

**Inspection générale
de l'Insee**

1.5.88

**Inspection générale
de l'Environnement**

IGE/03/041

**Mise en œuvre
du règlement statistique européen
sur les déchets**

Rapport présenté par :

Alain GILOT
Ingénieur général du GREF

Patrice ROUSSEL
Inspecteur général de l'INSEE

Plan du rapport

Introduction.....	3
1 - Les étapes antérieures au règlement européen.....	4
2 - Que demande le règlement européen ?.....	4
3 - Un défi pour la statistique française	5
4 - Déroulement de la mission.....	6
5 - Inventaire des sources d'information sur les déchets en France.....	7
5.1 <i>Les sources administratives.....</i>	<i>7</i>
5.2 <i>Les enquêtes statistiques de l'ADEME.....</i>	<i>8</i>
5.3 <i>Les sources professionnelles.....</i>	<i>8</i>
6 - Problématique de la couverture statistique par catégories de déchets.....	10
6.1 <i>Les déchets dangereux.....</i>	<i>10</i>
6.2 <i>Les déchets non dangereux.....</i>	<i>11</i>
7 - Spécificités des groupes d'activités	14
8 - Les recommandations de la mission	15
9 - Annexes.....	24
- Lettre de mission	
- Personnes rencontrées	
- Règlement européen 2150/2002 et sa mise à jour 574/2004	
- La lettre IFEN de demande de dérogation	
- Chapitre du rapport de l'IFEN sur l'Etat et l'Environnement (édition 2002) - Les déchets -	
- Projet de décret relatif au contrôle des circuits de traitement des déchets	
- Questionnaires de l'enquête ADEME sur les déchets des établissements (2000/1999)	
- Questionnaires ITOM	
- Bibliographie	

Introduction

Le présent rapport résulte d'une mission décidée par les inspections générales de l'INSEE et de l'environnement à la suite d'une demande de l'IFEN, pour définir le système d'information qui permettra à la France de se conformer au règlement 2150/2002 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2002.

Ce règlement crée une obligation de statistiques biennales sur la production, la valorisation et l'élimination des déchets dans les pays de l'Union européenne, à commencer par l'année d'observation 2004.

Les statistiques rassemblées actuellement par l'IFEN (Institut français de l'environnement) sont insuffisantes à l'aune de ce règlement, pour ce qui concerne en particulier la production de déchets par secteurs économiques, mais aussi la production et le traitement des déchets dangereux. Il revient donc à l'IFEN de trouver le moyen de compléter la statistique française sur les déchets, dans le respect des engagements de la statistique publique qui incitent à limiter autant que possible la charge statistique en ayant recours prioritairement à des sources administratives ou à des enquêtes existantes quand il peut en exister de qualité suffisante.

L'on verra que si les déchets dangereux peuvent être assez bien couverts par un décret que prépare la DPPR (Direction de la pollution et de la prévention des risques), les volumes des différentes catégories de déchets produits par secteurs économiques seront difficilement mesurables sans enquête nouvelle. L'IFEN doit alors s'assurer la collaboration des services statistiques des ministères qui exercent la tutelle de ces secteurs.

L'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) est l'autre partenaire incontournable de l'IFEN pour l'élaboration de statistiques sur les déchets. Son enquête auprès des installations de traitement des ordures ménagères est en effet essentielle pour la connaissance des installations et des volumes qu'elles traitent. Le statut actuel de cette enquête facultative n'apporte cependant pas la garantie nécessaire de fiabilité et de pérennité .

Le défi ainsi posé à la statistique française s'adresse en premier lieu à l'IFEN et à la DPPR . Mais il appelle une mobilisation des services ministériels en charge des secteurs de la construction et de l'industrie et de l'agriculture, mais aussi de l'INSEE, pour les secteurs de services et de commerce.

Le règlement européen attend les premières statistiques pour la fin du premier semestre 2006, soit 18 mois après la fin de 2004 qui est la première année d'observation. C'est un délai trop court pour la mise en place d'un système statistique qui reste à inventer pour une grande part,. Une solution particulière doit donc être mise en place d'urgence pour produire les statistiques exigées sur l'année 2004.

1 - Les étapes antérieures au règlement européen

Le règlement du Parlement européen et du Conseil 2150/2002 du 25 novembre 2002 est intervenu comme le complément, sur le versant statistique, d'une série de directives, dont la première du Conseil du 15 juillet 1975, et de décisions communautaires qui faisaient déjà appel à des indicateurs en rapport avec des objectifs de politique environnementale. Le règlement introduit l'obligation d'un recueil statistique biennal pour éclairer la politique communautaire sur les volumes de déchets générés en Europe tant par les entreprises que par les ménages, et sur les progrès réalisés en matière de valorisation et d'élimination. Il emprunte très logiquement aux directives qui l'ont précédé la définition des déchets dont il organise la statistique.

Le règlement 2150/2002 est par nature une loi nationale qui vient compléter les nombreuses dispositions législatives déjà rassemblées en France dans le code de l'environnement. C'est le premier texte européen qui introduit une obligation statistique en matière de déchets. La nouveauté est dans le caractère contraignant que revêt désormais cette demande statistique, par considération certainement de l'importance croissante accordée à la protection de l'environnement (les volumes de déchets croissant toujours malgré les objectifs de réduction à la source), par constatation aussi sans doute de ce que les recueils statistiques réalisés jusque là sur base volontaire restaient trop incomplets.

Eurostat et l'OCDE ont collaboré dès 1988 à la conception d'un questionnaire commun sur « l'état de l'environnement ». La deuxième et dernière publication qui en est résultée en 2003, avec des données datant de l'année 2001 au mieux, met en évidence de nombreuses lacunes dans presque tous les Etats membres, mais aussi l'hétérogénéité des concepts et des nomenclatures qui nuit gravement à la comparabilité internationale et à la consolidation européenne.

Tous les pays étaient en difficulté pour répondre complètement à ce questionnaire, la France ne se distinguant pas particulièrement, sinon en bien pour les ordures ménagères, en mal pour les déchets dangereux. Sa réponse était donnée par l'Institut Français de l'Environnement (IFEN). Elle reposait pour l'essentiel sur des chiffres de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) provenant d'enquêtes sur les entreprises génératrices de déchets et les installations de traitement et d'études sur la production de déchets par des activités spécifiques.

Le règlement européen admet tous les moyens d'estimation pour évaluer les volumes de déchets, mais il oblige à le faire de manière harmonisée, plus fiable, plus détaillée et selon un échéancier contraignant. C'est le défi lancé aux instituts statistiques nationaux, pour la France, à l'IFEN et à l'ensemble du système statistique public.

2 - Que demande le règlement européen ?

Il demande une statistique biennale, à partir de l'année d'exercice 2004, qui porte sur la production, la valorisation et l'élimination des déchets. Il laisse les Etats membres choisir d'élaborer cette statistique par enquêtes, par exploitation de sources administratives et / ou par des procédures d'estimation particulière. Il exclut les entreprises de moins de dix salariés par souci de limitation de charge, sauf contribution significative de ces petites entreprises à la production de déchets.

La statistique de production de déchets couvre tous les secteurs d'activités répartis en dix-neuf groupes, dont un relatif aux activités de services au sens large (sections G à Q de la NAF) et un autre relatif aux ménages. C'est une statistique d'établissements. Il est demandé de donner une ventilation de la production de déchets pour une cinquantaine de catégories, dont vingt et une sont des déchets dangereux. Cela fait près d'un millier de « rubriques » à renseigner, en principe, mais un examen réaliste montre que la moitié seulement doit raisonnablement correspondre à une réalité observable. C'est l'objet de l'annexe I du règlement.

Eurostat est très clair sur les priorités à retenir pour se conformer à cette annexe : le plus grand soin doit être apporté aux totaux en marge de la matrice qui croise les groupes d'activité avec les catégories de déchets. Il faudra donc chiffrer avec une rigueur toute particulière le volume total de chaque catégorie de déchets et le total de la production de déchets pour chaque groupe d'activités. L'article 6 du règlement ne dit pas autre chose quand, au paragraphe C, il est écrit « ces mesures (d'application), peuvent autoriser un Etat membre à ne pas communiquer certains éléments figurant dans la classification (des déchets), pour autant qu'il soit démontré que cela n'a qu'un effet limité sur la qualité des statistiques. Dans tous les cas.....la quantité totale de déchets pour chacune des rubriques énumérées à l'annexe I....est transmise. »

La statistique sur la valorisation et l'élimination de déchets, objet de l'annexe II, porte sur les installations de traitement. Il s'agit de recenser, par catégories de déchets (de douze à dix-huit selon les traitements), le parc et la capacité de ces installations ainsi que les volumes traités en distinguant cinq modes de valorisation-élimination (incinération avec ou sans récupération d'énergie, autres modes de valorisation, élimination par épandage sur le sol ou par rejet dans les mers, éliminations autres).

