

# Evolution de la loi n°92-646 du 13 juillet 1992 sur les déchets. A quelle mise en pratique doit-on s'attendre sur le terrain ?

*Réalisation d'une synthèse d'avis d'experts*



C4H5O2\_5 2/ 9/99 THERMC 4H 50 2 0G 300.000 5000.000 1392.000 1  
1.64121890E+01 1.20184883E-02-4.40468566E-06 7.30124728E-10-4.42784365E-14 2

**EVOLUTION DE LA LOI N°92-646 DU 13 JUILLET 1992  
SUR LES DECHETS**

**A QUELLE MISE EN PRATIQUE DOIT-ON S'ATTENDRE  
SUR LE TERRAIN ?**

**REALISATION D'UNE SYNTHESE D'AVIS D'EXPERTS**

**RAPPORT FINAL**

**février 2005**

**P. BRULA - POLDEN INSAVALOR**

Créée en 1989 à l'initiative du Ministère en charge de l'Environnement, l'association RECORD – REseau COopératif de Recherche sur les Déchets et l'Environnement – est le fruit d'une triple coopération entre industriels, pouvoirs publics et chercheurs. L'objectif principal de RECORD est le financement et la réalisation d'études et de recherches dans le domaine des déchets et des pollutions industrielles.

Les membres de ce réseau (groupes industriels et organismes publics) définissent collégalement des programmes d'études et de recherche adaptés à leurs besoins. Ces programmes sont ensuite confiés à des laboratoires publics ou privés.

**Avertissement :**

Les rapports ont été établis au vu des données scientifiques et techniques et d'un cadre réglementaire et normatif en vigueur à la date de l'édition des documents.

Ces documents comprennent des propositions ou des recommandations qui n'engagent que leurs auteurs. Sauf mention contraire, ils n'ont pas vocation à représenter l'avis des membres de RECORD.

- ✓ Pour toute reprise d'informations contenues dans ce document, l'utilisateur aura l'obligation de citer le rapport sous la référence :  
**RECORD**, Evolution de la loi n°92-646 du 13 juillet 1992 sur les déchets. A quelle mise en pratique doit-on s'attendre sur le terrain ? Réalisation d'une synthèse d'avis d'experts, 2005, 48 p, n°02-0807/1A.
- ✓ Ces travaux ont reçu le soutien de l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie)  
[www.ademe.fr](http://www.ademe.fr)

## SOMMAIRE

<b>I – <u>CONTEXTE ET OBJECTIFS</u></b>	p.3
<b>II – <u>RAPPELS CONCERNANT LA REGLEMENTATION</u></b>	p.3
<b>III – <u>LES EXPERTS CONSULTES</u></b>	p.4
<b>IV – <u>SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS</u></b>	p.6
IV – 1 – Les apports fondamentaux de la loi de 92	p.6
IV – 2 – La notion de déchet ultime	p.7
IV – 3 – Les difficultés d'application de la notion de déchet ultime	p.8
IV – 4 – Les souhaits d'évolution de la notion de déchet ultime	p.11
IV – 5 – Les filières dédiées, une alternative aux "déchets ultimes" ?	p.12
IV – 6 – L'utilité d'une nouvelle échéance	p.13
IV – 7 – A propos des plans départementaux	p.14
IV – 8 – Les plans départementaux et les DIB	p.16
IV – 9 – Les DIB	p.17
IV – 10 – La valorisation organique	p.21
IV – 11 – Elimination et valorisation	p.25
IV – 12 – Conclusions	p.27
<b>V – <u>ANNEXES</u></b>	p.29
V – 1 – Annexe 1 : Le questionnaire	p.30
V – 3 – Annexe 2 : Réglementation (circulaires)	p.33
V – 4 – Annexe 3 : Article tiré du journal <i>Le Monde</i>	p.46

## **I – CONTEXTE ET OBJECTIFS**

L'application de la loi n°92-646 du 13 juillet 1992 qui a modifié la loi cadre du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, a fait l'objet de plusieurs évaluations, en particulier par le Conseil National des Déchets et par le Commissariat Général du Plan.

L'échéance du 1<sup>er</sup> juillet 2002 contenue dans la loi de 1992 a déclenché le démarrage des évaluations chargées notamment de positionner la mise en œuvre de la loi par rapport à ses grands objectifs. Ces évaluations doivent aider à définir les grandes orientations futures en matière de traitement des déchets ménagers et assimilés au-delà de 2002. Et le ministre en charge de l'environnement, M.Lepeltier a annoncé l'élaboration d'une nouvelle loi sur les déchets présentée d'ici la fin de l'année 2004.

Dans ce contexte, l'association RECORD entend participer à la réflexion en cours, afin de mieux cerner les évolutions des filières de traitement des déchets ménagers et assimilés et des déchets industriels banals. C'est pourquoi RECORD a chargé POLDEN de réaliser une enquête auprès d'un panel d'experts afin de formaliser les enjeux de la mise en pratique de la gestion des déchets, centrée sur la notion de déchet ultime.

## **II – RAPPELS CONCERNANT LA REGLEMENTATION**

Contrairement à la loi cadre du 15 juillet 1975, la loi du 13 juillet 1992 affiche ses objectifs de manière explicite dans son article premier :

- prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits ;
- organiser le transport des déchets et le limiter en distance et en volume ;
- valoriser les déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir à partir des déchets des matériaux réutilisables ou de l'énergie ;
- assurer l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets, sous réserve de confidentialité prévues par la loi, ainsi que sur les mesures destinées à en prévenir ou à en compenser les effets préjudiciables.

La loi du 13 juillet 1992 vise également la limitation de la mise en décharge en restreignant aux seuls déchets "ultimes" l'entrée dans les installations d'élimination par stockage, avec une application effective au 1<sup>er</sup> juillet 2002. Le déchet ultime est défini de la manière suivante :

**"Est ultime au sens de la présente loi un déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux".**

Cette définition oriente particulièrement les actions en matière de gestion des déchets et constitue donc la principale direction donnée par la loi du 13 juillet 1992.

Mais le libellé de ces objectifs autorise une certaine souplesse d'interprétation. De ce fait et compte tenu des orientations que prenait la politique de traitement des déchets ménagers et assimilés (D.M.A.), le ministère a tenu à préciser cette politique par la circulaire du 28 avril

1998 (cf. annexe 3). Volonté est ainsi affirmée "d'intégrer davantage de recyclage matière et organique" et de "limiter le recours à l'incinération et au stockage" aux seuls besoins. La circulaire remet en cause "le recours à l'incinération" qui peut "obérer les possibilités de développement du recyclage et de la valorisation matière". Le ministère en profite pour définir ce qu'il entend par "déchet ultime" :

**"Le déchet ultime est donc propre à chaque périmètre d'élimination et découle directement du contenu et des objectifs du plan d'élimination proposé pour chaque périmètre, que vous aurez validés. Ainsi, le déchet ultime ne peut être défini systématiquement comme correspondant aux seuls résidus d'incinération".**

Récemment, la Ministre de l'écologie et du développement durable constatant que l'objectif fixé par la loi au 1<sup>er</sup> juillet 2002 n'était pas atteint, a demandé par la circulaire du 27 juin 2002 (cf. annexe 3) "d'éviter toute décision administrative d'interdiction de mise en décharge de tel ou tel déchet fondée sur le non-respect de l'article L541-24 alinéa 2 du Code de l'Environnement", préférant une démarche de réconciliation à celle d'un affrontement stérile. Dans cette circulaire, elle précise que **"le caractère ultime d'un déchet s'apprécie au regard du système global de collecte et de traitement, mais ne peut s'estimer à l'entrée d'une décharge"**. Auparavant, au cours de la visite du centre de tri de Limeil-Brévannes (Val-de-Marne), le samedi 22 juin 2002, elle avait laissé sous-entendre une possible révision de la définition du **"déchet ultime"**, parlant de la définition actuelle comme d'une **"source inévitable de contentieux"** (source Le Monde du 25/06/02, annexe 4).

La réflexion sur la mise en œuvre de la loi de 1992 et notamment sur ses prolongements futurs devra obligatoirement partir de cette problématique.

