures ménagères se monteraient à 1.650.000.000 F environ par an.

2° INVESTISSEMENT.

• *En milieu urbain :*

Les investissements d'équipement pour le traitement des ordures ménagères (usines d'incinération, de compostage, décharges contrôlées, lorsque celles-ci s'inscrivent dans le schéma départemental) peuvent être subventionnés à un taux compris entre 20 et 50 %. En outre les collectivités peuvent bénéficier de prêts de la Caisse des dépôts sur vingt ans.

• *En milieu rural :*

Le taux de subvention pour les investissements d'équipement en vue du traitement des ordures ménagères (usines d'incinération, de compostage, décharges contrôlées lorsque celles-ci s'inscrivent dans le schéma départemental) est de 10 à 30 %. Ce taux peut atteindre 30 à 80 % pour les opérations réalisées dans les zones spéciales d'aménagement rural, ou celles liées à une opération de tourisme. Les mêmes conditions de subvention s'appliquent aux investissements nécessités par l'acquisition de matériel de collecte dans le cas d'opérations nouvelles s'inscrivant dans le cadre des schémas départementaux. En outre, les collectivités peuvent bénéficier de prêts de la Caisse nationale du Crédit Agricole.

3° FONCTIONNEMENT.

• *Modalités de financement.*

Pour couvrir les charges du Service d'ordures ménagères, les communes peuvent :

- Faire appel au budget général ;
- Instituer une taxe dite « *taxe d'enlèvement des ordures ménagères* ».

Cette taxe, à caractère fiscal, est calculée sur le revenu net qui sert de base à la contribution foncière, par application à ce revenu net du taux fixé par le conseil municipal.

La taxe est imposée au nom des propriétaires ; elle est exigible contre eux et leurs principaux locataires. Sont assujetties toutes les propriétés bâties supportant la contribution foncière (ou temporairement exemptées de ladite contribution) dès lors qu'elles sont situées dans une partie de la commune où fonctionne le service d'enlèvement des ordures ménagères (même si en fait l'occupant n'utilise pas ce service).

En outre, les communes ou leurs groupements peuvent percevoir, pour les déchets du commerce et de l'industrie collectés en dehors des tournées normales, des redevances calculées au coût du service rendu, soit par application de barèmes préétablis, soit par estimation directe lorsqu'il s'agit de gros producteurs de déchets.

Enfin, l'article 14 de la loi de finances pour 1975 a prévu la possibilité de substituer à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères une redevance pour service rendu dont le mécanisme sera étudié plus loin.

- *Situation dans les collectivités.*

En 1972, 6.018 communes avaient voté la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à des taux variables.

Dans la plupart des cas, le produit de la taxe couvre entre la moitié et les trois quarts des dépenses de fonctionnement du service, le reste étant couvert par le budget général. La charge par habitant en 1970-1971 est très variable : comprise d'ordinaire entre 15 F et 30 F, elle peut être plus lourde : 40 F, ou bien être plus légère (inférieure à 10 F).

- *Analyse critique du système de tarification actuel.*

Le système de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères présente, il est vrai, un certain nombre d'avantages (il ne demande pas de frais de recouvrement très élevés, il n'encourage pas la pratique des décharges sauvages, etc.) mais il a aussi de nombreux inconvénients :

- il n'incite pas à une présentation des ordures dans des conditions qui en faciliteraient le ramassage ou qui permettraient une plus grande récupération (il ne permet donc pas la prise en compte des efforts, notamment dans les grands ensembles, au niveau de la précollecte, efforts dont le coût est actuellement directement supporté par les résidents) ;

- il ne sensibilise pas les usagers au « coût d'élimination des déchets » et ne les incite pas à être plus attentifs au suremballage des produits ;

- il n'encourage pas le service exploitant à un contrôle rigoureux de sa gestion ;

- il ne permet pas de taxer tous les producteurs de déchets ;

- enfin, et surtout, il ne tient pas compte du coût du service rendu.

II. — L'ÉCONOMIE DU TEXTE

Trois réflexions ont guidé l'élaboration du texte :

- prévenir la création des déchets en évitant la diffusion de produits difficiles à éliminer ;
- favoriser, par des mesures techniques et financières si possible préventives, l'élimination des déchets dans des conditions acceptables pour l'environnement ;
- développer la récupération des matériaux.

Elles ont conduit à retenir un certain nombre de principes qui se dégagent de l'examen des diverses parties du projet.