Le recueil statistique voulu par le règlement ne peut malheureusement s'appuyer sur un corpus conceptuel complètement achevé. De nombreuses précisions devront être apportées avant la fin de l'année 2004 par le groupe de travail communautaire qui traite du sujet des déchets. Par ailleurs l'on peut se demander si la nomenclature de déchets à prendre en compte est définitive : l'on peut s'étonner de l'absence par exemple d'une rubrique « déchets animaux et végétaux dangereux » pour accueillir notamment les déchets animaux à haut risque (soupçonnés de transmettre l'ESB), alors que 6 rubriques de déchets dangereux ont été ajoutées en 2003, dont certaines probablement peu significatives.

La définition des déchets et de leurs traitements, de même que leur classification, doivent faire l'objet d'un manuel méthodologique qui reste à venir alors que la première statistique attendue portera déjà sur l'année 2004. Pour le moment, ne sont considérés comme déchets que les produits sortant d'un établissement pour subir un traitement à l'extérieur de cet établissement : ceci a été précisé oralement par les responsables du domaine à Eurostat. Il reste aussi à définir précisément les exigences de couverture statistique et de qualité. Ce flou méthodologique est paradoxalement une preuve de l'utilité du règlement qui va nécessairement contraindre à une harmonisation jusque là plus facultative. Les Etats membres sont en effet engagés à faire tout leur possible pour produire des estimations dès la première année de constat pour chaque rubrique, avec une indication claire sur la fiabilité de leur estimation. Cet engagement est évidemment dissuasif à l'égard de pays qui, soucieux de ne produire de chiffres que pour les rubriques qu'ils savent quantifier de manière suffisamment fiable, auraient préféré s'abstenir sur les autres rubriques, du moins pour la première année.

La principale innovation du règlement en termes de couverture statistique porte sur la production de déchets par les entreprises. Les ordures ménagères et assimilées (ou ordures municipales), qui comprennent, il est vrai, une part minoritaire de déchets d'entreprises, font en effet déjà l'objet d'indicateurs dont l'un fait partie des indicateurs structurels du Conseil.

Le règlement instaure une période transitoire (article 4§1) pendant laquelle les Etats membres peuvent demander un délai supplémentaire pour couvrir les secteurs des services, de l'agriculture, de la chasse, de la sylviculture et de la pêche. C'est ainsi que la France peut repousser la couverture de ces secteurs à l'exercice 2006. Elle s'est portée dans le même temps candidate pour participer à une étude pilote sur les déchets de l'agriculture et une autre sur l'import/export de déchets.

3 - Un défi pour la statistique française

Il n'est pas sûr que la France soit tellement plus mal préparée que d'autres Etats membres pour se conformer à ce règlement. Les problèmes que doit résoudre le système statistique français tiennent principalement à l'annexe I, tant pour la couverture sectorielle que pour le détail des catégories de

déchets que requiert cette annexe. S'il existe en effet maintenant en France un enregistrement administratif systématique pour quelques catégories particulières de déchets, la production de déchets des entreprises n'a jamais été que partiellement couverte en 1996 et 2000 par une enquête de l'ADEME qui se limitait à un échantillon d'établissements employant au moins 10 salariés, de l'industrie, de la construction, du commerce et de quelques services. Un volet expérimental relatif aux déchets dangereux a été essayé en 2000 qui a montré combien il était difficile de bien couvrir ce type de déchets par sondage. Concernant l'annexe II du règlement qui est relative aux installations de traitement, l'on verra que les seules installations suivies actuellement sont les installations collectives de traitement et, parmi celles-ci, celles qui traitent les ordures ménagères et assimilées, ce qui est tout à fait insuffisant.

D'un autre côté, en France aussi, le contexte est de plus en plus favorable à une mesure de l'économie des déchets : avec le temps en effet, la protection de l'environnement est devenue un sujet sensible, y compris dans les milieux d'affaires, et les professionnels des industries, pas seulement les plus polluantes, ont intégré la nécessité de faire la démonstration d'un comportement citoyen en matière de déchets : les sites de production importants comptent désormais généralement un responsable environnement et des recueils de données sur la production et le traitement des déchets sont le plus souvent pratiqués au sein même des organisations. Ajoutons enfin que, par les normes ISO 14000 qui traitent de la gestion environnementale, de plus en plus d'entreprises sont conduites à mesurer précisément leurs gisements de déchets. Cependant ces données restent fragmentaires et non harmonisées.

Il n'est pas sûr toutefois que la même sensibilité se retrouve du côté des activités de services qui n'ont souvent pas de déchets spécifiques mais des déchets très semblables à ceux des ménages. Il faut saluer ici la prudence de la Commission qui donne un délai supplémentaire de deux ans pour trouver le moyen de mesurer correctement la production de déchets de ces activités.

S'agissant enfin d'instaurer un nouveau système de collecte, la statistique publique se doit de respecter la recommandation de limiter la charge administrative (et statistique) des entreprises comme il est écrit dans le règlement 2150/2002, en parfait accord avec le Conseil national de l'information statistique (CNIS) en France. Le système d'information à construire devra donc mobiliser autant que possible des sources existantes, administratives ou statistiques, et réduire au maximum le recours à des enquêtes nouvelles.

C'est dans ce but que l'IFEN, qui est le service statistique coordonnateur de l'information statistique publique sur l'environnement, a fait appel à une mission d'inspection générale pour associer à sa recherche les administrations et les agences détentrices de sources en rapport avec l'économie des déchets et les services statistiques en charge des activités couvertes par le règlement.

4 - Déroulement de la mission

La mission s'est déroulée sur 5 mois, d'octobre 2003 à février 2004.

Elle s'est concentrée sur les aspects du règlement qui faisaient le plus difficulté dans l'immédiat à l'IFEN, à savoir la production par l'industrie, le bâtiment et les travaux publics, de déchets industriels dangereux et de déchets industriels non dangereux (banals).

Outre l'IFEN et l'ADEME qui étaient naturellement au cœur de ses investigations, la mission a consulté la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) du ministère de l'écologie et du développement durable qui est en charge de la politique française en matière de déchets et qui coordonne notamment les actions de contrôle des DRIRE sur les déchets dangereux, mais aussi les services statistiques ministériels de l'industrie (SESSI), de l'agriculture (SCEES) et de la construction (SES), dont les systèmes d'enquêtes sont logiquement candidats à l'accueil de ce nouveau thème. La mission a également rencontré la division d'Eurostat en charge de l'environnement et du développement durable qui est responsable de la mise en œuvre du dit règlement.

L'IFEN ayant déjà consulté un certain nombre d'organisations professionnelles de l'industrie, la mission a simplement complété cette consultation par des entretiens avec les organisations d'autres secteurs parmi les plus producteurs de déchets.

5 - Inventaire des sources d'information sur les déchets en France

D'aucuns pourraient penser que, partant des quantités de déchets éliminés ou valorisés, une estimation plausible des déchets produits serait possible. Il n'en est rien hélas, et ce pour de multiples raisons dont la principale est le besoin d'identifier l'activité productrice du déchet, ce qui n'est souvent plus possible au stade du traitement quand il est externalisé. Par ailleurs, une telle estimation par l'aval supposerait que la totalité des déchets de chaque activité fasse l'objet de traitements quantifiables, ce qui n'est pas le cas. Il est donc indispensable d'évaluer de manière distincte la production de déchets au niveau des entreprises et le traitement de ces déchets au niveau des unités de traitement. C'est seulement à cette condition que, par la juxtaposition des annexes I et II du règlement, pourront être comparés les progrès réalisés par les États membres sur le critère du taux de valorisation.

Les sources d'information existant actuellement en France sur la production et le traitement des déchets sont de trois sortes : des sources administratives, des enquêtes statistiques de l'ADEME, des sources professionnelles.

5.1 Les sources administratives

Des déclarations sont recueillies trimestriellement par les DRIRE auprès d'échantillons régionaux d'**installations classées autorisées**. On verra plus loin que la DPPR prépare une réforme radicale de cette source qui ne couvre au demeurant que les déchets dangereux.

Des décrets encadrant la mise sur le marché et l'élimination de produits dangereux pour l'environnement prescrivent l'obligation de déclarations et l'établissement de rapports :

L'instauration d'une taxe d'abattage affectée au financement de l'élimination des **déchets et sous-produits animaux** par un arrêté de décembre 2003, fournit la base d'une collecte administrative mensuelle que la direction des politiques économique et internationale (DPEI) du ministère de l'agriculture pourra entreprendre auprès de chaque abattoir, au motif de connaître les éléments de calcul de la taxe.

Le ramassage des **huiles usagées** est réglementé par un décret de 1979 et un arrêté, dont la dernière rédaction date de 1999, oblige les collecteurs, nécessairement agréés, à faire une déclaration mensuelle de leur activité à l'ADEME.

La mise sur le marché et l'élimination des **piles et accumulateurs usagés** sont réglementés par un décret de 1999, et un arrêté de 2001 oblige les producteurs - importateurs à faire une déclaration annuelle à l'ADEME.

La directive européenne relative à l'élimination des **PCB** (polychlorobiphényles) a été transcrite en droit français en 2001 et un plan d'élimination adopté en février 2003. Une base de données centralise l'information qui, administrée par l'ADEME, est accessible via Internet par le ministère de l'environnement et les préfetures.