Il convient également de rappeler que la loi du 13 juillet 1992 dispose que "chaque département doit être couvert par un plan départemental d'élimination des déchets ménagers et autres déchets mentionnés à l'article L 373-3 du Code des communes". Ces plans étaient régis par le décret du 3 février 1993 qui plaçait leur élaboration sous l'autorité du préfet. Le choix du transfert de cette compétence au profit des conseils généraux a été rendu possible par la loi du 2 février 1995 dite "loi Barnier" et son décret d'application du 4 février 1996. Toutefois, seulement une dizaine de départements se sont emparés de cette possibilité [Rapport d'évaluation du Commissariat Général du Plan, juin 2003, 719 p.]. Par la suite, la circulaire du 28 avril 1998 dite "circulaire Voynet" (cf. annexe 3) a reprécisé le contenu de ces Plans. Enfin, la loi dite de "décentralisation" devrait, très prochainement, confier la responsabilité de l'élaboration de ces plans aux seuls conseil généraux. Il est à noter que les déchets industriels banals échappent au domaine couvert par les plans départementaux et donc à toute planification réglementaire. En effet, selon la loi, seuls les déchets industriels spéciaux identifiés comme tels dans la nomenclature des déchets dangereux doivent faire l'objet d'une planification à l'échelon régional ou interrégional.

### **III – LES EXPERTS CONSULTÉS**

Les interlocuteurs de cette étude ont été choisis de manière à pouvoir relier les aspects globaux et nationaux de la gestion des déchets et la déclinaison pratique de cette politique. Des experts de secteurs spécifiques comme le stockage, l'incinération ou encore la valorisation organique ont été interrogés. Un questionnaire abordant les aspects globaux et, pour chaque spécialité, les problèmes particuliers, leur a été soumis (cf. annexe 1). Les contacts ont été essentiellement téléphoniques. L'intégralité des conversations a été retranscrite en annexe 2. Il était également intéressant de comparer l'avis de ces experts aux conclusions du rapport de l'instance d'évaluation du Commissariat Général du Plan ; ces conclusions sont aussi reportées en annexe 2.

Cette étude a essuyé un certain nombre de refus de participation. Parmi ceux-ci, peuvent être cités :

- certains fonctionnaires des DRIRE ayant participé à l'élaboration de PDEDMA (plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés) évoquant le devoir de réserve,
- les grandes surfaces de la distribution (directeurs de centre et directions environnement des grands groupes),
- ou encore certaines personnalités.

Les experts ayant accepté de donner leur avis sont les suivants (dans le texte, les experts seront cités par l'abréviation qui suit chaque présentation) :

- Christian Bayle<sup>1</sup>, chargé de mission environnement, CCI Nord Isère, a participé à l'élaboration du PDEDMA de l'Isère  
C.B. (CCI Nord Isère)
- Yves Blanc, directeur du centre de tri SITA/MOS de Décines (Rhône)  
Y.B. (SITA/MOS)
- Alain Cabanes, délégué général de AMORCE (Association carrefour des collectivités locales et des professionnels dans le domaine des déchets, des réseaux de chaleur et de la gestion locale de l'énergie)  
A.C. (AMORCE)
- Hubert de Chefdebien, vice-président du SNIDE (FNADE)  
H. de C. (SNIDE/FNADE)
- Eric Darlot, ADEME, ingénieur en charge des questions de déchets industriels  
E.D. (ADEME)
- Vincent Douzal, DDAF Isère, inspecteur chargé d'animer l'élaboration du PDEDMA de l'Isère  
V.D. (DDAF Isère)
- Liliane Elsen, en charge du secteur "Déchets" à France Nature Environnement (FNE)  
L.E. (FNE)
- Mustapha Hidra, CGEA-ONYX, directeur technique du centre de stockage de déchets non dangereux de Chatuzange (Drôme)  
M.H. (CGEA Onyx)
- Régis de Lauzanne, responsable environnement au Conseil Général de la Somme (Département ayant opté pour la compétence de l'élaboration du PDEDMA, à l'origine d'un plan de gestion départementale des déchets organiques).  
R. de L. (CG Somme)
- Isabelle Martin, SITA/FD, ingénieur en charge du stockage des déchets  
I.M. (SITA/FD)
- Jacques Pélissard, maire de Lons-le-Saunier, président du Conseil National des Déchets  
J.P. (CND, maire de Lons)
- Philippe Thauvin, ADEME, ingénieur en charge du traitement biologique des déchets  
P.T. (ADEME)
- Hervé Vanlaer, MEDD (Direction de la Prévention de la Pollution et des Risques, Sous-direction des produits et des déchets)  
H.V. (MEDD)

---

<sup>1</sup> L'interview de M. Bayle est daté d'octobre 2003 alors que la révision du plan départemental débutait ; aujourd'hui, cette révision est achevée et les différends qui peuvent apparaître dans le texte de l'interview avec les autorités préfectorales ont été réglés de manière consensuelle.

## **IV – SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS**

### IV – 1 – Les apports fondamentaux de la loi de 92

Pour la plupart des interlocuteurs, c'est le système de gestion des déchets dans sa globalité qui a été profondément transformé par la loi de 1992. Pour le représentant du Ministère en charge de l'environnement, la loi a eu pour principal effet de sortir "d'une logique d'élimination" pour aller vers "une bien meilleure structuration du traitement" des déchets ménagers. Ce point de vue est partagé par plusieurs interviewés. Pour l'inspecteur de la DDAF chargé d'organiser l'élaboration du plan départemental de l'Isère, la loi "a obligé tout le monde à travailler le problème" de la gestion des déchets et "à réfléchir à des solutions". Pour M. Cabanes, délégué général d'AMORCE, la loi "a amené tout le monde à s'occuper des déchets, à une véritable mobilisation des élus et de la population sur ce sujet". Le maire de Lons (président du Conseil National des Déchets) précise que pour lui, le changement, c'est "le partenariat mis en place entre les différentes structures intervenantes que sont les collectivités territoriales, les consommateurs, les services de l'Etat, les industriels du déchet et de l'emballage". Du côté des entreprises, le chargé de mission de la CCI de Nord Isère souligne qu'en 10 ans, avec l'échéance de 2002, "des efforts importants ont été faits" : "avant 1992, il n'y avait pas de gestion des déchets dans les entreprises" et depuis la loi, "il y a eu une structuration de la fonction déchets, il y a eu une comptabilité analytique". Le point de vue des associations représentées par France Nature Environnement est convergent : "tout d'un coup, les gens se sont rendus compte que les déchets existaient et qu'il fallait faire quelque chose", "il y a vraiment eu une prise de conscience". Le responsable environnement du Conseil Général de la Somme parle d'une véritable "révolution" de la gestion des déchets. Plus précisément, pour certains interlocuteurs, le principal objet de cette transformation fondamentale "c'est la planification" (Mme Elsen, F.N.E.). Pour M. de Chefdebien (SNIDE/FNADE), "ce qu'il y a de plus sensible, ce sont les plans départementaux qui ont permis une réflexion à l'échelle nationale, ce qui a été une bonne chose". Pour M. Hidra (CGEA/ONYX), c'est "l'élaboration des plans départementaux".

La mise en avant de la valorisation matière par la loi de 1992 constitue une autre idée majeure qui ressort de ces entretiens :

H.V. (MEDD) : "On retrouve comme idée neuve l'idée de récupération matière", "c'est peut-être la principale nouveauté".

J.P. (CND, maire de Lons) : "La gestion des emballages ou la gestion des ressources provenant des emballages" constitue le changement qui l'a le plus frappé, "on recycle mieux la matière".

V.D. (DDAF Isère) : "La loi de 92 a eu un effet important sur les déchets d'emballage et d'une manière générale sur la valorisation matière".

R. de L. (CG Somme) : "En 1992"... "on a introduit la notion de valorisation et essentiellement la valorisation matière".

A.C. (AMORCE) : "En terme de collecte sélective et de valorisation matière, on peut dire que ce qui était l'exception en 1992 est devenu la règle en 2002".

H. de C. (SNIDE/FNADE) : Les efforts ont le plus porté sur "la collecte sélective". "Là, il y a eu un coup de collier considérable".

Y.B. (SITA/MOS) : "Le principal était de limiter le problème de l'enfouissement technique, de la décharge et de favoriser la filière recyclage-valorisation matière".

L.E. (FNE) : "Ce qu'il y a eu de bien dans la loi de 92, c'est la collecte sélective des emballages. On est même arrivé à des résultats auxquels on ne pensait pas".