Le titre premier (art. premier à 4) :

- précise quelques définitions : celles des déchets, de leur abandon et de leur élimination ;
- impute aux producteurs et aux détenteurs des déchets la responsabilité de leur élimination ;
- complète en conséquence les pouvoirs de l'autorité de police.

Le titre II (art. 5 et 6) a pour objet d'éviter la prolifération des déchets et impose à cet effet aux producteurs et distributeurs de produits générateurs de déchets d'en prévoir l'élimination, de l'assurer eux-mêmes ou d'y participer.

Le titre III (art. 7 à 11) traite de l'élimination des déchets industriels nuisibles à l'environnement. Il renforce les moyens de contrôle de l'administration :

- sur la production de ces déchets ;
- sur les conditions et l'organisation de leur élimination, en particulier sur le fonctionnement des installations d'élimination.

Le titre IV (art. 12 et 13) définit le rôle des collectivités locales en matière d'élimination des déchets et leur fait obligation d'assurer non seulement l'élimination des déchets des ménages mais aussi, moyennant, le cas échéant, l'instauration d'une redevance spéciale, celle des déchets assimilables.

Le titre V (art. 14 à 20) contient diverses dispositions ayant pour objet :

— de favoriser la récupération des déchets en vue de leur réemploi dans le circuit productif ;

— de développer l'utilisation des produits de récupération.

Le titre VI (art. 21) institue un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, l'Agence nationale pour l'élimination des déchets, chargée de promouvoir directement ou indirectement l'élimination et la récupération des déchets.

Enfin le titre VIII (art. 22 à 24) traite de la sanction des infractions à la loi.

III. — LES DISPOSITIONS A CARACTÈRE FISCAL OU FINANCIER

Votre Commission des Finances a examiné le 29 avril 1975 les dispositions financières ou fiscales du projet de loi dont certaines soulèvent de délicates questions méritant un examen approfondi.

Article 3.

« Au cas où des déchets sont abandonnés ou traités contrairement aux prescriptions de la présente loi, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'élimination desdits déchets aux frais du responsable.

« Les sommes dues en conséquence sont recouvrées sous les mêmes garanties et sanctions qu'en matière de contributions directes. Les litiges concernant la liquidation et le recouvrement de ces sommes sont de la compétence de la juridiction administrative.

« Est réputé abandon tout acte tendant, sous le couvert d'une cession à titre gratuit ou onéreux, à soustraire son auteur aux prescriptions de la présente loi et des règlements pris pour son application. »

Cet article donne notamment à l'autorité titulaire du pouvoir de police, c'est-à-dire au maire dans la généralité des cas, la possibilité, après mise en demeure, d'assurer d'office l'élimination de déchets aux frais du responsable de leur abandon ou de leur traitement défectueux. Cette disposition soulève deux questions.

1° La première question concerne les modalités de recouvrement des sommes dues en cas d'élimination d'office. En prévoyant que ces sommes « sont recouvrées sous les mêmes garanties et sanctions qu'en matière de contributions directes » le texte, semble-t-il, fait une innovation en la matière.

En effet, le régime général de recouvrement des créances communales qui ne s'analysent pas comme des impositions est défini par l'article 273 du Code de l'administration communale (décret n° 66-624 du 19 août 1966) qui dispose :

« Les produits des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux qui ne sont pas assis et liquidés par les services fiscaux de l'Etat, en exécution des lois et règlements en vigueur sont recouverts :

« — soit en vertu de contrats ou de jugements exécutoires ;

« — soit en vertu d'arrêtés, d'états ou de rôles pris ou émis par le maire de la commune ou l'ordonnateur de l'établissement public, et rendus exécutoires par le préfet ou le sous-préfet.

« Les poursuites pour le recouvrement de ces produits ont lieu comme en matière de contributions directes. »

« Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux judiciaires, sont jugées comme affaires sommaires. »

Dans l'intention de garantir au maximum aux collectivités qui engagent les frais l'assurance de les recouvrer dans les meilleures conditions, la rédaction initiale du texte s'inspirant de celle de l'article L 35-6 du Code de la santé publique, concernant la taxe de raccordement à l'égout, avait prévu de faire recouvrer ces sommes *« comme en matière de contributions directes »*.

Finalement a été retenue une formule intermédiaire entre le droit commun et une assimilation intégrale aux contributions directes, consistant à assurer le recouvrement *« sous les mêmes garanties et sanctions qu'en matière de contributions directes »*. Le Conseil d'Etat au cours de l'examen du projet, a fait préciser vers quel juge le contentieux éventuel serait dirigé.