L'arrêté d'application de l'article 13 du décret de 2002 relatif à l'élimination des **pneumatiques usagés** devrait être prochainement publié. Il obligera les acteurs de la filière, producteurs-importateurs, collecteurs, et détenteurs de stock à communiquer les informations relatives à l'élimination des pneus usagés. L'ADEME pourrait être désignée comme rassembleur de cette

information que produit déjà pour partie la société ALIAPUR, laquelle regroupe les producteurs - importateurs de pneumatiques.

Un arrêté d'application du décret d'août 2003 relatif à la construction des véhicules et à l'élimination des **véhicules hors d'usage** (ou véhicules en fin de vie) devrait obliger les démolisseurs et les broyeurs à faire déclaration. On ne sait encore comment l'information sera centralisée, mais le Comité des Constructeurs Français d'automobiles devrait être en mesure de chiffrer le volume de ces véhicules en fin de vie.

La transcription en droit français de la directive européenne relative aux **déchets d'équipements électriques et électroniques** est en cours. Il faudra établir un registre des producteurs et chiffrer annuellement les quantités mises sur le marché, collectées, réutilisées, valorisées et les déchets exportés.

La longueur de cette liste ne doit pas faire illusion : les filières en état de produire des statistiques dès l'exercice 2004 sont très minoritaires. Par ailleurs, les possibilités d'estimer les volumes de production des déchets sont très variables, et les statistiques recueillies au niveau des traitements des déchets ne permettent pas toujours d'estimer de manière simple le volume de production de cette catégorie de déchets.

5.2 Les enquêtes statistiques de l'ADEME

Sans avoir de mission proprement statistique, l'ADEME a constitué, en accord avec le ministère, un réseau d'observatoires régionaux qu'elle travaille à mettre au service de la collecte d'informations, sur les déchets en particulier.

Trois enquêtes de l'ADEME collectent des informations quantitatives sur les déchets :

L'enquête (biennale depuis 2000) sur l'activité des installations de traitement des ordures ménagères et assimilées (ITOM) dont les résultats sont statistiquement exploitables depuis 1993. Cette enquête exhaustive reposait primitivement sur le besoin d'un inventaire du parc des installations recevant des ordures ménagères. Elle apporte toute l'information possible sur les caractéristiques de ces installations, et sur les quantités de déchets traités, par catégories. Le détail par catégories de déchets en revanche n'est pas suffisant pour répondre directement au règlement européen et il n'est pas prévu qu'elle le fera à l'avenir (sauf à distinguer le ménager de l'industriel). L'enquête ITOM couvre les installations collectives autorisées et les décharges recevant au moins 3000 tonnes de déchets par an, mais pas les installations collectives de traitement de déchets dangereux, ni les installations de traitement internes aux établissements, ni les décharges de classe 3 qui accueillent les déchets inertes.

L'enquête déjà citée **sur la production et le traitement des déchets des entreprises** qui a eu lieu en 1996 et en 2000.

L'enquête sur l'activité **des déchèteries** qui a eu lieu en 1996 et 2001 et qui pourrait compléter opportunément l'enquête ITOM en distinguant également parmi les volumes apportés, ceux relevant des ménages de ceux relevant des entreprises. Ce complément serait possible moyennant une modification du questionnaire et pour autant que les déchèteries puissent toutes répondre, ce qui n'est pas le cas encore.

5.3 Les sources professionnelles

Il n'y a pas de recensement des études ou des enquêtes d'initiative professionnelle, mais les divers contacts pris avec des organisations professionnelles montrent que pratiquement toutes ont d'une manière ou d'une autre cherché à évaluer les déchets spécifiques à leur secteur et les quantités valorisées.

Ainsi :

La fédération de l'industrie du verre fait un bilan rigoureux annuel du recyclage des **déchets de verre** qui proviennent surtout des ménages (verres creux mécanique pour l'essentiel). La production de déchets se déduit difficilement de la production de verre plat pour ce qui concerne les secteurs des VHU et du bâtiment (évolution des surfaces vitrées) et cette production semble peu valorisée (déchets en mélange, problème du verre sécurité)

La fédération de l'industrie papetière (COPACEL) dispose d'une étude commanditée par l'ADEME en 2000 sur les **déchets générés par la fabrication de la pâte à papier, du papier et des cartons**. D'autre part, le rapport annuel d'activité de cette fédération contient un recueil statistique très détaillé incluant en particulier des séries très utiles sur le recyclage du papier et du carton. La diversité des profils d'entreprises toutefois ne permet pas vraiment d'envisager l'établissement de coefficients techniques.

La fédération des industries mécaniques (FIM) a bénéficié d'une étude CETIM financée par l'ADEME sur les déchets non dangereux des **industries mécaniques**. L'homogénéité des processus de production permettrait d'envisager le recours à des coefficients techniques pour estimer la production de déchets. Le bon suivi des déchets et de leur valorisation est de plus en plus garanti par la certification ISO 14000.

L'union des **industries chimiques** (UIC) participe à une enquête professionnelle internationale sur le développement durable depuis 1990, qui interroge en France 1100 sites et dont les déchets ne constituent qu'un volet. Cette enquête n'apporte pas toutefois le détail par catégorie de déchets que requiert le règlement européen. Les déchets de cette branche étant souvent dangereux, ils devraient pouvoir être évalués, pour l'essentiel, par le nouveau questionnaire de l'enquête DRIRE.

La fédération des **industries électriques, électroniques et de communication** (FIEEC) a mené ses propres études sur les déchets et leur élimination qui n'apportent pas d'information précise (simples ordres de grandeur). La directive D3E (déchets d'équipements électriques et électroniques) impose aux producteurs, la reprise, le traitement et la valorisation de ces déchets ; le dispositif est en cours de mise en place avec l'ADEME. En ce qui concerne la production de déchets, il est difficile de la déduire de la production d'équipements en raison d'incertitudes sur la durée effective de vie des produits et de l'apparition d'équipements nouveaux s'additionnant aux anciens.

L'union nationale des industries françaises de l'**ameublement** (UNIFA) a réalisé avec le concours de l'ADEME et d'une DRIRE, une enquête sur quelques sites dans le but de calculer des coefficients techniques de production de déchets. L'évaluation est rendue plus complexe par le caractère de plus en plus hybride de la composition des meubles. L'UNIFA serait preneur d'une nouvelle enquête s'appuyant sur le règlement statistiques déchets.

Le syndicat national des fabricants de **sucre** (SNFS) connaît tous les chiffres de la fabrication du sucre et notamment la tare terreuse qui en constitue le premier poste, ce qui devrait permettre d'en déduire les déchets terres et boues.

L'association de la **transformation laitière** française (ATLA) ne dispose d'aucune information chiffrée, mais considère que les déchets dangereux, voire les déchets non dangereux spécifiques (produits retirés, eaux blanches), sont connus par les déclarations auprès des services IC. Il semble, pour ces déchets, que ce soit lié aux prescriptions imposées par les autorisations ou les déclarations préfectorales, plus exigeantes aujourd'hui qu'autrefois : la situation varie donc selon les entreprises. Mais les déclarations annuelles envoyées aux DSV (directions des services vétérinaires) se limitent aux problèmes et aux plans d'épandage, soit, pour le cas de laiteries, les eaux blanches et les laits contenant des résidus médicamenteux ou des contaminants. Comme le SNFS, l'ATLA souhaite limiter le plus possible les produits classés en déchets dès lors qu'ils sont valorisables.

L'association technique du **commerce** et de la distribution (PERIFEM) a constitué un observatoire des déchets pour étudier les coûts de leur gestion. Une enquête est en cours de préparation sur les

volumes de leurs déchets professionnels (par opposition aux déchets d'emballage des produits achetés par les clients) et sur leur traitement. La profession est particulièrement préoccupée par le souci de connaître la valorisation de ses déchets (manque de transparence des récupérateurs). Les variations des méthodes de tri selon les magasins et le recours partiel ou total à la collecte municipale pour les petites unités compliquent l'évaluation. A noter que les centrales n'obtiendraient encore que difficilement la remontée des données de leurs magasins.

La fédération française du **bâtiment** et l'ADEME se sont associées en 1993 pour financer une étude visant à identifier, classer et quantifier les déchets de chantiers. Cette étude a été réalisée en 1996 et révisée en 1999. Elle distingue la construction, la réhabilitation et la démolition. La fédération française des **travaux publics** et l'ADEME ont procédé de la même façon, en 2003, à une étude appuyée sur une enquête auprès d'entreprises du secteur en 2000.

Enfin, la **fédération de la récupération, du recyclage et de la valorisation** (FEDEREC) produit ses propres statistiques d'activité qui reposent sur des enquêtes trimestrielle et annuelle auprès de ses adhérents et des principaux autres intervenants du secteur, selon une nomenclature utilisable dans le cadre communautaire. Ces statistiques de récupération et de recyclage peuvent être utilement recoupées par celles de quelques-unes des activités précédentes, par exemple, celles du verre, des papiers et des cartons. Elles sont essentielles pour les déchets de matière plastique et de textiles.