En retrait par rapport à ces deux grandes idées, certains interlocuteurs, selon leur sensibilité, mettent en avant ce qu'ils considèrent comme des points importants de la loi,

- comme la valorisation énergétique :



H.V. (MEDD) et R. de L. (CG Somme) : La "valorisation énergétique".

A.C. (AMORCE) : "Côté incinération, on n'a pratiquement plus que de l'incinération avec valorisation. Le bilan est très positif".

- comme l'information :

H.V. (MEDD) : "Les questions liées à l'information".

M.H. (CGEA/ONYX) : "L'information du public".

- comme la notion de déchet ultime :

M.H. (CGEA/ONYX) : "La notion de déchet ultime et corrélativement, l'échéance de 10 ans (2002)" faisant que les centres de stockage "s'inscrivent un peu comme le dernier maillon de la chaîne".

- ou encore comme les transports :

H.V. (MEDD) : "Les questions liées à la réduction des transports".

#### IV – 2 – La notion de déchet ultime

La notion de déchet ultime génère de nombreux commentaires de la part des interlocuteurs. Toutefois, il est difficile de faire ressortir des grandes idées partagées par tous, tant il est vrai que cette notion suscite différentes interprétations. En définitive, il s'agit d'une notion centrale autour de laquelle s'organise la loi de 1992.

Certains intervenants soulignent à leur manière l'importance du déchet ultime dans le dispositif de gestion des déchets et trouvent que la loi donne une bonne définition générale :

H.V. (MEDD) : "On a beaucoup reproché à la notion de déchet ultime le fait qu'elle soit floue. Je pense qu'il s'agit d'une notion importante", "derrière cette notion, il y a une volonté... de stocker des déchets qui ne poseront pas trop de problèmes, mais surtout, il y a l'idée que l'on peut faire autre chose avec les déchets".

J.P. (CND, maire de Lons) : "La notion de déchet ultime telle qu'elle résulte de la loi de 1992 me paraît une démarche intelligente, parce que le déchet ultime évolue tous les jours, donc la référence aux capacités techniques du moment et au coût financièrement acceptable est une bonne démarche".

V.D. (DDAF Isère) : "Je reste persuadé qu'il s'agit d'une bonne définition générale qu'il ne faut pas remettre en question".

C.B. (CCI Nord Isère) : "La définition du déchet ultime ne nous pose pas d'ambiguïté". "En tant qu'industriels, nous arrivons bien à mettre des réalités sur l'aspect technique et économique du moment".

M.H. (CGEA Onyx) : Dans la loi de 1992, "il y a tout d'abord la notion de déchet ultime et corrélativement... le fait que les centres de stockage seront réservés uniquement à ces fameux déchets ultimes".

Certains évoquent l'imprécision de la définition, mais pour mieux souligner qu'elle permet une meilleure adaptabilité :

A.C. (AMORCE) : "Nous pensons qu'il faut la garder dans sa même définition qui est de dire que c'est ce qui reste quand on a valorisé dans les conditions techniques et économiques du moment. C'est effectivement un peu flou. Mais, cela permet de ne pas avoir la même définition dans un département rural profond et de montagne et dans un département très urbain".

Mais l'absence de déclinaison du caractère imprécis de la définition est aussi regretté :

P.T. (ADEME) : "La loi de 1992 ne fixe pas de critères objectifs minimum qualifiant le déchet ultime. Ce n'est d'ailleurs pas nécessairement le rôle d'une loi qui doit conserver un certain recul par rapport à l'actualité. Mais surtout, le principe général posé n'a pas été rendu plus précis par aucun des textes d'application de cette loi."

Et si certains trouvent la définition trop vague, ils renvoient à la réalisation des plans départementaux qui permettent de préciser cette notion pour les déchets ménagers et assimilés dans un cadre plus spécifique :

I.M. (SITA/FD) : "Que la définition du déchet ultime soit imprécise, l'initiateur de la loi de 1992 l'a voulue"... "La définition du déchet ultime est certes très large, mais cette définition permet d'effectuer un certain nombre d'actions. Notamment, elle donne un rôle important aux plans régionaux et départementaux qui ont de ce fait une certaine marge d'action".

V.D. (DDAF Isère) : "C'est une notion qui n'est pas facile à manipuler ; elle renvoie sur le local et relève donc de la réflexion et du contexte défini par les plans départementaux".

R. de L. (CG Somme) : "Il s'agit d'une définition qui reste extrêmement vague, qui ouvre la porte à toutes les discussions et interprétations possibles". "Au niveau de notre plan départemental,"... nous allons "essayer de personnaliser la définition du déchet ultime au département de la Somme, en créant une définition en concertation avec l'ensemble des acteurs".

Mais les plans départementaux ont beaucoup de retard :

M.H. (CGEA Onyx) : "Une des insuffisances de la loi, c'est que la définition du déchet ultime est un peu "fourre-tout" et renvoie à chaque plan départemental qui doit normalement préciser ce qu'il entend par déchet ultime en fonction d'un certain nombre de critères locaux"... "Mais le problème c'est que les révisions des plans départementaux ne se font pas dans les temps".

A contrario des déchets ménagers, cette notion de "déchet ultime" semble n'avoir eu que peu d'effets sur les déchets industriels :

E.D. (ADEME) : "L'objectif de restreindre la mise en décharge aux déchets ultimes n'a pratiquement pas eu d'effets pour les déchets industriels".

Pour certains, les textes réglementaires ultérieurs peuvent même être contradictoires avec la notion de déchet ultime :

H.de C. (SNIDE/FNADE) : "La définition de la loi de 92 était une bonne définition qui disait bien ce qu'elle voulait dire"... mais "la circulaire Voynet de 1998 a vidé cette notion de sa substance". "La notion de déchet ultime était une véritable notion environnementale, c'est-à-dire qu'on cherchait à traiter le déchet jusqu'à ce qu'on ne puisse plus réduire, dans les conditions du moment, sa dangerosité et plus rien en tirer partie par sa valorisation". "Avec la circulaire de 1998", "il suffit d'entre"... "dans un centre de tri pour être déchet ultime"... "Il serait utile de refaire le point sur ce qu'est vraiment un déchet ultime, en tirant un trait sur la circulaire de 1998".

V.D. (DDAF Isère) : "La loi est bien écrite et établit des principes généraux qui ont l'air sain. Mais les arrêtés et circulaires pris en application de la loi sont souvent à contre courant".

Pour la représentante des associations environnementales, cette notion de déchet ultime n'est absolument pas satisfaisante, notamment par rapport à certaines catégories de déchets :

L.E. (FNE) : "On ne peut pas trouver plus vague ni plus hypocrite que cette notion de "conditions techniques et économiques" du moment. C'était certainement voulu, mais le résultat est là : rien n'a été fait. Les fermentescibles continuent à être brûlés dans les incinérateurs".

#### IV – 3 – Les difficultés d'application de la notion de déchet ultime

Selon la circulaire du 28 avril 1998 (cf. annexe 3) et comme cela a été souligné précédemment, il revient aux plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) de définir plus concrètement le déchet ultime. Mais, l'élaboration de ces plans est très en retard et les résultats quant à la définition du déchet ultime peuvent paraître décevants. Une étude du Cercle National du Recyclage (CNR) [Environnement & Technique, mars 2003, n°224, p.8] montre que, sur 50 départements qui ont répondu à un questionnaire à propos de la définition du déchet ultime, près de la moitié se contente de reprendre le texte de l'article un de la loi du 13 juillet 1992 et/ou les précisions apportées par

la circulaire du 28 avril 1998. Selon cette étude, une quinzaine de départements assimile les déchets ultimes aux refus de tri et/ou de traitement d'une manière générale ; une dizaine donne plus de précisions : six départements associent cette notion à l'accomplissement d'objectifs de recyclage et de valorisation, deux font certifier ultimes les déchets au moyen d'un certificat d'attestation et deux seulement ont dressé une liste des déchets pouvant être considérés comme ultimes.

