



OFFICE WALLON DES DECHETS

**RECOMMANDATIONS AUX COMMUNES EN MATIERE DE
GESTION DES DECHETS MENAGERS ET DE COUT-VERITE**

**EN COLLABORATION AVEC L'UNION DES VILLES ET
COMMUNES DE WALLONIE**

VERSION DU 15 OCTOBRE 2007

Recommandations aux communes en matière de gestion des déchets ménagers et de coût-vérité

1.Contexte législatif

1.1. Décret du 16 juillet 1998 modifiant le décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets

Le décret du 16 juillet 1998 a modifié le décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne en imposant aux communes d'établir annuellement et de communiquer au Gouvernement le coût-vérité de leur politique de gestion des déchets, l'octroi des subventions régionales en matière de prévention et de gestion des déchets étant réservé, à partir du 1^{er} janvier 2001, aux communes établissant une taxe dont le montant représente un minimum de 70 % du coût-vérité de la politique de gestion des déchets.

1.2. Modification de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés

Par arrêté du 29 avril 2004 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets, le Gouvernement a précisé l'engagement attendu des communes et associations de communes pour bénéficier de subventions en matière de déchets. Celles-ci doivent en effet s'engager à transmettre annuellement à l'Office, sur base d'un formulaire établi par celui-ci, le coût technique et le coût-vérité des opérations de tri, de transfert, de traitement et d'élimination des déchets ménagers, ainsi que les coûts d'investissement et d'exploitation des parcs à conteneurs.

1.3. Note sur la prévention et la gestion des déchets en Région wallonne approuvée par le Gouvernement wallon - 30 mars 2006

La note sur la prévention et la gestion des déchets en Région wallonne adoptée par le Gouvernement wallon le 30 mars 2006 constate que l'objectif volontariste de diminution de la quantité des déchets ménagers fixé pour 2005 par le Plan wallon des déchets (477kg/hab/an) ne sera pas atteint, propose de renforcer la politique de prévention et projette notamment la mise en œuvre de dispositions incitant les acteurs à s'inscrire dans une perspective de réduction de la production de déchets. Plus précisément, la stratégie régionale relative à la prévention et à la gestion des déchets adoptée par le Gouvernement le 30 mars 2006 prévoit d'établir et de répercuter le coût-vérité de la gestion des déchets auprès des contribuables, en poursuivant un triple objectif de rétribution du service en toute transparence, de prévention des déchets et de lutte contre les incivilités environnementales. La répercussion entraînera les modifications de comportement par anticipation (progression du taux de couverture du coût-vérité de 70 % actuellement à 100 % en 2013) d'autant plus qu'elle intègrera la taxation sur l'élimination des déchets ménagers.

Elle incitera par conséquent les communes à rechercher des économies sur les coûts de collecte et/ou de traitement et permettra, par la transparence, d'atteindre plus aisément cet objectif. La note au Gouvernement du 30 mars 2006 prévoit enfin une information complète, transparente et ciblée coordonnée sous l'égide de la Région.

Le 30 mars 2006, le Gouvernement wallon a par conséquent chargé le Ministre de l'Environnement de présenter :

- un avant-projet de décret modifiant le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets ;
- un avant-projet d'arrêté relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets ;
- un avant-projet d'arrêté relatif au financement des installations de gestion des déchets ;
- un avant-projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 25 avril 2002 instaurant une obligation de reprise de certains déchets en vue de leur valorisation ou de leur gestion ;
- un avant-projet d'arrêté relatif à la mise en place du coût-vérité de la gestion des déchets ménagers ;
- un programme de prévention des déchets.

1.4. Décret relatif aux déchets

Le 22 mars 2007, le Parlement wallon a adopté la modification du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets qui transpose les orientations adoptées par le Gouvernement wallon. Aux termes de l'article 21 du décret relatif aux déchets, tout citoyen a droit à un service de gestion des déchets ménagers, la commune étant tenue de lui imputer les coûts de gestion qui sont à sa charge, et d'appliquer le principe d'une facturation transparente reprenant les éléments constitutifs de ce coût. La répercussion directe des coûts de gestion des déchets résultant de l'activité usuelle des ménages sur les bénéficiaires peut être progressive jusqu'en 2012, sans être inférieure à 75% en 2008, 80% en 2009, 85% en 2010, 90% en 2011 et 95% en 2012 des coûts à charge des communes. A partir de 2013, la répercussion des coûts doit être complète sans pouvoir excéder 110% des coûts ».