6 - Problématique de la couverture statistique par catégories de déchets

L'énumération précédente n'est certainement pas complète à l'endroit des sources administratives. Elle ne dit pas non plus systématiquement les qualités et les limites de chacune. Il en sera question dans l'analyse qui vient maintenant et qui vise à répondre à la problématique du choix des sources pour assurer la couverture statistique requise par le règlement européen. Pour ce faire, il convient de distinguer les déchets selon qu'ils ont ou non un caractère dangereux.

6.1 Les déchets dangereux

La production de déchets dangereux n'a pas fait jusqu'à ce jour l'objet d'une véritable évaluation statistique mais seulement d'un suivi de contrôle par les DRIRE. Certaines de ces directions régionales cependant faisaient de leur propre initiative une exploitation plus systématique des déclarations reçues.

Or la direction de la prévention de la pollution et des risques (DPPR) du ministère de l'écologie et du développement durable prépare un décret relatif au contrôle des circuits de traitement des déchets aux termes duquel les installations classées autorisées devront remplir un questionnaire annuel qu'elles adresseront à leur DRIRE et qui comprendra une « déclaration de production de déchets dangereux ».

Les installations productrices de déchets dangereux déclareront alors ; par rubrique de la nomenclature en vigueur, la quantité produite dans l'année et la filière d'élimination, à désigner parmi six modalités possibles (recyclage/récupération, mise en décharge, incinération, co-incinération, traitement physico-chimique, autre traitement).¹

Le seuil d'obligation de déclaration sera de 50 tonnes de production de déchets dangereux par an, chaque type de déchet produit à plus de 0,1 tonne par mois devant être déclaré (seuils révisables).

¹ A noter que l'entreprise pourra utiliser la désignation courante du déchet qui peut être différente de la désignation figurant à l'annexe II du décret 2002-540 du 18 avril 2002, ce qui peut entraîner des difficultés d'exploitation sur le plan statistique ; il n'est d'autre part pas demandé à l'entreprise de préciser la filière d'élimination dans le cas de classement en catégorie « autre traitement », ce qui est dommage.

Il serait encore mieux bien sûr, pour simplifier la collecte, que la même déclaration des installations classées autorisées comprenne les déchets non dangereux produits par les mêmes installations, mais la DPPR ne l'a pas jugé opportun en estimant sans doute que la capacité des installations à fournir les mêmes informations pour des déchets non dangereux n'était pas certaine et que ce surcroît d'information alourdirait dangereusement le questionnaire (qui ne couvrira au demeurant pas toutes les installations).

A tout le moins, ce nouveau questionnaire sera l'unique source d'information sur la production de déchets dangereux. En ce qui concerne l'élimination, il pourra être utilement recoupé avec les informations apportées par l'enquête ITOM.

6.2 Les déchets non dangereux

Les déchets banals ou non dangereux sont donc actuellement très mal suivis et de façon tout à fait incomplète. Les seules exceptions (comme les emballages) relèvent de « filières » là où la réglementation impose aux entreprises qui sont à l'origine de la mise sur le marché de prendre en charge l'élimination de leurs produits quand ils sont en fin de vie.

Déchets spécifiques, déchets diffus

Une difficulté supplémentaire, qui affecte d'ailleurs aussi bien la mesure des déchets dangereux que des non dangereux, réside dans la dispersion des différentes catégories de déchets à travers les différents groupes d'activités économiques. L'évaluation de la production d'une catégorie spécifique de déchets à des activités bien précises est évidemment beaucoup plus aisée à effectuer que celle d'une catégorie commune à toutes les activités et en quantités négligeables : une usine de fabrication de pâte à papier connaîtra nécessairement les volumes de boues qu'elle livre à l'épandage sur les terres agricoles, alors qu'il lui sera difficile de chiffrer ses déchets de verre ou de caoutchouc.

C'est pourquoi l'on est conduit à examiner séparément la mesure des déchets caractéristiques d'une activité économique de celle des déchets « diffus », c'est à dire communs à beaucoup d'activités qui, même quand ils sont négligeables, doivent être totalisés au niveau national et européen.

Estimation par application de coefficients techniques à un indicateur de source statistique ou administrative

Des études monographiques, réalisées le plus souvent avec le concours de l'ADEME, analysent la nature et le volume des déchets caractéristiques des activités sous examen. Sous l'hypothèse que les processus industriels générateurs de ces déchets ne changent pas trop vite et que l'on puisse calculer un ratio pertinent liant le volume de déchets à la production, alors il est possible d'utiliser de tels ratios pour estimer le volume de ces déchets, par application d'un indicateur d'activité, en volume de préférence.

L'indicateur en question peut être de source administrative ou statistique.

Prenant l'exemple des chantiers de construction neuve de bâtiments, l'étude ADEME-FFB analyse les chantiers selon trois caractéristiques majeures qui sont la morphologie du bâtiment, les matériaux et les emballages employés. La morphologie du bâtiment donne les m² SHOB et les quantités d'éléments constitutifs des ouvrages ; la quantification des différents composants de ces éléments comme des emballages dépend des matériaux utilisés, et le calcul de la production de déchets se fait par application de coefficients de pertes de mises en oeuvre qui auront été déterminés par enquête. Par chance, les permis de construire devraient apporter assez d'informations sur le type de construction pour qu'un « modèle » simple soit utilisable à partir de telles caractéristiques. Ainsi la seule connaissance des permis de construire pourrait suffire à produire une estimation raisonnable de

la nature et du volume des déchets produits par les chantiers de construction neuve. Les permis de construire sont emmagasinés dans la base de données SITADEL du SES.

Les points de fragilité d'une telle méthode d'estimation sont évidents et importants (qualité variable de l'information des permis de construire, diversité des chantiers, évolution des techniques de construction), mais l'on ne peut exclure, qu'avec le temps, le modèle s'améliore, et qu'en tout cas, par ce moyen, l'estimation soit plus proche de la réalité que par le moyen d'une enquête.

Car une alternative à cette méthode d'estimation sera, bien entendu, le recours à une enquête statistique.

Dans le cas précis de la construction neuve, les entreprises sont pour beaucoup des petites entreprises qui sont mal préparées à répondre à une enquête, sur les déchets de surcroît. La part des entreprises de moins de 20 salariés dans le bâtiment est de 97 % en nombre d'entreprises et de 57 % en chiffre d'affaires. Les constructions des petites entreprises ne ressemblent probablement pas à celles des grandes entreprises. Il faudrait donc en tenir compte dans le plan d'échantillonnage.

Dans le cas des chantiers de réhabilitation, qui sont encore une fois le fait d'une majorité de petites entreprises (66 % du chiffre d'affaires réalisé par les moins de 20 salariés), l'étude ADEME-FFB a suivi la même démarche, sauf qu'elle est partie d'une enquête de l'ANAH basée sur un échantillon de 3000 ménages pour aboutir à près de 350 types de chantiers subdivisés selon que celui-ci a été effectué par une entreprise ou par le ménage. L'indicateur utilisé pour appliquer le modèle dans ce cas serait le chiffre d'affaires enregistré sur la ligne réhabilitation par l'enquête annuelle d'entreprises du SES.

Les points de fragilité de la méthode sont au moins aussi nombreux que dans le cas de la construction neuve, ne serait-ce que parce que l'échantillon de départ se limite à des logements et que l'indicateur utilisé se limite nécessairement aux réhabilitations opérées par les entreprises. Heureusement des déchets issus des réhabilitations opérées par les ménages font partie du champ couvert par l'enquête ITOM.

Les deux exemples précédents illustrent bien les avantages et les limites d'une estimation par application d'un modèle donnant la mesure de la production de déchets caractéristiques d'une activité à partir d'un indicateur de cette activité.

Les avantages et les inconvénients d'une estimation par application de coefficients techniques à un indicateur d'activité sont en résumé :

- Une économie de moyens : les coûts de l'expertise sont largement compensés par l'économie de frais d'enquêtes et de charge de réponse supportée par les entreprises.
- La garantie d'une expertise : l'analyse du processus, quand elle est bien faite, explique les mécanismes générateurs de déchets, et permet dans le même temps d'en contrôler la pertinence avec le temps. Le raisonnement économique sous-jacent facilite le contrôle de vraisemblance de l'estimation produite.
- Une facilité de mise en œuvre : la seule difficulté de mise en œuvre réside dans le choix d'un indicateur d'activité raisonnable.

- Un risque de déformation de la réalité au travers d'une nécessaire simplification
- Les imperfections de l'indicateur disponible (le choix sera le plus souvent très limité)
- La nécessité d'actualiser le modèle à intervalles réguliers pour tenir compte de l'évolution des techniques
- La multiplicité des analyses à mener pour couvrir toutes les activités
- L'exclusivité généralement donnée à l'information sur la production et pas sur les modes de gestion (tri ou non par exemple) et d'élimination des déchets

Estimation par enquête statistique

L'alternative à cette première voie d'estimation c'est le recours à une ou des enquêtes :

enquêtes professionnelles dont on a vu qu'il en existait dans plusieurs activités,
enquêtes sectorielles réalisées par des services statistiques ministériels,
enquête transversale comme celles réalisées par l'ADEME en 1996 et en 2000.