Ainsi, l'imprécision ou l'absence de déclinaison de la notion de déchet ultime, notamment pour les déchets industriels banals, oblige à des interprétations et des mises en pratique difficiles :

I.M. (SITA/FD) : *"Cela a amené à une certaine valse-hésitation de la part des pouvoirs publics. Pour exemple, six mois avant l'échéance de 2002, dans la précipitation, il a fallu mettre en place des postes de vérification à l'entrée des décharges entraînant la mobilisation d'une certaine logistique et donc de personnel. En l'absence de cadrage réglementaire précis nous avons obtempéré"... "Or, la veille de l'échéance, le ministre de l'environnement, avec la circulaire du 27 juin 2002, a tenu" à préciser que "le caractère ultime du déchet s'appréciait globalement et non à l'entrée des décharges".*

La circulaire du 27 juin 2002 (cf. annexe 3) est particulièrement visée par les propos de certains intervenants :

V.D. (DDAF Isère) : *"Je tiens à dire que la circulaire du 27 juin 2002 est une aberration. Je vous rappelle qu'elle précise que ce n'est pas à l'entrée d'une décharge que l'on peut déterminer si l'on est en présence d'un déchet ultime ou non. Mais il n'y a pas d'autre endroits où l'on puisse dire si l'on est en face d'un déchet ultime ou non : cette circulaire présente une instruction inapplicable et contradictoire".*

M.H. (CGEA Onyx) : *"Ici, au centre de stockage de "Petits Pourcieux", nous sommes très vigilants sur la qualité des déchets entrants ; mais le Préfet nous a signalé que ce n'était pas à nous, exploitant, d'apprécier le caractère ultime des déchets. En fait, il a repris la circulaire du 27 juin 2002"... qui est "antagonique avec la loi de 92"... "Nous sommes conscients que nous, centre de stockage, gérons une ressource qui est le "vide de fouille", le volume de stockage disponible et qu'il serait dommage d'user de cette ressource là avec des déchets valorisables ou recyclables à l'échelle de l'interdépartement"... "On a essayé de quantifier l'effet circulaire du 27 juin depuis le début de l'année (8 premiers mois de 2003) : il y a eu 71 refus de camions au centre de stockage de "Petits Pourcieux". Ces 71 refus de camions ont été réorientés vers les filières de tri, alors que l'année dernière, on en avait une dizaine. Donc les industriels se sont dits plutôt que de s'orienter vers un tri qui représente effectivement un coût, nous allons directement mettre ces déchets en décharge. Donc, ce n'est pas incitatif".*

Y.B. (SITA/MOS) : *"Ne doivent arriver en centre de stockage que les déchets ultimes. Et pourtant, à certains endroits, les bennes qui se vident sont à 60% de cartons ou de plastiques, ce qui n'est quand même pas normal. Une fois que le camion est à la décharge, il est presque déjà trop tard. On ne peut plus faire grand chose, hormis renvoyer le camion sans vider la benne, ce qui se fait chez nous (SITA) : lorsque le camion arrive, un contrôle visuel détermine s'il y a des produits recyclables, si c'est le cas il est renvoyé en unité de tri. Le problème doit être résolu en amont, au niveau du service commercial, du service achat du client qui doit s'assurer que les choses sont faites correctement".*

E.D. (ADEME) : *"La circulaire de la ministre dit effectivement que l'on ne peut pas le juger à l'entrée de la décharge, que cela se juge au niveau local, départemental, mais elle ne donne pas du tout les outils pour fixer les règles".*

Le cas particulier du département de l'Isère nous présente un exemple intéressant de la confrontation des déchets industriels banals à la notion de déchet ultime dans le cadre du plan départemental qui, selon la loi, n'est pas opposable aux déchets industriels. En effet, dans ce département, les autorités préfectorales ont décidé, en accord avec les industriels, de traiter les déchets industriels banals dans le cadre du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Dans l'ancien plan datant de 1996, les deux types de déchets faisaient l'objet d'un texte séparé :

C.B. (CCI Nord Isère) : *"Le caractère ultime (des DIB) était jugé au niveau du pré-traitement/tri qui était fait en interne (dans l'entreprise) ou dans un centre de tri collectif"... "Lorsque le préfet a souhaité*

*réviser le plan, nous avons dit que la partie O.M. pouvait être révisée, mais que la partie DIB n'en avait pas besoin, qu'elle était au point, or le préfet a souhaité réviser les deux".*

Dans le nouveau plan (en cours d'élaboration le jour de l'interview), il est question d'englober les deux sortes de déchets, industriels et ménagers, dans la même définition du déchet ultime et cela pose problème :

C.B. (CCI Nord Isère) : *"En tant qu'industriels, nous arrivons bien à mettre des réalités sur l'aspect technique et économique du moment, le problème c'est lorsque l'administration essaye de proposer sa rédaction que nous ne nous retrouvons pas dans ce concept là."... "Le nouveau préfet a souhaité faire un seul plan et amalgamer complètement les ordures ménagères et les déchets industriels ; et on ne s'y retrouve plus. On a du mal à faire rentrer dans une définition unique des problématiques qui sont complètement différentes".*

Pour certains, l'application de la notion de déchet ultime aux déchets industriels est quasiment inopérante :

E.D. (ADEME) : *"Sur le critère des emballages, une entreprise qui produit plus de 1100 litres par semaine et qui met tout en décharge n'est pas en conformité, que ce soit collecté par la commune ou par un prestataire privé, cela ne change rien. Puisqu'il n'y a pas valorisation, il est possible de la sanctionner, c'est clair, net et précis. Dans ce cas, la DRIRE a toutes les bases pour réprimer"... Pour les autres déchets, "la ministre actuelle, si j'ai bien compris, renvoie plutôt aux plans départementaux : sachant que ces plans concernent essentiellement les déchets ménagers, qu'ils ne sont pas opposables à des personnes privées et qu'ils ne concernent que de très loin les déchets des entreprises, surtout les déchets dangereux. Si on essaie de définir la notion de déchet ultime par les plans, ça ne marchera pas pour les entreprises, parce que les entreprises ne sont pas concernées pas les plans".*

Dans la Somme, le conseil général a choisi d'élaborer lui-même son plan départemental ; mais notre interlocuteur nous fait part de son inquiétude quant aux capacités de traitement et, notamment de stockage, qui risquent d'influencer fortement la définition départementale du déchet ultime :

R. de L. (CG Somme) : *"On va essayer de personnaliser la définition du déchet ultime au département de la Somme, en créant une définition en concertation avec l'ensemble des acteurs, y compris ceux qui enfouissent ou stockent notamment, en créant un texte qui soit raisonnable, raisonné, concerté, et applicable"... "Cela dépend aussi de la capacité de stockage des déchets ultimes de chaque département : le rapport du Commissariat du Plan est assez pessimiste"... "il montre bien que la pression va s'exercer de plus en plus pour trouver des capacités de traitement, de stockage, d'incinération, et que cela risque d'entraîner des transferts entre départements".*

Anticipant sur le futur plan, le responsable environnement du conseil général de la Somme s'interroge également sur la manière d'appliquer la future définition départementale du déchet ultime :

R. de L. (CG Somme) : *"Le problème, c'est comment contrôler, à partir du moment où l'on aura une définition, définir des moyens de contrôle qui soient fiables, pérennes, économiquement raisonnables. On est à la croisée de l'ensemble de ces paramètres. On va essayer de trouver une définition convenable et sans doute évolutive : elle évoluera en fonction de l'amélioration des connaissances, de la recherche, du contexte économique, etc".*

Enfin, dans l'appréciation du déchet ultime (pour les déchets ménagers), il est regretté que les aspects "économiques du moment" représentent une zone de flou derrière laquelle semblent se retrancher certains protagonistes :

M.H. (CGEA Onyx) : *"On rentre dans le domaine de compétence des collectivités ou d'une manière plus générale, des pouvoirs publics"... "Par exemple, dans le cadre de la Drôme Ardèche, les ordures ménagères font l'objet d'une collecte sélective sur 5 matières recyclables ; il reste, n'empêche, 30 pour cent de matière organique qui pourraient être valorisés mais qui nécessitent la mise en place d'une collecte spécifique. Cette décision dépend en fait des collectivités et donc des conditions techniques et économiques ; car il faut mettre en place la collecte et il faut pouvoir la financer, et puis en face, il faut mettre une unité de traitement, soit du compostage soit de la méthanisation, donc, en*

*fait cela dépend de la volonté, pas du législateur, mais d'une manière générale, des pouvoirs publics locaux".*

#### IV – 4 – Les souhaits d'évolution de la notion de déchet ultime

Selon le représentant du ministère (H.V., MEDD) et le président du Conseil National des Déchets (J.P., CND, maire de Lons), il y a peu de chance qu'une évolution réglementaire du déchet ultime ait lieu. Pourtant, beaucoup d'interviewés s'interrogent sur une évolution potentielle et certains souhaitent même une amélioration de sa mise en pratique.