1.5. Décret fiscal favorisant la prévention et la valorisation des déchets

Le décret fiscal favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne adopté le 22 mars 2007 s'inscrit dans la nouvelle orientation de la politique des déchets. Ce nouvel outil décretal vise avant tout à prévenir la production des déchets et à soutenir le recyclage et la plus grande valorisation de ceux-ci. Les mesures suivantes sont proposées : la prévention des déchets ménagers par le mécanisme du prélèvement-sanction, une tarification spéciale des déchets ménagers et industriels, une taxation des incivilités environnementales et une différenciation de niveaux de tarification (CET, incinération, etc.)

Par l'application progressive d'un nouveau mécanisme de prélèvement-sanction, les communes sont encouragées à réduire la production de déchets ménagers. En effet, une taxe est établie sur les déchets ménagers collectés de manière non sélective par ou pour le compte des communes, au-delà d'une quantité totale annuelle collectée. Les seuils à partir desquels cette taxe s'applique

évolueront dans le temps et seront différenciés suivant trois catégories de communes (en fonction du nombre d'habitants) :

Communes	2006-2008	2009-2010	2011
Moins de 10.000 habitants	240kg/habitant/an	220 kg/habitant/an	200 kg/habitant/an
Entre 10.000 et 25.000 habitants		230 kg/habitant/an	220 kg/habitant/an
Au delà de 25.000 habitants		240kg/habitant /an	

1.6. Avant-projet d'arrêté relatif à la gestion des déchets ménagers et à la couverture des coûts

Partant du constat que les services, le mode de répercussion des coûts et la hauteur de la répercussion des coûts varient d'une commune et intercommunale à l'autre, l'avant-projet d'arrêté vise à assurer une structure de services et de tarification de ces services harmonisée sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne. Dans le respect de l'autonomie communale, la fiscalité relative aux déchets ménagers doit permettre d'atteindre un équilibre entre les recettes et les dépenses sans pour autant restreindre l'autonomie en matière de propreté publique (nettoyage des voiries et marchés, poubelles publiques, ...). L'avant-projet d'arrêté comporte les chapitres suivants :

1.6.1. Chapitre II : les services de gestion des déchets.

La Déclaration de Politique régionale assure la maîtrise publique de la gestion des déchets ménagers. Les communes voient leur rôle confirmé sans réserve dans la gestion des déchets ménagers et la salubrité publique, une articulation devant toutefois être opérée avec l'industrie pour les déchets couverts par une obligation de reprise. De cette responsabilité découle l'obligation pour chaque commune d'offrir des solutions à tout citoyen et pour tous déchets des ménages, soit par ses services propres, soit par ceux des intercommunales de gestion de déchets auxquelles elle est affiliée, soit par la passation de marchés à des prestataires privés.

Conformément au décret, le projet d'arrêté distingue les services minimaux de gestion de déchets bénéficiant à tous les citoyens, des services complémentaires répondant à des besoins spécifiques.

Les services minimaux doivent permettre aux citoyens de se défaire de manière sélective des fractions de déchets énumérées à l'article 4, alinéa 1^{er}. Ils comportent au moins, mais non limitativement, l'accès aux services de collecte fixes et en porte-à-porte, le traitement des déchets collectés, ainsi que la fourniture d'un nombre déterminés de sacs destinés à la collecte, ou de récipients de collecte et de vidanges. Le nombre de sacs, vignettes ou vidanges est déterminé par la commune en tenant compte de la composition du ménage, et en ayant égard à l'objectif de prévention des déchets et de lutte contre les incivilités.

Les services complémentaires sont fournis à la demande des usagers et sont décomposés en services devant être obligatoirement fournis par les communes car complémentaires au service minimum (fourniture de sacs payants supplémentaires, et collecte et traitement correspondants par exemple), et en services spécifiques non obligatoires mis en place par les communes, tels que l'enlèvement de déchets sur appel.

Ces différents services doivent être précisés dans le règlement communal.

1.6.2. Chapitre III. Le calcul du coût-vérité et sa répercussion.

Afin de préserver l'objectif de prévention des déchets voulu par le Gouvernement, la charge financière doit davantage peser sur les services complémentaires (fourniture de sacs supplémentaires p.ex.) que sur le service minimum. Aussi, le projet d'arrêté permet, tout en préservant l'équilibre financier global entre les dépenses et les recettes liées à la gestion des déchets, qu'un maximum de 10 % du coût du service minimum puisse être reporté sur les services complémentaires. Ce principe n'exclut nullement pour la commune la possibilité de prévoir des mesures sociales, le coût de celles-ci devant être reporté sur l'ensemble de la population.