L'avantage a priori des enquêtes professionnelles est qu'elles cumulent les expertises en matière de processus industriel et de génération de déchets. Leur inconvénient est de n'être pas nécessairement assurées de pérennité, et de se limiter de toute façon à un secteur d'activité qui n'est pas forcément du niveau du groupe d'activité requis par le règlement européen. Par ailleurs, la finalité de ces enquêtes n'est pas nécessairement de produire un indicateur du volume de déchets généré par cette activité, mais plutôt de renseigner sur les catégories de déchets dont elle est responsable et sur les pratiques d'élimination en usage. Par ailleurs, leur qualité est variable et en général insuffisante par rapport aux critères du règlement européen.

Hormis l'IFEN, qui a fait une enquête auprès des municipalités sur la gestion des déchets en 1997, les services statistiques ministériels n'ont pas d'enquêtes en rapport avec les déchets jusqu'à ce jour, sauf le SESSI qui par son enquête annuelle d'entreprises couvre le secteur de l'assainissement, sous le seul angle du chiffre d'affaires réalisé dans la collecte et le traitement des déchets. Le SESSI et le SCEES ont en commun par ailleurs une enquête qui touche un thème connexe mais qui ne peut se confondre, c'est celui de l'antipollution (investissements et dépenses pour protéger l'environnement, ce qui inclut la gestion des déchets). Leur enquête sur les consommations d'énergie peut être également considérée comme assez voisine du point de vue de la préservation de l'environnement.

Les enquêtes réalisées par l'ADEME en 1996 et en 2000 constituent les seuls exemples d'enquête transversale sur la production et l'élimination des déchets, et il est heureux de constater que, même réalisée sur une base de volontariat, elle a enregistré un taux de réponse avoisinant 44 % en 2000. Sans doute le visa du CNIS a-t-il pu aider à ce résultat mais, comme il a déjà été dit, l'enquête a trouvé dans la plupart des établissements industriels interrogés un responsable environnement dont c'était bien entendu la spécialité et qui avait la capacité de répondre à l'aide des informations qu'il détenait.

Il faut dire cependant que ces enquêtes, qui s'adressaient à des établissements industriels employant au moins 10 salariés, ont été d'autant mieux reçues qu'elles s'adressaient à des établissements importants. Les plus de 100 salariés ont beaucoup mieux participé que les moins de 50, et l'explication première est sans doute que les établissements les plus petits étaient moins préparés à répondre à l'enquête.

Les avantages et les inconvénients de la voie d'estimation par enquête sont alors les suivants :

- Une simplicité de mise en œuvre si l'enquête couvre d'un coup tous les secteurs, et seulement dans ce cas là.
- Une qualité d'estimation garantie par la qualité du plan d'échantillonnage. Les enquêtes professionnelles n'ont pas toujours cet objectif.
- Une facilité d'adaptation à des besoins d'évolution venant du règlement ou des processus.
- Une estimation directe (pas besoin d'indicateur d'activité).
- Une plus grande facilité pour évaluer les déchets non dangereux diffus.

- Un alourdissement certain de la charge statistique pour les établissements interrogés. Cet alourdissement sera moindre si les déchets s'intègrent sur le support d'enquêtes de services statistiques ministériels pour autant qu'elles s'adressent au même service dans l'établissement.
- Une difficulté probable à faire répondre des établissements trop petits
- Un manque possible de connaissance a priori des déchets attendus d'une activité enquêtée pour la première fois : ce sera le cas des activités de services dont la production de déchets devra être estimée à partir de l'année 2006, sauf les transports qui ont été enquêtés en 2000.



Des besoins de recoupement des estimations produites par d'autres sources. Ce pourrait être des enquêtes professionnelles ou des études comme celles du premier type de solution, ou encore les estimations d'autres pays pour la même activité.

Entre estimation par application de coefficients de production de déchets et par enquête, aucune solution ne s'impose de manière évidente à ce stade d'analyse, et la liste des avantages et des inconvénients de chaque voie peut laisser penser que la solution pourrait être différente selon les activités et selon les types de déchets. Cependant l'on comprendra bien qu'une solution trop « démultipliée » risquerait d'annuler, par sa lourdeur, les gains espérés au niveau de chaque cas particulier.

La réponse doit tenir compte aussi des déchets diffus, ces déchets que l'on va retrouver dans de nombreuses activités et qui sera négligée peut-être par presque toutes pour cause de volume négligeable (exemple : le caoutchouc).

Quant à estimer séparément pour tous les groupes d'activité, les déchets de bois, de plastique, de caoutchouc, de verre, de métal, de papier-carton, de textiles et de cuir....la question peut être posée par enquête. L'expérience de l'ADEME est que les établissements déclarent rarement plus de quatre catégories de déchets banals. C'est pourquoi lors de sa dernière enquête, et pour les établissements de moins de 100 salariés, l'ADEME a décliné le questionnaire selon 10 modèles, chaque modèle comptant six catégories de déchets : les mélanges, quatre catégories majeures de déchets pour ce type d'activité et une rubrique « autres » demandant de préciser le déchet. Aller plus loin par enquête semble difficile. Aucun modèle ne donnera non plus de résultat plus complet par groupe d'activités.

Il y aura donc toujours une part résiduelle qui ne pourra être chiffrée ni par observation ni par analyse de processus industriel. S'il faut absolument en donner une estimation chiffrée non nulle parce qu'au niveau d'un pays ou de l'Europe a fortiori, le négligeable reste important, alors un chiffrage conventionnel forfaitaire semble la seule solution possible. Mais son actualisation sera problématique.

7 - Spécificités des groupes d'activités

S'agissant de la production de déchets, le règlement préconise donc une répartition en 19 groupes d'activité, plus le groupe des ménages.

Les estimations concernant les **ménages** comme celles relatives au groupe d'activité de l'**assainissement** pourront être tirées des sources relatives aux ordures ménagères et assimilées, ce qui renvoie principalement à l'enquête ITOM de l'ADEME (qui ne couvre pas tous les traitements).

Passant en revue les 18 groupes restants,

Agriculture, chasse sylviculture d'une part, et **pêche** d'autre part font l'objet d'une étude pilote, à laquelle participe la France. L'intégration de ces activités à la contribution française est reportée par dérogation à l'exercice 2006.

Industries, dont industries agroalimentaires (13 groupes d'activités dont la récupération). Le traitement statistique généralement retenu pour ces activités tient compte de la constatation que les entreprises de moins de 10, voire de 20 salariés, comptent trop peu dans la production pour qu'il soit nécessaire de les inclure dans un plan de sondage. La seule exception à cette pratique en est le complémentaire puisque c'est l'enquête quadriennale auprès des petites et moyennes industries qui a pour objet d'étudier les caractéristiques des PME. Sauf cas très particulier d'activités pour lesquelles une source de qualité s'imposerait par ailleurs de manière évidente, la voie d'estimation devrait être la

même pour toutes les industries. L'industrie de la récupération recevra bien sûr une liste de déchets spécifique.

Construction. Bâtiment et travaux publics sont des activités marquées par une forte proportion de petites entreprises dont le poids est collectivement tout à fait significatif tant pour la production que pour l'emploi. L'on a vu de plus que pour la **construction neuve** et pour la **réhabilitation**, des études ont été menées qui permettraient le recours à des coefficients techniques. Ce n'est pas le cas de la **démolition** qui est le fait de nombreux artisans (94 % des entreprises et 52 % du chiffre d'affaires) et pour laquelle il semble plus difficile de se fonder sur une méthode d'estimation par coefficients techniques, la détermination de ces coefficients étant particulièrement délicate, et les permis de démolition trop rares et incomplets. Quant aux **travaux publics**, l'estimation de leurs déchets pourrait s'appuyer sur l'étude déjà signalée, qui était fondée sur un échantillon d'environ 200 entreprises, et prendre comme indicateur le chiffre d'affaire des entreprises des travaux publics enregistré par l'enquête annuelle d'entreprise du SES. Cependant la proportion de PME dans les travaux publics est moindre que dans les activités de bâtiment (11 % du chiffre d'affaire réalisé par les moins de 20 salariés) ce qui laisserait davantage la possibilité d'enquête pour estimer leur production de déchets.

Remonter des informations à partir de installations de traitement des déchets inertes pour estimer la production de déchets de la construction ne serait pas déraisonnable, car les déchets inertes viennent essentiellement des activités BTP. Malheureusement les décharges qui les reçoivent sont mal connues : l'enquête ITOM ne les interroge pas et l'on ne peut s'appuyer sur les plans départementaux de gestion des déchets de la construction (réalisés par les préfetures sur la base du volontariat des acteurs concernés par une circulaire interministérielle) pour avoir une estimation ne serait-ce que des volumes reçus chaque année.