La portée de cette disposition est donc la suivante : ces sommes ne sont pas assises et liquidées par les services fiscaux de l'Etat mais leur recouvrement bénéficie des garanties et sanctions qui s'attachent au recouvrement des contributions directes.

2° La seconde question provient implicitement du silence même du texte, qui ne précise pas, en effet, qui a la responsabilité et supporte la charge de l'élimination des déchets lorsque le responsable de leur abandon ne peut être identifié, ce qui est trop souvent le cas.

Cette lacune est regrettable d'un double point de vue :

— celui de la protection de l'environnement, puisque, ainsi, personne n'est tenu d'éliminer les déchets abandonnés anonymement ;

— celui des collectivités locales, parce qu'en pratique, ce sont elles qui assument cette mission à leurs frais.

Peut-être aurait-il été préférable de le reconnaître explicitement et de leur accorder en compensation de cette charge une aide financière

prélevée sur les fonds de l'Agence nationale créée à l'article 21. C'est ce que tend à faire l'amendement que votre Commission des Finances vous propose d'adopter à la fin de l'article 3.

Article 6.

« La détention en vue de la vente, la mise en vente, la vente et la mise à la disposition de l'utilisateur, sous quelque forme que ce soit, de produits générateurs de déchets peuvent être réglementées en vue de faciliter l'élimination ou, en cas de nécessité, interdites.

« Il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent après distribution à l'utilisateur final.

« Il peut être fait obligation à ces mêmes producteurs, importateurs et distributeurs de prêter leur concours, moyennant une juste rémunération, à l'élimination des déchets provenant de produits identiques ou similaires mis en vente ou distribués antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.

« Il peut être prescrit aux détenteurs desdits produits de remettre les déchets qui en proviennent aux établissements ou services que l'administration désigne et dans les conditions qu'elle définit. »

Cet article s'inscrit dans des dispositions spécifiques concernant la distribution de certains produits générateurs de déchets. Il permet d'imposer à des producteurs de participer à l'élimination de *certaines déchets* résultant des produits qu'ils ont mis sur le marché et que l'autorité administrative aura décidé de réglementer.

D'après les indications recueillies par votre Commission, la traduction en termes de financement des obligations inscrites à l'article 6 pourrait revêtir l'une des formes suivantes.

En ce qui concerne les producteurs, importateurs, distributeurs de produits générateurs de déchets tenus de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui proviennent de ces produits, ils pourront participer matériellement au ramassage et au traitement de ces déchets, ou encore en supporter le coût par le biais d'une taxe parafiscale frappant le produit à l'état neuf.

En ce qui concerne l'obligation qui peut, en vertu du troisième alinéa, être faite à ces mêmes producteurs, de participer à l'élimination de déchets provenant de produits identiques à ceux qu'ils mettent sur le marché mais distribués avant l'entrée en vigueur de la loi, le texte prévoit, compte tenu du caractère rétroactif de cette disposition, de leur

accorder en contrepartie « une juste rémunération ». Celle-ci pourra être acquittée par les détenteurs de ces déchets qui paieront ainsi le service rendu, ou encore versée sous la forme d'aides ou de subventions apportées par l'Agence pour l'élimination des déchets dont la mission est de faciliter la réalisation d'opérations concernant l'élimination et la récupération des déchets.

Article 12.

« Les communes ou, le cas échéant, les groupements constitués entre elles assurent l'élimination des déchets des ménages.

« Ces mêmes collectivités ou établissements assurent également l'élimination des autres déchets qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être collectés et traités sans sujétions techniques particulières. Elles peuvent à cet effet créer une redevance spéciale, lorsqu'elles n'ont pas institué la redevance prévue à l'article 14 de la loi de finances pour 1975 (n° 74-1129 du 30 décembre 1974). Cette redevance se substitue le cas échéant à la redevance prévue à l'article 62 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973.

« L'étendue des prestations afférentes à ce service et les délais dans lesquels lesdites prestations doivent être effectivement assurées sont fixés par un décret en Conseil d'Etat en fonction des caractéristiques des communes et notamment de l'importance des populations totale, agglomérée, sédentaire et saisonnière et de l'état des dessertes routières. Ce même décret détermine les conditions dans lesquelles l'autorité administrative, après avis des conseils municipaux intéressés, peut accorder des dérogations temporaires. »

Cet article constitue l'une des dispositions importantes du projet dans la mesure où il traite des obligations imposées aux communes en matière d'élimination des déchets.