Les recettes et les dépenses prises en considération pour établir le montant des contributions sont énumérées de manière limitative dans le projet d'arrêté. Les taxes fédérales (TVA), régionales et le cas échéant provinciales et communales sont incluses. Les communes sont amenées à établir leur budget et donc leur rôle de taxes (ou redevances) pour l'année à venir (an + 1) sur la base des comptes arrêtés du pénultième exercice (an - 1) amendés le cas échéant par des éléments connus et incontestables de modification des coûts tels que par exemple la fiscalité, la mise en place de nouveaux services, le changement de prestataire de service, etc.

1.6.3. Chapitre IV : l'information et la transparence.

Un système d'information en cascade est mis en place afin d'assurer l'information des communes par les intercommunales, de la Région par les communes, et enfin des citoyens par les communes.

Pour l'information des communes par les intercommunales, un principe de comptabilité analytique des déchets est retenu afin de donner aux communes les éléments de coûts propres à différentes infrastructures et opérations de collecte et de traitement des déchets.

L'information des citoyens doit être assurée par les communes sur le modèle de la notice explicative figurant en annexe au projet d'arrêté et devant être jointe à l'avertissement extrait de rôle relatif à la tarification des services de gestion de déchets. Cette notice permettra aux citoyens de comparer à la moyenne régionale de production de déchets la moyenne communale ou intercommunale, d'être informé de la répartition des coûts entre les différentes opérations de collecte, de traitement et autres, des sources de financement publiques et privées et des contributions qui leur sont demandées. Enfin, cette notice offrira l'opportunité de fournir des conseils pour réduire à la fois le coût et la production des déchets.

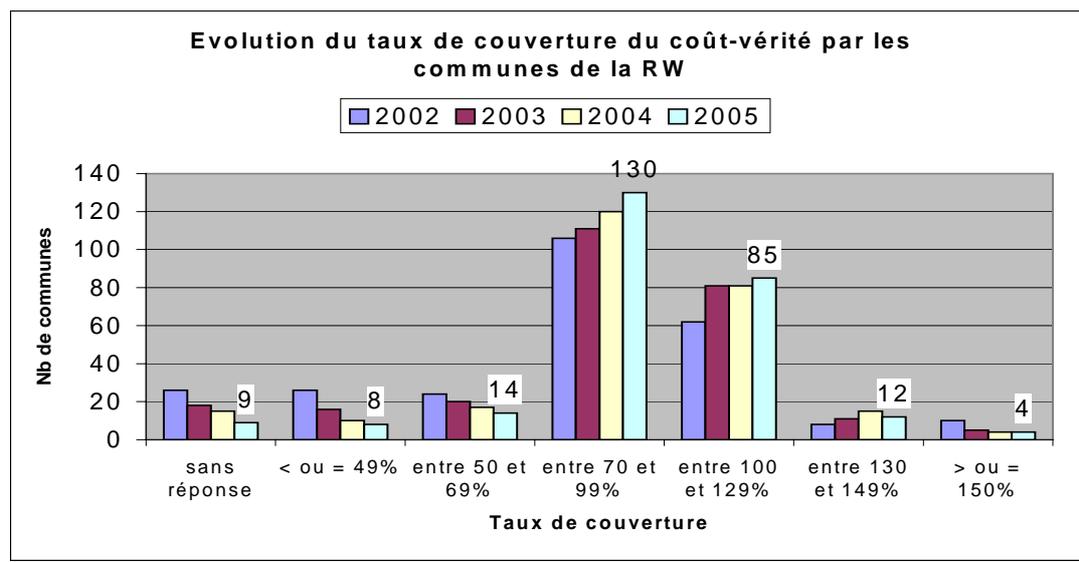
En ce qui concerne les données de financement privées, l'Office wallon des déchets veillera à communiquer aux communes (et intercommunales) le coût moyen par habitant et par an de la gestion des déchets dans le cadre des obligations de reprise, et préfinancé par les citoyens au travers de leurs achats et de l'internalisation des coûts (Point vert Fost-Plus, cotisation Recupel, cotisation Bebat, etc.).

1.6.4. Chapitre V. Dispositions transitoires et finales.

Conformément au décret, le projet d'arrêté a pour vocation d'entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Toutefois, afin de permettre aux communes de s'organiser dans la collecte de l'amiante-ciment et des textiles, et dans la fourniture de sacs ou vignettes, un délai supplémentaire de respectivement 3 et 12 mois leur est octroyé.

2. Le « coût-vérité » de la gestion des déchets ménagers : état des lieux

En vertu du décret fiscal susmentionné , les communes sont tenues depuis 2001 d'une part d'établir et de communiquer à la Région le coût de leur politique des déchets, et d'autre part de couvrir 70% du coût-vérité dans la gestion de leurs déchets pour pouvoir bénéficier d'une subvention régionale en matière de prévention et de gestion des déchets.



