



Taxes anticipées d'élimination des déchets

Evaluation du système de contrôle et du rôle de la Confédération

L'essentiel en bref

En Suisse, quiconque met sur le marché des produits qui, sous forme de déchets, peuvent être valorisés ou requièrent un traitement particulier, peut se voir contraint à reprendre ces produits après usage. La Confédération peut en outre fixer un objectif en matière de collecte. Lorsque cet objectif n'est pas atteint, elle peut décider d'une interdiction, d'une consigne ou du prélèvement d'une taxe afin de financer la collecte séparée des déchets.

Il en est déjà ainsi dans deux secteurs. La Confédération a mandaté deux organisations pour coordonner la récupération des piles et du verre usagé et prélever auprès des fabricants et des importateurs une taxe anticipée. Celle-ci sert à financer les coûts de collecte, de tri, de transport, de préparation, de réutilisation ou de valorisation ainsi qu'en matière d'information du public (taxes anticipées légales).

D'autres secteurs professionnels ont pris les devants et ont mis en place un système d'élimination en prélevant une taxe anticipée auprès des fabricants et des importateurs et, ceci, sur une base volontaire. Il en va ainsi des emballages en PET, de l'aluminium, du fer blanc ainsi que des appareils électriques et électroniques usagés ou des automobiles (taxes anticipées volontaires).

Les taxes anticipées revêtent une importance croissante, rapportant dans l'ensemble quelque 200 millions de francs par année. La mise en oeuvre de la politique suisse en matière d'élimination repose sur un partenariat étroit avec des organisations relevant de l'économie privée (Public Private Partnership).

Objet et but de l'évaluation

La présente évaluation porte sur les collectes séparées existantes et soumises à des taxes anticipées. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné dans quelle mesure l'efficacité et l'efficience de ces différentes solutions sont contrôlées ainsi que le rôle de la Confédération. Cette évaluation se base sur des analyses de documents écrits, sur des interviews avec les acteurs concernés ainsi que sur des comparaisons internationales.

Un système efficace

Bien que l'évaluation du CDF n'ait pas pour objectif primaire de fournir une appréciation du système d'élimination des déchets soumis aux taxes anticipées, on remarque cependant

que dans l'ensemble le système remplit bien son mandat. La population suisse est très sensibilisée au tri des déchets, consciente de la nécessité de recycler, en particulier dans les communes qui prélèvent une taxe sur les sacs poubelles. Comparée aux autres pays européens, la Suisse est en bonne position, aussi bien au niveau du taux de recyclage que du montant des taxes anticipées.

Une multitude de filières de recyclage et peu de coordination

Depuis la fin des années 80, le système des collectes séparées s'est très rapidement développé. Actuellement, sept organisations de gestion des déchets gèrent à l'échelon du pays et pour différentes sortes de déchets, un système de collecte et de recyclage avec taxes anticipées. Toutefois, il existe encore des lacunes au niveau du recyclage des automobiles, où jusqu'à présent aucune solution n'a pu être trouvée pour résoudre le problème de la valorisation des résidus de broyage automobile, malgré l'existence de réserves financières importantes au niveau de la fondation.

Chaque organisation a fait œuvre de pionnier et a développé son propre modèle, souvent imposé par les circonstances, comme par exemple lorsqu'il a fallu éliminer de manière respectueuse de l'environnement des réfrigérateurs. Les procédures de collecte, le transport ainsi que les indemnisations sont organisés très différemment. Chaque organisation dispose de sa propre stratégie concernant l'information du public. Il existe aussi une grande diversité quant à leur statut juridique, mais également dans leurs rapports avec les producteurs et importateurs ou au niveau des moyens disponibles. Ces organisations possèdent des systèmes de comptabilité et de comptes d'exploitation spécifiques. Il n'est pas possible de comparer les coûts globaux en fonction des différents groupes de tâches.