Le texte dispose en effet que les communes assurent non seulement l'élimination des déchets des ménages mais également celle « des autres déchets qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être collectés et traités sans sujétions particulières ». Dans ce dernier cas, les communes peuvent instituer une redevance spéciale dans la mesure où elles n'ont pas opté pour la redevance prévue par l'article 14 de la loi de finances 1975.

Il convient de mieux situer les diverses redevances dont il est fait état. Traditionnellement, le service d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères était financé par le budget communal, les communes pouvant instituer la *taxe d'enlèvement des ordures ménagères* assise sur la valeur locative des propriétés bâties. Il a été reproché à ce système de ne pas tenir compte du coût au service effectivement fourni.

C'est par exemple le cas pour les campings dont le volume d'ordures ménagères produites est souvent important mais qui ne se présentent pas, si l'on excepte les installations fixes de gardiennage, comme des propriétés locatives bâties. C'est la raison pour laquelle l'article 62 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 a institué un système particulier de redevances pour les campings, destiné à corriger cette anomalie.

L'article 14 de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974 portant loi de finances pour 1975 est allé au-delà en donnant aux communes la possibilité de généraliser ce système de redevance, en supprimant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et en instituant à la place, une redevance calculée en fonction du service rendu. C'est à l'institution de cette redevance qu'est subordonnée la possibilité pour les communes d'opter pour l'assujettissement à la T.V.A. et les possibilités de récupération qu'il ouvre.

Ce système s'adapte aussi bien au financement de l'élimination des déchets des ménages qu'à celle des déchets assimilables. En revanche, les communes qui continueront, et ce sera la très grande majorité des cas, de financer le service d'élimination par la taxe traditionnelle se trouveront pénalisées par la nouvelle obligation qui leur incombe. En effet, les déchets assimilés aux déchets des ménages sont bien souvent le fait de producteurs (commerçants, artisans, hôtels, etc.) qui sont assujettis à la taxe assise sur la valeur locative des propriétés bâties dans des conditions qui ne reflètent pas le service qu'ils reçoivent de la collectivité. Aussi le texte prévoit-il que, dans ce cas, les communes pourront instituer parallèlement à la taxe d'enlèvement et pour ces déchets non ménagers une redevance spéciale n'ouvrant d'ailleurs pas droit, comme le précise l'exposé des motifs, à l'option pour l'assujettissement à la T.V.A.

Ces dispositions ont conduit votre Commission à soulever trois questions :

La première a trait au rôle des départements et bientôt des établissements publics régionaux en matière d'élimination des déchets. Dans bien des cas, en effet, ces problèmes ne se traitent plus seulement au niveau des communes ou de leurs groupements mais à celui des départements qui sont appelés à participer au financement du service sans contrepartie financière. Suivant en cela M. Héon, votre Commission a regretté que le projet de loi esquivé ce problème et vous propose en conséquence un amendement au premier alinéa de l'article 12 dont l'objet est d'attirer l'attention du Gouvernement sur la question.

En second lieu, votre Commission des Finances estime que dans la mesure où l'élimination des déchets des ménages et celle des autres déchets assimilables font l'objet d'un financement distinct, il est indispensable que la définition de ces deux catégories de déchets puisse être clairement opérée, ce qui n'est pas le cas dans le texte actuel. S'agissant

toutefois d'une disposition de caractère réglementaire, il convient à tout le moins de renvoyer à un décret le soin de le faire. Tel est l'objet du second amendement qui vous est proposé à l'article 12.

La troisième question est mineure et concerne les dispositions qui, à la fin du deuxième alinéa de l'article, stipulent que la redevance spéciale se substitue *le cas échéant* à la redevance sur les terrains de camping. L'expression est ambiguë car elle peut donner à penser que la redevance spéciale et la redevance sur les campings peuvent exister ensemble. En fait, l'introduction des termes « le cas échéant » ne vise que le cas où la substitution d'une redevance sur les terrains de camping n'a pas été instaurée. L'expression apparaît donc inutile et il convient de supprimer les mots « le cas échéant ».

C'est l'objet du troisième amendement à l'article 12.

Article 21.

« Il est créé une Agence nationale pour l'élimination des déchets, établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, chargé soit de procéder aux diverses actions d'élimination et de récupération des déchets, soit de faciliter ces actions.

« Cet établissement est administré par un Conseil d'administration composé en nombre égal :

« 1° de représentants de l'Etat ;

« 2° de représentants des collectivités locales ;

« 3° de représentants des différentes catégories de personnes et groupements intéressés.

« Il pourvoit ou contribue aux recherches, études et travaux concernant l'élimination et la récupération des déchets.

« Il peut attribuer des subventions et des prêts pour la réalisation d'opérations concernant l'élimination et la récupération de déchets.