Services (commerce inclus), commerce de gros de déchets et de débris. La couverture statistique de ces groupes d'activités est moins urgente en raison de la dérogation accordée. Deux ans ne seront pas de trop pour trouver les meilleurs moyens d'estimer la production des différentes composantes de ce vaste ensemble hétérogène. Les déchets du commerce sont évidemment différents de ceux des établissements de santé et de ceux des activités administratives.

Dans l'attente, il sera difficile de fournir une estimation des déchets des établissements administratifs des entreprises industrielles, mais puisque le règlement précise bien que les unités statistiques à prendre en compte sont « les unités locales ou les unités d'activité économique » (annexe I, section 2, § 2), l'on pourra omettre ces déchets pour l'exercice 2004. Eurostat semble d'ailleurs l'admettre implicitement.

8 - Les recommandations de la mission

La complexité de l'économie des déchets est telle que la mission ne pouvait dans un délai de quelques mois prétendre dessiner les contours exacts du système d'information statistique sur les déchets qui répondrait le mieux au règlement européen. Ce n'était d'ailleurs pas l'attente de l'IFEN qui estimait par contre que l'on pourrait difficilement éviter de recourir à de nouvelles enquêtes pour satisfaire ce règlement et qu'il lui faudrait solliciter l'appui des services administratifs et statistiques en charge des domaines producteurs de déchets. La mission est intervenue principalement pour valider cette analyse et engager les services en cause à s'impliquer dans la construction du système d'information aux côtés de l'IFEN. Les conclusions de la mission peuvent se présenter en partie comme des réponses à des questions :

Le règlement européen 2150/2002 constitue un défi pour la statistique française, un défi à relever dès l'exercice 2004. N'est-il pas préférable de limiter la contribution française pour cette première année aux seules catégories de déchets et aux seuls groupes d'activité pour lesquels une réponse fiable peut être apportée ?

La réponse d'Eurostat est claire sur ce point : la qualité viendra en produisant des statistiques qui seront avec le temps de plus en plus précises. Ainsi les statistiques sur 2004 seront-elles plus

complètes et plus fiables que celles sur 1999, qui elles-mêmes valaient mieux que celles des années précédentes. Toutes les voies d'estimation sont autorisées, mais les Etats membres doivent décrire avec précision les méthodes d'estimation employées.

Cette vision dynamique est ambitieuse, mais très prometteuse. Elle pose évidemment le problème de la comparabilité des résultats au niveau européen de deux en deux ans, mais elle représente une alternative logique à la méthode des échanges précédents qui, par la voie du questionnaire commun à Eurostat et à l'OCDE, n'obligeaient pas assez au progrès collectif. La même tactique a été utilisée avec succès pour d'autres statistiques, celles de la production industrielle par exemple.

C'est la publication des résultats qui pourront en être tirés au niveau européen qui fait question. Ces chiffres étant les seuls disponibles, ils feront référence et seront donc répercutés non seulement à la direction générale de la Commission pour l'environnement, ce qui est bien normal, mais aussi dans une base de données et des publications ouvertes au public. Il faudra donc veiller à ce que le maximum de précautions soient prises pour bien informer l'utilisateur de la fragilité des estimations.

Recommandation n° 1

L'IFEN ne peut se permettre de restreindre la contribution française aux statistiques sur les déchets en 2004 à une partie seulement des informations requises. Il plaidera cependant auprès d'Eurostat pour que la Commission considère les résultats sur l'exercice 2004 comme encore trop fragiles pour autoriser une publication sans restriction en direction du public.

Est-il possible de répondre aux exigences du règlement sans accroître la charge d'enquête ?

La réponse dépend du type d'information à recueillir

Production et traitement des déchets dangereux

La réponse est positive en ce qui concerne les déchets dangereux. Le projet de décret préparé par la DPPR devrait dispenser de toute enquête pour cette catégorie de déchets. Ce décret devrait générer en effet toute² l'information attendue, sous réserve cependant de modalités de questionnaires qui restent à préciser pour ce qui concerne en particulier les installations de traitement

Filières

Les catégories de déchets recouvertes par un dispositif de suivi de type filière devraient pouvoir échapper aussi à l'enquête. L'ADEME, dans la plupart des cas, détient l'information nécessaire, mais pas l'origine des déchets et pas forcément le volume du gisement ; par ailleurs l'on sait que, pour 2004 au moins, cette source couvrira encore très peu de secteurs.

Traitement des ordures ménagères

L'enquête ITOM de l'ADEME auprès des installations de traitement des ordures ménagères, dont la justification est d'ailleurs très comparable à celle qui a conduit à l'instauration des déclarations auprès des DRIRE pour les déchets dangereux, remplit un rôle central pour la réponse à la deuxième annexe du règlement européen. Il faut lui assurer la pérennité nécessaire, de même qu'à l'enquête ADEME auprès des déchèteries, pour l'information qu'elle apporte sur la provenance des déchets. Dans les deux cas, des aménagements seront indispensables.

Production de déchets non dangereux

En ce qui concerne généralement la production de déchets non dangereux, la seule possibilité trouvée pour éviter la voie d'enquête systématique est de recourir à des coefficients de production de déchets. C'est un palliatif qui n'est pas sans avantage comme on l'a vu. Encore faut-il asseoir les coefficients techniques sur des données observées et mesurer périodiquement leur évolution. Ce serait donc plutôt une sorte de seconde bonne solution dans les cas où l'on sait que la voie d'enquête

En se rappelant tout de même que les seuils préconisés par la DPPR feront oublier les déchets dangereux produits ou traités en trop petites quantités pour entrer dans le champ déclaratif

n'est pas vraiment praticable, en particulier lorsque l'enquête devrait interroger une majorité de petites entreprises qui n'ont pas, de plus, la capacité de répondre valablement sur le sujet des déchets.

En se limitant aux domaines à couvrir pour 2004, il semble que la technique des coefficients doive et puisse s'appliquer dans le domaine de la construction, aux activités de construction neuve, et de réhabilitation au moins pour l'année 2004. Il sera préférable de tester, cette année-là, la méthode des coefficients techniques sur le secteur des travaux publics, quitte à changer de méthode deux années plus tard si l'expérience n'est pas probante, et de réserver l'enquête au secteur de la démolition, pour lequel la recherche de coefficients techniques n'a pas abouti à une proposition convaincante.

Pour l'industrie, IAA inclus, l'enquête paraît généralement mieux adaptée en raison de la prévalence des grandes entreprises et de la culture environnementale qui s'est développée dans les établissements industriels depuis quelques années. Les enquêtes de l'ADEME apportent une information qui pourra être exploitée pour ajuster les seuils d'interrogation au bon niveau.

S'il est besoin d'enquête, il reste à vérifier que des enquêtes existantes ne pourraient pas accueillir les questions à poser sur les déchets, comme des questions additionnelles en cohérence avec le thème déjà présent, en évitant bien sûr de trop alourdir ces enquêtes et de créer la confusion. Il se trouve en effet que, dans le cas de l'industrie, le SESSI et le SCEES pratiquent déjà deux enquêtes en rapport avec un thème environnemental qui s'adressent de surcroît aux établissements qui sont l'unité requise par le règlement 2150/2002 : ce sont l'enquête sur les consommations d'énergie dans l'industrie et l'enquête sur les dépenses pour protéger l'environnement (dite enquête ANTIPOL).

Recommandation n° 2

On ne peut espérer éviter complètement un accroissement de la charge statistique, mais cet accroissement peut être limité d'abord par le recours à des sources administratives, à savoir principalement les déclarations de production et de traitement des déchets dangereux des installations autorisées qui seront faites aux DRIRE, par utilisation d'enquêtes existantes ensuite et par recours à des coefficients techniques enfin, pour autant que la validité puisse en être certifiée.

Il reste que, si l'enquête s'impose, la nécessité de la mener tous les deux ans pour calquer le rythme du règlement européen est discutable : les experts de l'IFEN et l'ADEME se disent persuadés de ce que l'évolution de la variété des déchets produits par chaque groupe d'activités n'est pas assez rapide pour qu'une enquête biennale se justifie, et qu'une enquête quadriennale devrait suffire. Ce raisonnement suppose naturellement qu'après deux ans, une actualisation des volumes soit faite à partir de l'évolution de la production. La mission ne peut objecter à cette analyse que la nécessité de partir d'une année de référence qui soit de qualité suffisante, et qui ne devrait donc pas pouvoir être 2004 mais 2006.

Comment intégrer le thème des déchets au système statistique public ?

Il est manifestement trop tard, au mois de mars 2004, pour commencer la conception d'enquêtes de statistique publique qui devraient avoir lieu en 2005 pour garantir des résultats à l'échéance de juin 2006 comme demandé par le règlement. Il est par contre raisonnable de viser l'exercice 2006 comme premier exercice de mise en œuvre d'un système robuste qui sera construit avec les services statistiques ministériels. La fourniture de statistiques dès l'exercice 2004 appelle donc un dispositif particulier dont il sera traité après être convenu du rôle des différents acteurs et des différentes enquêtes dans le système qui devrait être opérationnel pour 2006.