Le tableau ci-dessus reprend l'évolution du taux de couverture du coût-vérité au sein des communes de la Région wallonne pour la période comprise entre 2002 et 2005.

Les taux de couverture du coût-vérité des communes en matière de déchets se concentrent majoritairement dans une tranche comprise entre 70 et 130%.

En 2002, 64% des communes (168 sur 262) se situaient déjà dans cette tranche-là et le taux de non réponse était de 10%. En 2005, plus de 80% des communes (211) se situent dans la tranche de 70 % à 130% au niveau de leur taux de couverture et le taux de non réponse n'est plus que de 5%.

Mentionnons que les modalités de calcul seront à l'avenir adaptées en fonction des dispositions qui seront finalement arrêtées dans le futur AGW en préparation actuellement.

3. Impact des variables principales sur la production d'ordures ménagères brutes

En vue d'établir des recommandations à l'attention des communes, l'Office wallon des déchets a mené une étude relative à l'évaluation des performances des communes au regard de leur cadre réglementaire et fiscal en matière de déchets ménagers.

Cette étude, réalisée par RDC – Environnement et l'IGEAT pour l'Office wallon des déchets, a mis en évidence les variables qui influencent le plus la production d'ordures ménagères brutes (OMB). L'étude est disponible dans son intégralité sur le site Internet de la Région wallonne (<http://environnement.wallonie.be>).

D'après l'analyse statistique multicritères, les variations d'OMB autour de la moyenne régionale s'expliquent par :

- 3.1. Le type de tarification :** les tarifications incitatives,¹ qui concernaient 95% de la population wallonne en 2003, permettent de diminuer les quantités d'OMB.
- 3.2. La typologie communale :** selon la typologie « socio-économique » des communes, établie par A.Dessoy, distinguant les communes résidentielles, industrielles, agricoles, urbaines et touristiques, il a été démontré que les communes urbaines et touristiques produisent plus d'OMB que les communes résidentielles.
- 3.3. Le montant unitaire des taxes :** entre 1998 et 2003, les taxes (exprimées en €/hab.an) ont augmenté de 34%. Le montant des taxes varie de 0 à 0.85€/kg. Plus le montant est élevé, plus les quantités d'OMB sont faibles. Toutefois, du fait de la diminution importante des quantités d'OMB produites en cas de tarification incitative, la participation financière de l'habitant est en moyenne plus faible en cas de tarification incitative.
- 3.4. Le taux de chômage :** il existe une corrélation entre taux de chômage et production d'OMB. Pour un taux de chômage accru de 10%, la production d'OMB supplémentaire sera de 30kg/hab.an. Ce phénomène n'est dû ni à une moindre participation des chômeurs aux collectes sélectives, ni à une mise en œuvre tardive de la taxation incitative dans ces communes, ni à un montant des taxes moins élevé. L'explication serait liée au fait que les travailleurs produisent une part non négligeable de déchets sur leur lieu de travail ce qui n'est pas le cas des chômeurs.

¹ Tarification proportionnelle au volume ou au poids de déchets produits. Il existe plusieurs systèmes de tarification incitative : les sacs payants, les vignettes autocollantes payantes, les bacs si paiement à la vidange (au volume), et les conteneurs à puce si paiement au kg (au poids).

- 3.5. La fréquence de collecte :** la collecte des OMB est majoritairement hebdomadaire et cette situation a peu évolué puisque, en 1999, 84% des communes collectaient hebdomadairement les OMB pour 88% en 2003. Certaines communes adoptent d'autres fréquences de collecte selon leur densité de population: 2 fois par semaine dans les centres urbains, 2 fois par semaine en période touristique, 2 fois par mois dans des communes à faible densité de population avec cependant une collecte hebdomadaire en été pour des raisons de salubrité.
On constate que plus la fréquence de collecte est élevée, plus les quantités d'OMB sont importantes.
- 3.6. L'intensité de la sensibilisation et de la prévention :** l'étude a démontré que 3 communes, reconnues pour avoir mis en place une politique active de prévention, enregistrent des quantités d'OMB de 12 à 30 % plus faibles que les autres, ce qui est significatif.
- 3.7. La quantité totale de PMC (PàP & PàC²) :** la quantité d'OMB produites dans une commune est inversement liée à la quantité totale de PMC collectée dans cette commune (en PàP et en PàC).
En 2003, une augmentation de 10kg de PMC/hab.an correspond à une diminution des OMB de près de 14kg/hab.an, ce qui tend à démontrer que les comportements de tri ont un effet d'entraînement qui influence favorablement la diminution des quantités d'OMB produites.