« Les dépenses de toute nature entraînées par les actions relatives à l'élimination et à la récupération des déchets, sont couvertes notamment par des redevances pour service rendu et, le cas échéant, par le produit de taxes parafiscales. »

Cet article prévoit notamment les ressources dont pourra disposer l'Agence nationale et les dépenses auxquelles elle pourra procéder.

En ce qui concerne les *ressources de l'Agence*, celles qui sont explicitement mentionnées sont de deux types. Il s'agit d'abord des *redevances pour service rendu*. Etablissement public industriel et commercial, l'Agence pourra pourvoir ou contribuer à l'exécution de tous travaux, à la cons-

truction ou à l'exploitation de tous ouvrages ayant pour objet de faciliter certaines actions de récupération ou d'élimination des déchets. C'est ce type de redevances qu'elle recevra en contrepartie des services rendus aux usagers de ces diverses réalisations.

La seconde ressource visée par le texte est constituée par les *taxes parafiscales*. L'Agence pourra en effet recevoir le produit de taxes parafiscales portant sur des produits déterminés, créées en vue de faciliter les opérations de récupération ou d'élimination que la diffusion de ces produits rend nécessaires. L'Agence nationale pourrait par exemple être chargée d'élaborer des programmes, de procéder à des études d'ordre technique ou économique afin d'améliorer les conditions de récupération et d'élimination des emballages après usage ou encore des pneumatiques usagés et d'apporter son concours aux collectivités, établissements publics et entreprises pour la réalisation de ces programmes ou études, grâce à l'institution, à son profit, d'une taxe parafiscale sur la vente des produits visés.

Cette liste de ressources n'est pas limitative ; peuvent bien entendu s'y ajouter le produit d'emprunts, le produit du remboursement de prêts accordés aux personnes publiques ou privées, des versements de l'Etat et de personnes publiques et privées, des dons et legs. Enfin l'Agence pourra éventuellement bénéficier d'une dotation en capital de l'Etat et de subventions d'équipement.

En ce qui concerne l'emploi de ces ressources, la mission très large dévolue à l'Agence consiste à procéder à diverses actions d'élimination et de récupération de déchets ou à les faciliter. Néanmoins son action ne saurait bien sûr s'étendre à la totalité des déchets. Son objet n'est pas de se substituer aux collectivités locales, ni aux services de l'Etat ou aux éliminateurs professionnels. Il est plutôt de faciliter certaines de leurs actions et, particulièrement dans le domaine des déchets industriels, à promouvoir ou à perfectionner des systèmes spécifiques d'élimination. Pourront bénéficier de ses aides les producteurs, éliminateurs et récupérateurs des déchets visés par les programmes d'intervention qu'elle établira, sans qu'il ait été possible d'obtenir au départ des précisions sur les critères et les modalités d'attribution de ces aides.

A cet égard votre Commission des Finances, suivant en cela M. Coudé du Foresto, rapporteur général, s'est inquiété des conditions d'instauration de nouvelles taxes parafiscales, de leur assiette et de leur rendement. Elle a, en outre, souligné les obstacles techniques et financiers aux efforts de récupération des matériaux rendus pourtant nécessaires par les risques de pénurie et la hausse du coût des matières premières. A elles seules les incitations économiques et financières à la récupération, si elles présentent un intérêt indéniable, demeurent insuffisantes. En effet, l'utilisation de matériaux récupérés est souvent encore l'objet d'un préjugé défavorable alors qu'en outre les fortes variations du cours de

ces matières confèrent à une marge importante des activités de récupération une rentabilité très aléatoire.

*
**

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous propose, votre Commission des Finances donne un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi qui ont fait l'objet de son examen.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Art. 3.

Amendement : Avant le dernier alinéa de cet article, insérer un nouvel alinéa ainsi conçu :

Lorsque les déchets ont été abandonnés sans qu'il soit possible d'identifier le responsable de leur abandon, l'autorité qui en assure l'élimination bénéficie à ce titre de l'aide financière qu'en vertu de l'article 21 l'Agence nationale pour l'élimination des déchets peut attribuer pour la réalisation d'opérations concernant l'élimination et la récupération des déchets.

Art. 12.

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Les communes ou les groupements constitués entre elles assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les établissements publics régionaux, l'élimination des déchets des ménages.

Amendement : Rédiger comme suit la première phrase du deuxième alinéa :

Les collectivités 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.

Amendement : Dans la dernière phrase du deuxième alinéa, supprimer les mots suivants :

le cas échéant