L'IFEN

L'IFEN est le service statistique public en charge des questions environnementales. Il représente la France aux réunions du groupe de travail d'Eurostat qui a été chargé de préparer et qui doit maintenant faire le suivi de ce règlement 2150/2002.

L'IFEN est donc légitimement le maître d'ouvrage des opérations statistiques qui vont concourir aux résultats nécessaires. Il n'a cependant pas la capacité, le voudrait-il, d'entreprendre une collecte

statistique par des moyens propres, sur les déchets comme sur tout autre sujet relatif à l'environnement. Il lui faut donc organiser une collaboration avec ses partenaires, dont la DPPR, l'ADEME, et les services statistiques ministériels.

Si les perspectives sont précises pour ce qui concerne les activités industrielles, elles sont encore incertaines du côté des services et du commerce. Le système à mettre en place sur ce champ ne va pas de soi, mais l'on sent bien que pour des raisons de tailles d'entreprises (grande majorité de PME) et de nature de déchets, les moyens d'estimation quantitative risquent d'être originaux par rapport à ceux envisageables pour l'industrie. Peut-être l'expérience d'autres pays de l'Union européenne pourrait-elle éclairer les choix à faire, les ressemblances devant être fortes entre pays dans ce domaine ? C'est un chantier à ouvrir sans retard par l'IFEN qui doit pouvoir compter sur la collaboration sur ce champ, du département des activités tertiaires de l'Insee et des services statistiques de l'éducation et de la santé.

La charge importante qui repose sur l'IFEN est d'autant plus difficile à porter par cet Institut qu'il n'a en fait pas de moyens en propre pour le remplir. Il dépend donc entièrement des sources qu'il aura pu et su mobiliser, sans avoir même les arguments financiers pour le faire. La mission recommande donc

Recommandation n° 3

Le renforcement de la capacité de l'IFEN à orchestrer l'ensemble du projet, ce qui passe sans doute par un doublement au moins du seul cadre A affecté à temps plein au pilotage du projet.

qui n'est pas sans lien avec la recommandation suivante :

Recommandation n° 4

Il faut encourager l'IFEN à s'associer à d'autres instituts statistiques de l'Union européenne qui se trouvent confrontés au même règlement, pour être davantage en mesure de tirer profit d'expériences étrangères qui pourraient inspirer des solutions à coûts réduits.

Les services statistiques

S'agissant du SES (construction), du SESSI (industrie / énergie) et du SCEES (IAA), leur rôle aux côtés de l'IFEN est celui d'un service enquêteur expert quant à l'activité du domaine, mais non sur la problématique des déchets. Ces services attendent donc de l'IFEN qu'il leur dise les besoins d'enquête :

Recommandation n° 5

Pour ce qui regarde les enquêtes à mener, il reviendra à l'IFEN de décider, après consultation des services concernés, des catégories de déchets et des activités pour lesquelles une enquête est nécessaire. Il revient aux services statistiques ministériels de répondre aux sollicitations de l'IFEN dans sa phase de diagnostic et de « négocier » les modalités de mise en œuvre d'enquêtes sur leur champ, en associant les organisations professionnelles à leur gré.

Les services statistiques ministériels sont en prise avec les directions de leur ministère et la problématique des déchets fait, plus ou moins directement partie des préoccupations de celles-ci. Ils sont donc intéressés à connaître aussi bien les estimations faites en dehors des enquêtes et la synthèse de l'équilibre production -valorisation- élimination sur les activités de leur domaine. Cela intéresse non seulement les directions mais aussi les entreprises de leur tutelle

Recommandation n° 6

. Il reviendra à l'IFEN de rétrocéder aux services statistiques ministériels tous les résultats sur les déchets concernant leur domaine de compétence et provenant d'autres sources que les enquêtes qu'ils auront conduites.

L'intervention de chaque service requiert des moyens qui peuvent être spécifiques à son champ :

L'engagement du SCEES, confirmé par Eurostat, pour l'étude pilote sur les déchets de l'agriculture garantit que ce service prépare activement la couverture statistique ultérieure des activités agricoles et de pêches, qui est reportée par dérogation à l'exercice 2006.

L'on a déjà vu que dans le cas du SESSI et du SCEES, l'enquête sur les consommations d'énergie dans l'industrie et l'enquête sur les dépenses pour protéger l'environnement pourraient éventuellement accueillir tout ou partie des questions à poser sur la production de déchets.

Sur les déchets de la construction, qui relèvent du SES, il semble que le besoin d'enquête puisse se limiter, pour 2004 au moins, à l'activité de démolition, les autres activités de BTP pouvant donner lieu à des estimations à partir de coefficients techniques. Le service statistique en charge de ce domaine, le SES est le mieux placé pour intégrer cette enquête dans son système statistique. Il pourra coupler cette enquête avec celle, majeure, sur l'activité et la structure des entreprises. A noter tout de même que pour l'estimation des déchets produits par des activités de démolition, il lui faudra en outre isoler la démolition du terrassement dans la ventilation du chiffre d'affaires des entreprises du secteur « terrassements divers et démolition ». Le secteur des travaux publics enfin pourra faire aussi l'objet d'enquête selon que la méthode d'estimation par les coefficients techniques aura ou non donné satisfaction en 2004.

La DPPR

Il appartient à la DPPR de décider des sources administratives qui seraient utiles à la statistique sur les déchets :

Les déclarations annuelles obligatoires qui vont résulter du décret en préparation apporteront toute l'information sur la production, la valorisation et l'élimination des déchets dangereux. Ce rôle essentiel dans le système d'information conduit à formuler deux fortes préoccupations à leur sujet :

Recommandation n° 8

Il importe que les questionnaires supports de ces déclarations répondent exactement aux attentes du règlement européen en termes de nomenclature de déchets et de types de traitement, qu'il s'agisse d'installations de production ou de traitement des déchets.

Si le pilotage de la collecte effectuée par les DRIRE ne laisse aucun souci puisque à la charge de la DPPR, il reste à définir l'organisation de la saisie et du traitement des questionnaires. L'IFEN n'est sans doute pas le seul intéressé, mais il doit pouvoir compter dessus pour satisfaire le règlement.

Recommandation n° 9

L'organisation du recueil, du contrôle, de la remontée, du traitement, de l'exploitation et de la mise à disposition des déclarations collectées par les DRIRE auprès des installations autorisées doit permettre à l'IFEN de disposer de toute information relative aux conditions de cette collecte et de la qualité des données recueillies et de les traiter à temps au regard des délais fixés par le règlement européen.
--

Le suivi administratif des installations qui produisent et / ou qui traitent les déchets dangereux représente un substrat providentiel pour le système statistique futur sur les déchets. Cependant la référence au seuil de 50 tonnes par an et l'exclusion des déchets non dangereux produits par les mêmes installations limite l'information et laisse ouverte la question de la couverture statistique de la production et du traitement des déchets dangereux par des unités de moins de 50 tonnes annuelles, et le traitement des déchets non dangereux quand cela est fait en interne par l'établissement producteur de déchets.

L'ADEME

Enquête ITOM

Des trois enquêtes que réalise l'ADEME sur les déchets, l'une est une pièce essentielle du dispositif statistique pour répondre au règlement, c'est l'enquête ITOM.

Enquête volontaire auprès de quelques 1700 établissements depuis 25 ans, son taux de réponse est descendu récemment de 98% à près de 80%. Pareille évolution ne peut pas ne pas inquiéter. Les questionnaires sont-ils devenus moins acceptables en raison de leur lourdeur ? Ce n'est sans doute pas la raison majeure. L'inquiétude de l'ADEME est celle d'un organisme enquêteur qui n'a pas vraiment les moyens de persuader les installations enquêtées de répondre à une enquête qui ne semble pas faire partie des statistiques publiques (L'ADEME procède actuellement à une enquête téléphonique pour comprendre la raison des non réponses). Il faut donc se préoccuper de sa pérennité et son efficacité que le statut actuel ne paraît pas en mesure de garantir.

La nature même de cette enquête fait hésiter entre un rattachement aux enquêtes statistiques normalement visées par le CNIS et sa conversion en une déclaration administrative comparable à celle qui s'appliquera aux déchets dangereux sous l'égide de la DPPR. Le comité du label du CNIS a refusé le visa à cette enquête en 1995 alors que la formation environnement du même CNIS lui avait accordé un avis favorable d'opportunité.

Ce refus de visa était motivé par la dimension administrative de l'enquête, et on peut le comprendre car elle recueille des données que les exploitants de ces installations doivent mettre à disposition du public (décret 93-1410 du 29/12/93 en rapport avec l'article 3-1 de la loi du 15 juillet 1975). Une enquête statistique ne peut servir de collecteur administratif pour la diffusion de données individuelles, au mépris de la confidentialité qui doit protéger ses résultats. Il n'y a pas d'inconvénient en revanche à ce qu'une enquête recueille les mêmes données à des fins purement statistique.

On voit bien par là tout l'avantage qu'il y aurait à faire de l'enquête ITOM un recueil administratif du suivi de l'activité des ITOM, comme celui qui va se faire sur le champ des installations autorisées à l'initiative de la DPPR. L'information statistique pourrait alors être puisée sans difficulté à cette source administrative.