Tout d'abord, deux interlocuteurs proposent la possibilité de définir des critères nationaux et/ou locaux :

P.T. (ADEME) : *"Une solution serait de définir pour un certain nombre de déchets, par le biais de textes d'application régulièrement actualisés, des critères autorisant leur mise en décharge. Pour assouplir cette procédure, une sorte de régime dérogatoire avec procédure d'examen national pourrait être créée : les plans départementaux ou régionaux pourraient faire appel à une commission nationale permettant de valider une situation dérogatoire plaidée par les acteurs locaux. Cette instance pourrait également animer les plans".*

Rapport d'évaluation du Commissariat Général du Plan : *"L'interdiction légale qui ... est associée (au déchet ultime) lui confère un statut de mesure coercitive des efforts consentis par les différents acteurs. Un tel statut exige normalement une détermination précise des conditions d'application. Cela semble d'autant plus nécessaire que le principe qui est ici essentiel – l'adaptation aux conditions techniques et économiques du moment – introduit une forte variabilité potentielle. D'où la nécessité de répondre à des questions juridiques essentielles : comment concilier la variabilité voulue par le législateur et le respect du principe d'égalité devant la loi ? Rétrospectivement, force est de constater qu'aucun décret d'application n'a été pris pour décliner le statut juridique de la notion de déchet ultime".*

Cette réflexion est assortie de propositions :

- *"Conserver la notion de déchet ultime, en dressant au niveau national une liste des déchets qui ne peuvent pas être ultimes. Définir précisément au niveau local, dans le cadre des plans, une liste des déchets ultimes et/ou non ultimes rendue obligatoire par arrêté préfectoral".*
- *"Introduire au niveau national un indicateur de valorisation et un taux maximum de mise en décharge. Fixer, à l'aide de ces taux, les objectifs minima de prévention-réduction à la source, de valorisation et les échéances de réduction de la mise en décharge".*
- *"Décider localement par arrêtés préfectoraux et pour chaque collectivité de traitement, les taux minima de prévention-réduction, de valorisation et les taux maxima de mise en décharge, dans le cadre d'une échéance déterminée. Associer des incitations financières aux réalisations locales de ces objectifs mesurés par indicateurs".*

Cependant, ce point de vue n'est absolument pas partagée par plusieurs des intervenants :

H.V. (MEDD) : *"La notion de déchet ultime n'est pas vraiment liée à des critères d'acceptation en décharge." "Le déchet ultime, c'est autre chose, parce qu'il y a cette idée de récupération matière qui lui est liée et l'on sait bien que cela dépend beaucoup des conditions du lieu et du moment". "Je ne pense pas que l'on puisse avoir une définition technique du déchet ultime".*

J.P. (CND, maire de Lons) : *"Je ne suis pas d'accord. On ne peut pas avoir une approche définitive, figée dans le temps, figée dans l'espace, des déchets ultimes".*

I.M. (SITA/FD) : *"La définition du déchet ultime ne peut pas être écrite dans le marbre une fois pour toute".*

E.D. (ADEME) : *"Avec cette notion de déchet ultime, on ne peut pas imaginer fixer des conditions au niveau national ; elles ne peuvent l'être qu'au niveau local et doivent obligatoirement varier avec les conditions économiques".*

H. de C. (SNIDE/FNADE) : *"L'expérience montre que dès lors que l'on définit des critères, le législateur a tendance à mettre n'importe quoi ; on a l'exemple des allemands qui ont établi un critère basé sur le PCI : il faut un PCI minimum pour qu'il y ait valorisation". Ce seuil posant des problèmes*

d'application, "il ne vaut mieux pas de critères que des critères stupides. Un député européen est en train de faire un rapport pour réétudier ça, avec des seuils élevés (du genre 17 mégajoules/t), seuls certains DIB atteindront ces seuils !"

D'après AMORCE, sans pour autant être d'accord avec des règles d'application, des mesures indirectes pourraient être possibles :

A.C. (AMORCE) : "Il faut garder une certaine souplesse, par contre ce qu'on peut mettre en place, c'est une modulation de la taxe (sur la mise en décharge). Par exemple par département, en fonction du taux de mise en décharge de déchets ultimes, on aurait des modulations de la taxe. C'est-à-dire qu'un département, une collectivité qui met en décharge 60 à 70 % de ses déchets se verrait appliquer un taux de taxe plus élevé que celui qui ne met plus en décharge que 20 à 30 % de ses déchets".

... tout en gardant des mesures assez strictes :

A.C. (AMORCE) : "Nous proposons de laisser le maintien de l'interdiction de mise en décharge des déchets bruts et de rappeler qu'il y a nécessité d'une valorisation préalable, simplement cette valorisation préalable peut être différente suivant les caractéristiques socio-économiques des départements".

De même, pour AMORCE, il paraît important de ne négliger aucune potentialité de valorisation, y compris l'incinération :

A.C. (AMORCE) : "Pour nous quand l'incinération est possible pour des raisons économiques, on ne peut pas déclarer déchet ultime ce qu'on met en décharge après avoir fait simplement de la collecte sélective. Cela nous paraît important de garder la notion de valorisation préalable, avec l'idée que de toute façon la valorisation est multifilières : valorisation matière, organique, énergétique. Dans la plupart des départements, sauf les petits départements et les départements ruraux, la valorisation énergétique doit être préalable à la notion de déchet ultime".

Pour le président du Conseil National des Déchets, une autre solution serait de s'intéresser, en amont, à l'usine de traitement du déchet :

J.P. (CND, maire de Lons) : "Mon idée, pour un comportement pratique, c'est que ce n'est pas le déchet qu'il faut caractériser, mais l'usine de traitement qu'il faut analyser et le cas échéant certifier. Le déchet ultime serait le déchet qui sortirait d'une usine certifiée. On tente de le faire et ça a d'ailleurs été pris en compte en partie par Madame Bachelot, puisque la loi de finance pour 2003 a déjà distingué la TGAP sur la mise en décharge en fonction du caractère certifié ou non du centre de stockage qui accueille. Cela montre bien que cette idée de certification entre dans les mœurs, ce n'est certes pas facile de certifier, mais il vaut mieux faire le tri par l'outil que par le produit. C'est une piste que nous explorons".

Et pour d'autres, il faudrait mettre l'accent sur l'aval, c'est-à-dire le stockage :

E.D. (ADEME) : "Si on doit légiférer, il faut partir du constat que l'Etat n'a pas les moyens de mettre un gendarme derrière chaque entreprise. Il n'est donc pas possible de faire une réglementation qui suppose le contrôle d'un grand nombre d'acteurs. S'il faut un contrôle, une législation, il faut qu'elle soit concentrée sur des acteurs très peu nombreux, sinon il y aura des écrits mais on sera incapable de les appliquer. Pour moi il serait logique de faire une pression réglementaire sur les exploitants de décharge ; c'est seulement à ce niveau que cela pourrait être fait".

#### IV – 5 – Les filières dédiées, une alternative aux "déchets ultimes" ?

Au lieu de considérer globalement le gisement de déchets et de se poser la question du déchet ultime au moment de la mise en décharge, la méthode qui consiste à prendre en considération un déchet particulier en amont et de créer une filière de traitement spécifique, réglementée, est en cours de développement au niveau européen. Ce système des filières dédiées n'élimine pas la problématique française du déchet ultime, mais permet de prendre en compte des quantités de déchets bien ciblés, comme les pneumatiques, les véhicules hors d'usage... et de gérer au mieux leur traitement, à l'image des emballages :

H.V. (MEDD) : "Il faudrait peut-être plus raisonner en amont sur des grands flux de déchets, un peu comme on a commencé à le faire avec différentes filières, les VHU (véhicules hors d'usage), les déchets d'équipement électriques et électroniques (DEEE), etc... Plutôt que raisonner global "déchets ultimes", nous pensons qu'il faudrait porter notre réflexion sur les grands flux de déchets".