Il existe une sorte d'organisation faïtière, „Swiss Recycling“, dont les projets bénéficient du soutien de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Mais les organisations n'en sont pas toutes membres, ce qui ne favorise pas la coordination. Bel exemple que la collaboration existante entre IGORA et Ferro-Recycling qui collectent l'aluminium et les boîtes de conserve dans des conteneurs communs. Deux ou trois organisations ont récemment procédé à des campagnes d'information en commun.

Pour le consommateur, le grand nombre de filières de recyclage est plutôt inconfortable. Parfois, ce sont les communes qui procèdent aux collectes, parfois les commerces, souvent à différents endroits. Le système génère aussi un effort important de tri pour le consommateur. Ce dernier ne comprend pas forcément pourquoi les emballages de boissons en verre, alu et parfois en PET sont collectés séparément par les communes, alors que par exemple les bouteilles de lait en PET blanc ne sont pas reprises, leur collecte relevant de l'initiative privée de certains commerces. De nouvelles filières de recyclage apparaissent régulièrement (ampoules, pneus, capsules à café), sources de confusions supplémentaires. Contrairement à la Suisse, l'élimination des déchets d'emballage dans la plupart des pays européens relève d'une seule organisation de gestion des déchets.

Pas d'analyse indépendante couplant bilan écologique et rentabilité financière

Les nombreuses filières de recyclage entraînent une multitude de transports par la route et le rail, des ménages aux centres de tri régionaux, via les lieux de collecte, puis à destina-

tion des entreprises de valorisation, qui sont parfois situées de l'autre côté de nos frontières. La rentabilité du système peut parfois entrer en conflit avec les avantages écologiques. Afin d'encourager une élimination des déchets conforme à la loi sur la protection de l'environnement, les communes ont droit à une indemnisation pour leurs activités de collecte. Certes, cette indemnisation ne couvre pas toujours les coûts, mais peut avoir un caractère incitatif. Même en tenant compte de tous les aspects (avantages socio-économiques et qualité du recyclage), personne ne peut dire avec certitude s'il faut brûler une bouteille en PET plutôt que d'en refaire une autre bouteille ou un autre produit. Des analyses indépendantes couplant bilan écologique et rentabilité financière seraient utiles pour mieux déterminer les taux de recyclage à atteindre dans chaque filière.

Des producteurs, des importateurs et des commerçants satisfaits

Dans l'ensemble, producteurs, importateurs et commerçants sont satisfaits des solutions existantes. Leur souci est d'éviter un système de consigne très compliqué à gérer selon eux. Toutefois, les membres des filières fonctionnant sur la base d'une taxe volontaire se plaignent souvent des « profiteurs » qui ne fournissent pas de contributions financières et procèdent eux-mêmes à la valorisation et à l'élimination, utilisant ainsi une partie des prestations des organisations de gestion des déchets (infrastructures, campagnes d'information, etc.) mais sans les payer. Pareille situation requiert des organisations d'importants efforts, notamment pour proposer des taxes „compétitives“.

Une partie des emballages en verre (15 - 20 %) n'est pas soumise à la taxe anticipée (conserves de légumes, sirops, etc.). Les producteurs de ces emballages profitent des prestations de l'organisation collectrice, mais sans les payer. Cette situation a été volontairement instaurée pour des questions de praticabilité.

De nombreux mécanismes de contrôle

L'évaluation montre que les filières fonctionnant sur la base d'une taxe volontaire se concentrent avant tout sur la mesure des taux de recyclage (efficacité) mais également de manière plus générale sur le contrôle des flux financiers (efficacité administrative). Dans l'optique d'une efficacité écologique et économique, les acteurs sont intéressés à minimiser les coûts et cherchent à obtenir les taux en dépensant le moins possible. Le marché fait pression sur les organisations de gestion des déchets afin que les taxes restent les plus basses possible, pour éviter de renchérir les produits. Au cours des dernières années, les taxes ont pu être abaissées dans plusieurs filières de recyclage. Les mécanismes de contrôle sont nombreux aussi bien via les inspections et contrôles effectués directement par les organisations et leurs organes de contrôle que de manière indirecte, via par exemple en devant obtenir des documents certifiés conformes.