² PàP= porte-à-porte ; PàC= parc à conteneurs

Le tableau ci-dessous reprend les principales variables explicatives influençant la production d'OMB ainsi que l'évaluation de leur impact :

Variables explicatives		Effet sur les OMB en 2003	
		référence	effet
tarification	proportionnelle au volume	tarification non incitative	~ -19 kg/hab.an
	proportionnelle au poids		~ -82 kg/hab.an
typologie	communes touristiques	communes résidentielles	+ 49,7 kg/hab.an
	communes urbaines		+ 22,4 kg/hab.an
montant des taxes (forfaitaires et/ou incitatives) €/kg	tarification non incitative		→ - 35 kg/hab.an
	tarification au volume	+ 0,10 €/kg	→ - 13 kg/hab.an
	tarification au poids		→ - 7,5 kg/hab.an
taux de chômage		+ 1 %	+ 3 kg/hab.an
fréquence de collecte		une augmentation de fréquence correspond à une augmentation d'OMB, mais est liée à un taux d'appartements plus élevé, donc à la typologie communale	
intensité de la sensibilisation & prévention		des efforts intensifs en terme de prévention pourraient mener à une diminution de 10 à 30 % du poids des OMB	
quantité totale de PMC		+ 10 kg de PMC/hab.an	- 14 kg/hab.an

Tableau : Synthèse des effets des éléments principaux qui expliquent les variations des quantités d'OMB (en 2003).

4. Recommandations à l'attention des communes

Sur base de l'état d'avancement des observations effectuées, les recommandations suivantes peuvent être formulées :

4.1. Généraliser la tarification incitative

La plupart des communes appliquent déjà la tarification incitative et ont obtenu des réductions substantielles de leurs quantités d'OMB. Certaines arrivent à des résultats similaires sans tarification incitative mais dans des cas assez spécifiques.

Pour des questions de cohérence en terme de communication, de motivation du citoyen, et pour éviter le tourisme des déchets, il est préférable que l'ensemble des communes wallonnes adoptent une tarification incitative, d'autant que celle-ci diminue en moyenne le coût pour les citoyens.

Un montant d'un euro pour un sac de 60 litres semble émerger comme un compromis raisonnable.

4.2. Favoriser les conteneurs à puce dans les communes à faible densité de population et non touristiques

La tarification au poids permet une réduction plus forte des quantités d'OMB produites et engendrent une limitation de facto des quantités via le volume. Le coût d'investissement est justifié par des avantages liés à une communication ciblée efficace, au contrôle des collecteurs et à la facilité du travail des éboueurs. Son usage fonctionne bien dans les villes de moyenne importance. Par contre, son usage est à évaluer pour les communes :

- à habitat vertical dominant (encombrement des appartements exigus et difficulté de transport sur plusieurs étages) ;
- à rues et trottoirs étroits (encombrement de la voirie toute la journée) ;
- touristiques (les déchets sont stockés longtemps ou les bacs restent longtemps sur la voirie).

4.3. Renforcer la lutte contre les incivilités

Les incivilités liées aux déchets, telles que les feux de jardin, les dépôts sauvages, les contaminations des flux sélectifs, les encombrements des poubelles publiques, posent des problèmes de salubrité.

Dès lors, il convient à la fois :

- a) de prévenir les incivilités, en adaptant les modalités de mise en œuvre des stratégies communales, par exemple via:
 - ✓ une communication visant l'adhésion des citoyens ;
 - ✓ un couplage de la présentation de la taxe déchets à celle des nouvelles possibilités de tri et à la diminution globale du coût de gestion des déchets ;
 - ✓ une adaptation des poubelles publiques pour qu'elles ne puissent recevoir que des déchets de petite taille ;
- b) de contrôler et sanctionner les contrevenants via:
 - ✓ la dépenalisation des incivilités courantes de sorte qu'elles puissent être sanctionnées sur base d'un règlement communal sans déroger au principe d'interdiction de la double incrimination ;
 - ✓ la poursuite effective de ces incivilités et notamment des feux de jardins ;
 - ✓ des contrôles réguliers et à sévérité progressive ;
 - ✓ un rôle d'exemple de la commune

4.5. Communiquer les choix stratégiques en matière de déchets aux habitants

La communication relative aux choix stratégiques améliore l'adhésion du citoyen à la gestion des déchets, et notamment sa participation aux collectes sélectives, ainsi que le « contrôle social » pour les incivilités. Elle sera obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2008, en exécution de l'article 21 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets tel que modifié le 22 mars 2007.