J.P. (CND, maire de Lons) : "Il faut poursuivre, mais cela commence déjà à se mettre en place, par ce que l'on appelle les filières dédiées. Les textes sont sortis, certes tardivement, pour les pneumatiques et pour les véhicules hors d'usage ; concernant les DEEE (Déchets d'équipements électriques et électroniques), on attend le futur texte, le décret est en cours d'étude au ministère. J'ai réussi à faire accepter l'amendement sur les publicités et les gratuits dans les boîtes aux lettres. Il y a toute une série de filières dédiées qui devront être prises en compte comme les produits phytosanitaires, pharmaceutiques, toxiques divers et variés comme les déchets toxiques en quantités dispersées qui sont actuellement mal appréhendés et mal traités, notamment sur le plan technique et qui ne sont pas financés du tout. C'est une filière qui est orpheline de financement. C'est une filière qui me paraît devoir aussi être traitée comme l'a été celle sur les emballages et puis comme vont l'être celles que je viens d'évoquer, qui, petit à petit, sont l'objet de textes législatifs ou réglementaires".

I.M. (SITA/FD) : "L'essentiel de l'évolution réglementaire repose sur les grandes catégories de déchets comme les DEEE, les VHU, les pneus et les piles. Ces réglementations vont permettre d'agir en amont des centres de stockage afin de soustraire des quantités importantes de déchets valorisables".

Mais en ce qui concerne les emballages, notamment ceux des entreprises, la question ne semble pas encore réglée :

E.D. (ADEME) : "Une des tentations qu'ont les collectivités actuellement si j'ai bien compris, serait de vouloir étendre le point vert aux emballages des entreprises, afin de pouvoir récolter plus de fonds, puisque de toute façon elles collectent certains de ces emballages. Si elles pouvaient aussi récupérer de l'argent d'Eco-Emballages pour ces emballages, ça les arrangerait. Je pense que si la réglementation se lance dans cette direction, on risque d'avoir quelque chose d'assez inextricable. Certains emballages industriels ont déjà leur propre circuit, ce n'est pas la peine de venir perturber les marchés avec ce genre de financement externe ; et si on étend le point vert à certaines catégories d'emballages d'entreprise, cela deviendra inextricable de déterminer lequel doit payer le point vert, lequel ne doit pas le payer. Il y a une très forte tentation mais qui risque d'avoir un effet perturbateur très fort. Cela n'empêchera sans doute pas cette règle de passer, parce que politiquement les collectivités semblent décidées et pèsent politiquement".

#### IV – 6 – L'utilité d'une nouvelle échéance

Sur la question de définir une nouvelle échéance, une majorité d'experts interrogés ne montre aucune opposition, avec quelques nuances :

H.V. (MEDD) : "Il faudra certainement fixer une échéance pour les années à venir, avec sinon le risque que rien ne se passe".

J.P. (CND, maire de Lons) : "Je crois à la vertu pédagogique de la loi. Le fait qu'il y ait un délai qui soit fixé peut mettre en mouvement des politiques et des volontés. L'idée d'un cap, d'une date, est intéressante dans l'approche pédagogique que la loi peut avoir".

C.B. (CCI Nord Isère) : "C'est bien de fixer des échéances sur des périodes d'une dizaine d'années, c'est une période qui permet, s'il y a des changements de comportement à obtenir, de parvenir à un résultat, contrairement aux périodes de un ou deux ans".

M.H. (CGEA Onyx) : "C'était une bonne chose. D'autant plus que, à la suite de la loi de 92, puis, avec les évolutions réglementaires qui ont décliné cette loi, on s'est motivé, on s'est "retroussé les manches"... Sur le fait de fixer une nouvelle échéance : "Il y aurait peut-être un point zéro à faire parce que certains sites (centres de stockage) se sont mis en conformité par rapport à cette loi. Alors un point zéro à quelle échelle ? Peut-être à l'échelle du département, dans le cadre de l'élaboration des plans départementaux ? Et puis pour ceux qui ne sont pas en conformité, effectivement se redonner une échéance, quitte à muscler la contrainte, de telle sorte que ceux qui étaient en conformité puissent également évoluer".

Bien sûr, une échéance pourrait repousser la stricte application de la loi :

H. de C. (SNIDE/FNADE) : "Il faudrait faire respecter la loi, ce qui serait déjà pas mal". Sur le fait que l'échéance de juillet 2002 est passée : "C'était pareil pour les incinérateurs : ils ont mis très longtemps à respecter la loi et ils ont été montrés du doigt, mais les décharges n'ont toujours pas respecté la loi et personne ne dit rien. La première chose à faire avant de faire une nouvelle loi, c'est de faire respecter celle de 92, que n'entrent plus dans les décharges que les déchets ultimes, et les vrais déchets ultimes".

Mais pour les déchets industriels, l'échéance n'a, semble-t-il, pas été utile :

E.D. (ADEME) : "Cela a mobilisé un peu les collectivités, qui s'occupent quand même pas mal des déchets des petites entreprises. Certaines collectivités ont été mobilisées, pas toutes. Cela a permis d'obtenir des moyens, en particulier par l'ADEME, d'inciter certaines collectivités à investir, des entreprises aussi, surtout des recycleurs, mais globalement l'échéance "déchet ultime", les entreprises n'y ont jamais cru".

Enfin, la représentante des associations environnementales juge l'échéance comme un échec de la loi :

L.E. (FNE) : "Pour conclure sur la notion de déchet ultime, je trouve dommage que pour une fois que la France se donnait une échéance suffisamment longue pour mettre en place un bon système de gestion des déchets, cela ait abouti à un échec"... Quant à fixer une nouvelle échéance ? : "Peut-être pas vraiment une échéance, mais réfléchir sur le sujet et être exigeant sur l'application. J'ai là sous les yeux une phrase qui suffirait très bien à résoudre ce problème : Promouvoir grâce à des instruments législatifs et fiscaux la collecte séparative et la valorisation de la fraction organique".

#### IV – 7 – A propos des plans départementaux

Les discussions avec les experts font ressortir une faible connaissance globale et un manque de coordination nationale des différents plans départementaux. Et même s'il existe quelques études relatives au contenu des plans départementaux, le travail de bilan reste encore très embryonnaire. Mais, des propositions sont avancées :

H.V. (MEDD) : "Nous n'avons pas de vision globale du contenu des plans, nous n'avons pas réalisé de grandes synthèses sur le sujet, mais il y a eu un travail engagé depuis la circulaire de 98 concernant le suivi précis de l'avancement des plans (où en est-on ? combien ont été adoptés ? et combien révisés ?). En terme de contenu, l'instance d'évaluation du Commissariat du Plan a fait ce travail... On constate un grand progrès dans la qualité des plans"... "une grande amélioration qualitative".

P.T. (ADEME) : "Les plans ont été élaborés de manière indépendante les uns des autres sans réelle coordination. L'ADEME a certes édité un guide méthodologique pour aider à la réalisation des plans. Mais il n'existe pas de mise en commun de ces expériences, ni de centralisation des données, des préconisations ou des objectifs locaux pour chacun de ces plans. Cette mise en commun permettrait de créer un niveau de référence, et à chacun de se situer par rapport à ce niveau de référence"... "Il permettrait également de projeter dans le temps le degré d'avancement du pays par rapport aux différents objectifs à terme prescrits aux niveaux national et européen".

Ce manque de coordination rejaillit aussi sur l'information des citoyens :

V.D. (DDAF Isère) : "L'information ne circule pas entre l'Ademe, les Ministères et les personnes qui élaborent les plans. En conséquence, cela sous-entend qu'il y a donc aussi un problème d'information envers les citoyens. D'une manière globale, on peut dire qu'il y a un véritable problème de communication au sens large qu'il faut chercher à résoudre".

La question du changement de l'autorité chargée de l'élaboration des plans départementaux est abordée. Nos interlocuteurs confirment que l'échelon départemental est le bon, mais qu'ils préféreraient minimiser le rôle de l'Etat au profit des collectivités territoriales :



H.V. (MEDD) : "Le principal problème des plans est finalement que l'autorité qui l'élabore et qui l'approuve est distante de celle qui mettra en œuvre, de celle qui est responsable de la mise en œuvre des investissements. Il s'agit d'un décalage dommageable parce qu'il est toujours difficile d'imposer quelque chose à quelqu'un".