D'autres intervenants exercent d'une certaine manière des tâches de contrôle. Ainsi les médias font paraître des articles relevant certaines lacunes. De même, l'élimination des déchets et le recyclage font régulièrement l'objet d'interventions parlementaires. En revanche, les associations de défense des consommateurs et de protection de l'environnement sont moins actives.

Un Office fédéral de l'environnement très apprécié

L'OFEV agit selon le principe de subsidiarité, laissant autant que possible les milieux économiques appliquer eux-mêmes les mesures de protection de l'environnement. Il n'intervient que si l'objectif en matière de collecte ne peut pas être atteint. Lorsque des solutions légales existent (piles, verre), l'OFEV collabore étroitement avec les acteurs concernés, formulant les obligations correspondantes et définissant également de quelle manière publier les résultats.

Pour les filières fonctionnant sur la base d'une taxe volontaire, l'OFEV ne procède pas lui-même à des contrôles sur place. Son activité se concentre dans ce cas largement sur les flux de matériaux et les taux à atteindre. En revanche, des contrôles sont possibles lors des autorisations d'exportation. L'OFEV n'examine que peu l'efficacité administrative des filières fonctionnant sur la base d'une taxe volontaire. Il ne se préoccupe pas trop des gains d'efficacité écologique et économique, qui seraient envisageables grâce à une coordination renforcée ou à la réunification des différents systèmes. Il n'existe pas de concept de contrôle clairement défini, l'OFEV mandatant occasionnellement des tiers pour contrôler les données-clés. Une de ses tâches importantes est constituée par la gestion de la statistique des déchets.

Jusqu'à présent, l'OFEV n'a que rarement sondé globalement le niveau de connaissances ou le comportement en matière de recyclage de la population. Les résultats de tels sondages pourraient contribuer à mettre en oeuvre des mesures d'information spécifiques destinées à des catégories ciblées. L'OFEV a néanmoins publié d'importantes études concernant les collectes séparées. L'influence et les répercussions de la taxe-poubelle ont été examinées, dans la perspective de la population et à l'aide des chiffres fournis par les communes. A plusieurs reprises, la composition des ordures a également été examinée sur la base des quantités de déchets des communes.

Pratiquement, la totalité des acteurs se dit très satisfaite de l'OFEV qui s'efforce de trouver des solutions largement consensuelles et n'intervient que très faiblement dans les domaines de compétence des organisations de gestion des déchets.

Conséquences et recommandations

Les collectes séparées ont fait leurs preuves. La population montre de la compréhension pour la récupération des matières premières en séparant et en collectant les déchets déjà à la maison. Les consommateurs participent à raison de 200 millions de francs au système sous la forme des taxes anticipées. Cependant, généralement, ils ne savent pas de quelle façon ces taxes sont utilisées. C'est dans cette optique que les recommandations suivantes ont été formulées.

Recommandation 1: l'OFEV doit mettre au point des standards permettant une présentation transparente et comparable des données financières des organisations de gestion des déchets. Il doit établir périodiquement un tableau des coûts globaux en fonction des différents groupes de tâches pour les filières de recyclage soumises à taxes anticipées.

Recommandation 2: l'OFEV doit rendre compte de manière transparente de ses propres activités de contrôle en relation avec les collectes séparées.

Recommandation 3: l'OFEV doit fixer des priorités pour sa politique en matière d'études et définir une stratégie adéquate.

Recommandation 4: l'OFEV doit chercher à regrouper les moyens financiers affectés aux campagnes d'information de la population et à professionnaliser les mesures.

Recommandation 5: l'OFEV doit proposer des incitations visant au regroupement des acteurs.

Recommandation 6: l'OFEV doit examiner s'il convient d'adopter une solution légale concernant le recyclage des automobiles qui fonctionne actuellement sur une base volontaire.

L'OFEV se déclare en principe d'accord avec ces recommandations. Sa prise de position, ainsi que celle de la Fondation Auto Recycling Suisse se trouvent en annexe à la fin du présent rapport.

Texte original: allemand