Recommandation n° 10

Pour satisfaire simultanément les exigences de publicité d'information du décret 93-1410 du 29/12/93 et les besoins statistiques créés par le règlement européen 2150/2002, les questionnaires ITOM devraient être changés en déclaration administrative annuelle comparable aux déclarations des installations classées autorisées que prépare la DPPR.

L'enquête auprès des entreprises

Cette enquête sera remplacée par celles des services statistiques ministériels à partir de l'exercice 2006. Cette substitution ne pouvant s'opérer plus tôt, il faudra la renouveler en l'adaptant au règlement européen, et la présenter au CNIS comme cela fut fait en 1996 et en 2000, mais en rendant cette présentation conforme au partage des rôles entre l'IFEN et l'ADEME comme indiqué plus loin.

Recommandation n° 11

L'enquête auprès des entreprises sur leur production de déchets en 2004 devait être présentée au CNIS pour obtention d'un visa statistique.

L'enquête auprès des déchèteries

Cette enquête pluriannuelle exhaustive apporte comme on l'a vu une information intéressante sur les flux insuffisamment pris en compte dans l'ITOM (encombrants par exemple) et devrait informer sur le partage entre les ordures d'origine de ménages et d'entreprises. Elle devrait être présentée au CNIS comme l'enquête auprès des entreprises.

Recommandation n° 12

L'enquête auprès des déchèteries devrait être présentée au CNIS pour obtention d'un visa statistique.

Partage des rôles entre IFEN et ADEME

Si l'IFEN est le service statistique qui coordonne les enquêtes sur les thèmes relatifs à l'environnement, le rôle qui doit lui être reconnu par rapport à chacune des trois enquêtes précédentes est à apprécier selon que sa demande est à l'origine partielle ou exclusive de ces enquêtes. En clair, si l'enquête ITOM demeure sous la forme d'enquête et si l'ADEME ne fait cette enquête que pour satisfaire ou pour satisfaire essentiellement les besoins statistiques portés par l'IFEN, alors l'IFEN doit

être reconnu comme maître d'ouvrage de l'enquête et l'ADEME le maître d'œuvre, de sorte que pour le CNIS le service enquêteur est l'IFEN. Le même raisonnement est à tenir pour l'enquête auprès des entreprises et l'enquête déchèteries.

Particularités du dispositif statistique pour 2004

Par rapport au dispositif envisagé à terme, la pièce manquante au système statistique pour produire des estimations sur l'exercice 2004, ce sont les enquêtes des services statistiques ministériels qui ne seront pas prêtes.

Il faudra donc que l'IFEN demande à l'ADEME de faire enquête auprès des entreprises sur le modèle de celle qui avait été réalisée en 2000 mais en tenant compte de la demande européenne et en limitant cette enquête à la seule industrie.

La question de la couverture de cette nouvelle édition de l'enquête à l'endroit des déchets dangereux reste ouverte: d'un côté, il serait certes intéressant de compléter les déclarations recueillies par les DRIRE pour les cas de production et de traitement de volumes inférieurs au seuil de 50 tonnes, mais aussi pour recouper la collecte par les DRIRE. De l'autre côté, l'expérience de l'année 2000 n'a pas permis de produire de résultats fiables en cette matière, et la place à faire à de nouvelles catégories de déchets demanderait plutôt des renoncements. Il appartiendra à l'IFEN de trancher.

En complément, et si le financement lui en est donné, le SES pourra relayer l'ADEME, sur la partie de l'enquête relative aux déchets des chantiers de démolition, et il fournira de toute façon les indicateurs nécessaires (permis de construire et chiffres d'affaires EAE de réhabilitation et de travaux publics) à la méthode des coefficients techniques pour l'estimation des déchets des autres activités de la construction.

Recommandation n° 13

Reconduire l'enquête ADEME de 2000 mais auprès des seuls établissements industriels et en l'adaptant aux exigences du règlement pour bien couvrir les catégories de l'annexe I et les cinq types d'élimination et de valorisation de l'annexe II.

Couvrir la production de déchets des activités de construction par une enquête à confier au SES sur la seule démolition, et estimer les déchets des autres activités de construction par la technique des coefficients techniques.

Enfin, il faut rappeler qu'il est compté dès l'exercice 2004 sur les déclarations qui seront recueillies par les DRIRE au titre de cette année, et sur l'enquête ITOM de la même année

Recommandation n° 14

Que l'IFEN dispose à temps pour respecter les délais fixés par le règlement européen des déclarations recueillies par les DRIRE et des résultats de l'enquête ITOM

Récapitulation des recommandations

(les chiffres entre parenthèses reproduisent la numérotation des recommandations dans le texte)

Définition du système statistique sur les déchets

Limitation de la charge d'enquête

(2)

On ne peut espérer éviter complètement un accroissement de la charge statistique, mais cet accroissement peut être limité d'abord par le recours à des sources administratives, à savoir principalement les déclarations de production et de traitement des déchets dangereux des installations autorisées qui seront faites aux DRIRE, par utilisation d'enquêtes existantes ensuite et par recours à des coefficients techniques enfin, pour autant que la validité puisse en être certifiée..

IFEN

(3)

Le renforcement de la capacité de l'IFEN à orchestrer l'ensemble du projet passe sans doute par un doublement au moins du seul cadre A affecté à temps plein au pilotage du projet.

(4)

Il faut encourager l'IFEN à s'associer à d'autres instituts statistiques de l'Union européenne qui se trouvent confrontés au même règlement pour être davantage en mesure de tirer profit d'expériences étrangères qui pourraient inspirer des solutions à coûts réduits.

IFEN et services statistiques ministériels

(5)

Pour ce qui regarde les enquêtes à mener, il reviendra à l'IFEN de décider, après consultation des services concernés, des catégories de déchets et des activités pour lesquelles une enquête est nécessaire. Il revient aux services statistiques ministériels de répondre aux sollicitations de l'IFEN dans sa phase de diagnostic et de « négocier » les modalités de mise en œuvre d'enquêtes sur leur champ, en associant les organisations professionnelles à leur gré.

(6)

Il reviendra à l'IFEN de rétrocéder aux services statistiques ministériels tous les résultats sur les déchets concernant leur domaine de compétence et provenant d'autres sources que les enquêtes qu'ils auront conduites.

DPPR : les questionnaires collectés par les DRIRE

(8)

Il importe que les questionnaires supports de ces déclarations répondent exactement aux attentes du règlement européen en termes de nomenclature de déchets et de types de traitement, qu'il s'agisse d'installations de production ou de traitement des déchets.

(9)

L'organisation du recueil, du contrôle, de la remontée, du traitement, de l'exploitation et de la mise à disposition des déclarations collectées par les DRIRE auprès des installations autorisées doit permettre à l'IFEN de disposer de toute information relative aux conditions de cette collecte et de la qualité des données recueillies et de les traiter à temps au regard des délais fixés par le règlement européen.

ITOM

(10)

Pour satisfaire simultanément les exigences de publicité d'information du décret 93-1410 du 29/12/93 et les besoins statistiques créés par le règlement européen 2150/2002, les questionnaires ITOM devraient être changés en déclaration administrative annuelle comparable aux déclarations des installations classées autorisées que prépare la DPPR.

Enquête auprès des déchèteries

(12)

L'enquête auprès des déchèteries devrait être présentée au CNIS pour obtention d'un visa statistique.

Réponse au règlement pour l'année 2004

(1)

L'IFEN ne peut se permettre de restreindre la contribution française aux statistiques sur les déchets en 2004 à une partie seulement des informations requises. Il plaidera cependant auprès d'Eurostat pour que la Commission considère les résultats sur l'exercice 2004 comme encore trop fragiles pour autoriser une publication sans restriction en direction du public.

(14)

Que l'IFEN dispose à temps pour respecter les délais fixés par le règlement européen des questionnaires recueillis par les DRIRE et des résultats de l'enquête ITOM

Enquête ADEME auprès des entreprises sur 2004

(11)

Présenter au CNIS l'enquête auprès des entreprises sur leur production de déchets en 2004 pour obtention d'un visa statistique.

(13)

Reconduire cette enquête mais auprès des seuls établissements industriels et en l'adaptant aux exigences du règlement pour bien couvrir les catégories de l'annexe I et les cinq types d'élimination et de valorisation de l'annexe II. Couvrir la production de déchets des activités de construction par une enquête à confier au SES sur la seule démolition, et estimer les déchets des autres activités de construction par la technique des coefficients techniques.

9 - Annexes

- Lettre de mission

- Personnes rencontrées

- Règlement européen 2150/2002 et sa mise à jour 574/2004

- La lettre IFEN de demande de dérogation

- Chapitre du rapport de l'IFEN sur l'Etat et l'Environnement (édition 2002) -Les déchets-

- Projet de décret relatif au contrôle des circuits de traitement des déchets

- Questionnaires de l'enquête ADEME sur les déchets des établissements (2000/1999)

- Questionnaires ITOM

- Bibliographie