L.E. (FNE) : "Pour l'instant c'est trop facile, ce sont les préfets, les DDE, les DDA, les DDASS qui font les plans. Les élus sont là ou pas, en général ils ne sont plutôt pas là. Et ensuite ils réagissent en poussant des grands cris. Or il faut qu'ils soient impliqués car ce sont eux les responsables de la collecte et du traitement. Il est normal qu'ils fassent la planification, avec bien entendu une validation et une surveillance de l'Etat qui doit veiller à l'application de la loi".

L'attribution de la compétence des plans départementaux aux conseils généraux semble se confirmer :

H.V. (MEDD) : Les plans départementaux "vont être transférés aux Conseils Généraux, sauf pour l'Île de France où le plan dépendra de la Région. Ce sont les articles 36, 37, 38 du projet de loi que vous pouvez trouver sur le site internet du Ministère".

L.E. (FNE) : "Ce que nous souhaitons de tous nos vœux et qui est dans le projet de loi sur la décentralisation, c'est que les conseils généraux prennent la responsabilité des plans, d'abord parce qu'il faut absolument impliquer les élus. Pour l'Île de France, le projet de loi prévoit que ce soit la région qui planifie, ce qui semble dans ce cas un bon échelon".

Mais, sur cette question, il y a quelques nuances et interrogations :

J.P. (CND, maire de Lons) : "La loi sur les responsabilités locales, dite de décentralisation, prévoit (mais elle n'est pas encore votée) que dorénavant les plans seraient arrêtés par les conseils généraux. J'ai soulevé et soutenu, et j'espère continuer à le faire à l'Assemblée Nationale, que quant un syndicat départemental (il y en a une quarantaine en France et il y en a de plus en plus) regroupe plus de x % de la population (le x restant à définir), le plan soit préparé, conçu par ce syndicat départemental. Que soit maintenu le fait que le plan soit arrêté par le Conseil Général ne me gêne pas, mais il me semble important que la conception, la préparation, soit le fait des gens du terrain. Ce sont nous, syndicats départementaux, qui ensuite le mettons en œuvre, autant que ce soit quelque chose de faisable, plutôt qu'un projet un peu utopique".

V.D. (DDAF Isère) : "Il est question, dans le cadre de la décentralisation, d'attribuer la responsabilité des plans aux Conseils Généraux. Quel sera alors le rôle des représentants de l'Etat ?".

Pour un de nos interlocuteurs, en dehors de l'aspect planification (débat sur l'attribution : Préfecture/Conseil Général/Syndicats Intercommunaux ou Communautés de communes), il devrait être exclu que le niveau de responsabilité du traitement des déchets ménagers reste dans les mains des élus communaux dont l'échelle d'action est trop restreinte. Cet avis pourrait aller dans le sens de l'attribution des plans départementaux au Conseil Général ou d'une meilleure contribution des Syndicats Intercommunaux ou Communautés de communes à la compétence "planification", permettant d'associer les élus locaux à un niveau de décision plus pertinent :

H. de C. (SNIDE/FNADE) : "Ce qui ne va pas du tout, c'est la responsabilité du traitement des déchets ménagers. La commune est manifestement un niveau complètement dépassé par la question : dans les faits, il n'y a pratiquement plus aucune commune qui fasse cela toute seule, elles se regroupent de façon géographique, par affinités, etc. Clairement les communes ne devraient pas être dans le coup, car cela génère des complications terribles : le système de traitement des déchets vit au rythme des élections municipales, avec de plus en plus d'années mortes autour des élections parce qu'on s'arrête de s'occuper des déchets un ou deux ans avant les élections pour ne pas se faire reprocher des choses par le concurrent, et après les élections parce qu'il faut désigner des responsables, des délégués dans les syndicats, élire des présidents, se remettre dans le dossier, détruire le travail du prédécesseur opposant politique, c'est absolument n'importe quoi"... "Ce qu'il faudrait dans la prochaine loi déchet, c'est qu'on arrête de faire porter ce fardeau aux communes"... "Le choix politique (... en matière de gestion de déchets) est actuellement complètement démagogique".

Mais, pour les associations, que les plans relèvent de la compétence des élus permettrait de mieux créer le lien avec les populations et donc, amènerait à plus de transparence :

L.E. (FNE) : "Surtout, il faut que ce soit de la compétence des élus puisque ce sont eux qui doivent l'appliquer, avec évidemment plus de transparence qu'actuellement, avec une véritable enquête publique, que les gens sachent vraiment comment on va gérer les déchets dans leur département, quels sont les besoins en usine d'incinération, en centres de stockage, en déchèteries, de manière à ce qu'ensuite l'acceptation par le public se fasse plus facilement".

Quoi qu'il en soit, la situation actuelle manque singulièrement d'efficacité :

M.H. (CGEA Onyx) : "Le problème c'est que les révisions des Plans départementaux ne se font pas dans les temps ; pour parler concrètement de la Région Drôme Ardèche, le plan départemental date de décembre 95 et devrait être révisé depuis longtemps. Il me semble qu'il était prévu que les plans avaient une durée de 10 ans avec une révision tous les 5 ans et on est en 2003 et la révision n'est toujours pas faite... Une enquête publique serait prévue en avril 2004...sous réserve. Voilà, je pense, une insuffisance de la loi".

La planification soulève d'autres problèmes comme le degré de conformité des traitements adoptés vis-à-vis du plan ou encore la question de l'articulation avec le code des marchés publics, problèmes qu'il faudra bien résoudre dans les futurs prolongements législatifs :

H.V. (MEDD) : "On constate que très souvent, le traitement des déchets qui est mis en place dans un département par les intercommunalités, suit ce que le plan recommande. Les plans ont un effet incitatif et permettent de faire un bilan, un diagnostic, mais on ne peut pas lui donner trop d'opposabilité. La loi parle de compatibilité des décisions prises par les personnes publiques, mais on ne peut pas aller trop loin dans cette voie, on ne pourrait pas aller jusqu'à une conformité, par exemple. Il faudra peut-être le préciser dans la future loi. Il y a aussi des questions d'articulation avec le code des marchés publics ; très concrètement, il y a des plans qui disent que les déchets de telle collectivité iront se faire traiter dans telle installation. Et par exemple, s'il s'agit d'une décharge privée, cela pose un problème. Il faudra donc dire plus clairement dans la future loi que cela ne fait pas obstacle à la mise en concurrence prévue dans le code des marchés publics".

Concernant la mise en œuvre des plans départementaux, si le degré de conformité des traitements adoptés demande à être discuté, un suivi de son application pourrait être mis en place :

V.D. (DDAF Isère) : "A propos des plans, une chose très simple pourrait être mise en place : assurer le suivi de l'application du plan départemental. Il faudrait alors construire une base de données des déchets qui accompagnerait ce suivi, avec, côté entreprise (si les déchets industriels sont intégrés au plan), une déclaration de leurs déchets et de ce qu'ils en font. Ce suivi offrirait beaucoup de transparence. Il permettrait également de s'intéresser avec attention au problème des déchets dangereux des particuliers".

#### IV – 8 – Les plans départementaux et les DIB

Avec certitude, les déchets industriels ne relèvent pas de la planification départementale :

E.D. (ADEME) : "Les entreprises sont libres d'aller où elles veulent tant qu'elles respectent la réglementation. Dans le cadre d'une politique libérale, autant cette notion de planification a un sens pour les déchets ménagers gérés par les collectivités, autant pour les déchets des entreprises elle n'a pas beaucoup de sens... Sinon, estimer les flux de matériau, mettre en regard les capacités existantes de valorisation, prévoir de les adapter... cela me paraît difficile".

C.B. (CCI Nord Isère) : "De toute façon, lorsque vous lisez les fondements de la loi de 1992, le plan ne s'applique pas aux entreprises".

Toutefois, le cas de l'Isère est intéressant car, à contre courant, la préfecture a eu la volonté d'intégrer les déchets industriels banals au plan départemental de gestion des déchets ménagers. Autre particularité, le département de l'Isère détient sur son territoire le seul incinérateur français de DIB. Le premier plan élaboré en 1996 avec l'ensemble des acteurs locaux faisait la distinction entre les deux types de déchets (C.B. CCI Nord Isère : "Pour le volet DIB, c'étaient les représentants du monde de l'industrie qui avaient donné une

définition du déchet ultime, en concertation évidemment avec les services de l'Etat"). Dans le cadre du nouveau plan, le préfet a tenu à ce que la définition du déchet ultime soit la même quelque soit l'origine du déchet. Les industriels demandent une prise en compte de leur spécificité :

C.B.<sup>2</sup> (CCI Nord Isère) : "Nous on veut bien rentrer dedans, bénéficier de la dynamique et de la synergie, mais on ne veut pas que ça devienne un élément de distorsion concurrentielle"... "Nous voulons bien participer... c'est l'occasion ou jamais pour tout le monde de se mettre autour d'une table et de discuter, il y a une dynamique intéressante. Par contre il faut que les gens en face de nous (collectivités locales et administrations) reconnaissent les efforts d'ores et déjà faits, et que globalement si amélioration il doit y avoir, cette amélioration ne puisse se faire que sur la base du volontariat des entreprises et qu'on n'ait pas à leur imposer quoi que soit".

Dans l'état actuel, les industriels revendiquent leur conformité réglementaire et, pour aller plus loin, basent leur démarche sur le volontariat :

C.B. (CCI Nord Isère) : "Nous avons fait des études de gisements préalablement à la révision du plan, études conduites par les Chambres Consulaires de l'Isère, et nous sommes déjà largement supérieurs aux 50% de la circulaire Voynet. Nous avons donc dit : nous respectons les termes de la circulaire, par contre il y a un vrai problème de capacité d'accueil en décharges en Isère, qui fait qu'on a intérêt à préserver ces capacités ; et nous sommes prêts à aller plus loin, sur un mode volontaire, uniquement sur le volontariat puisque dans la mesure où on respecte déjà les termes, on ne doit pas nous imposer quoi que soit. On s'est inscrit dans une démarche de progrès et d'amélioration dans la gestion des déchets, avec en filigrane le fait que nous sommes déjà en conformité avec la réglementation, et que donc tout ce que nous faisons c'est du bonus. Dans le cadre de ce bonus, on s'imposera ce qu'on pourra s'imposer".

De plus, si, comme dans bon nombre de départements, les décharges arrivent à saturation, l'unique incinérateur de DIB l'est aussi :

V.D. (DDAF Isère) : "En Isère, on bénéficie du centre d'incinération de Salaise-sur-Sanne vers lequel sont traités une partie des DIB et des déchets hospitaliers du département. Seulement, les usines de ce site sont saturées. La DRIRE demande que si un industriel envoie ses DIB en décharge, il doit prouver qu'il n'a pas pu les faire incinérer. D'une manière générale, on peut dire qu'il y a pénurie de moyens en Isère".

#### IV – 9 – Les DIB

Ce que souligne nombre d'intervenants, c'est que le gisement des DIB (déchets industriels banals) n'a jamais fait l'objet d'une grande attention de la part des autorités. Mais cela s'explique en partie par le fait que les déchets des industriels ne dépendent pas du domaine public :

H.V. (MEDD) : "On connaît moins la problématique DIB, on y réfléchit moins, elle fait moins parler d'elle. Il y a des choses à faire, je pense qu'on n'est pas allé jusqu'au bout. Mais il y a quand même eu des progrès qui ont été faits avec les études déchets. Cela étant, je pense que nous ne sommes pas allés au bout de la logique notamment en matière de récupération et particulièrement au niveau des emballages. Demain, il y aura de nouveaux objectifs en matière de récupération de matière, avec la nouvelle directive emballage ; il est peut-être possible de progresser encore pour ce qui concerne les déchets ménagers, mais cela coûtera certainement moins cher de mieux réfléchir aux DIB"... "Globalement, on peut dire avec certitude que l'on n'a pas assez avancé en matière de DIB".

L.E. (FNE) : "«Les DIB, les grands oubliés» : cela avait été le titre d'un atelier aux Assises de la Baule, il y a deux ans".

H. de C. (SNIDE/FNADE) : "L'impression que j'en ai, mais je ne suis pas vraiment spécialiste de la question des DIB, c'est que le sujet est resté assez flou et que les DIB se débrouillent comme ils peuvent, en fonction de critères beaucoup plus économiques qu'autre chose. Donc je pense, sans

---

<sup>2</sup> L'interview de M. Bayle est daté d'octobre 2003 alors que la révision du plan départemental de l'Isère débutait. Aujourd'hui, cette révision est terminée et les difficultés entre les autorités préfectorales et les industriels ont été réglées de manière consensuelle.

être tout à fait sûr de moi, que, s'il y a eu des mesures, elles sont restées soit au repos, soit n'ont pas été suivies d'effet".

Pour certains, cet oubli des DIB serait lié à la méconnaissance du gisement... ou inversement. En tous cas, il s'agit d'une réalité tangible :

L.E. (FNE) : "Ce qui m'avait alors étonné, c'est que cet oubli venait en partie de la méconnaissance du gisement, de leur tonnage. La Chambre de Commerce (... d'Ile de France) cite des chiffres assez vagues. Je pense et j'espère que depuis on a fait des progrès".

V.D. (DDAF Isère) : "En matière de DIB, nous avons fixé des objectifs, mais il y a une grosse difficulté liée à l'absence de statistiques fiables et donc à une mauvaise connaissance du gisement".

Toutefois, l'utilité de mieux connaître le gisement des DIB peut être contestée, sauf dans l'optique de proposer un traitement à des entreprises ou pour un gisement approprié :

E.D. (ADEME) : "On a souvent fait des études de gisement qui ont fini dans un tiroir et qui n'ont servi à rien. Il faut vraiment que ce type d'études soit réalisé avec une finalité "mise en place d'un service". Le bilan de gestion collective des déchets d'entreprise, j'y reviens encore, montrait qu'une analyse fine du gisement n'était pas indispensable, que ce n'était pas du tout un facteur de succès et que ce n'était pas là l'essentiel du problème. Il est bien de connaître grosso modo le gisement, mais entre le gisement et ce qui va être effectivement collecté, il y a un facteur qui n'est pas maîtrisable : le gisement peut être important, si les entreprises ne sont pas intéressées par le service qui leur est offert, le pourcentage du gisement collecté sera très faible. Donc cela ne sert à rien de dépenser beaucoup d'argent sur la connaissance du potentiel, car il est plus intéressant de dépenser cet argent sur la sensibilisation, l'information des entreprises pour que ce potentiel soit véritablement collecté ; c'est plutôt là que se situe le problème. Et puis essayer de dépenser l'argent pour bien connaître leurs besoins et pour savoir quel est le service qui sera en adéquation avec ces besoins. Cela sera plus efficace que de connaître exactement quel est le gisement à 5 ou 10 % d'erreur".

Les producteurs de DIB représentent un ensemble d'entreprises très diversifiées, à la fois en taille et en qualité de production. On conçoit aisément que le gisement des déchets qui en dépend est lui aussi très varié :

E.D. (ADEME) : "Globalement, au niveau national, on a des enquêtes tous les 4 ou 5 ans sur les DIB des établissements de plus de 10 salariés, mais en dessous on n'a rien du tout. Je relisais les statistiques de l'INSEE il y a quelques jours, les établissements de moins de 10 salariés, tous types confondus, il y en a 2,6 Millions, de 10 à 500 salariés il y en a 236 000 je crois, et de plus de 500 salariés moins de 2000. On connaît très bien la frange des 240 000 plus grosses, par contre on ne sait rien du tout des 2,6 M d'autres. Au niveau national, il y a eu des estimations faites plutôt à la louche ; au niveau local, il y a des données un peu plus fiables, avec des bases de données développées par les chambres des métiers, qui donnent par type d'activité des ratios par effectif. Justement, les chambres de métiers les utilisent lorsqu'elles ont des projets de mise en place de gestion collective, mais ces bases de données n'offrent pas de garantie de fiabilité".

Rapport d'évaluation du Commissariat Général du Plan : "On appelle DIB les déchets en provenance des artisans, commerçants et industriels, qui ne sont pas toxiques, dangereux, infectieux ou inertes. On peut distinguer ces DIB suivant trois origines :

- Les DIB en très petite quantité et mélangés avec les déchets ménagers issus des propriétaires, gérants, employés du magasin ou de l'atelier (repas pris sur place, déchets personnels). Rien ne permet de les distinguer lors de la collecte et ils ne peuvent être considérés que comme des déchets ménagers sans pouvoir les facturer spécifiquement.
- Les DIB en petite quantité, provenant des artisans, commerçants, petits et moyens industriels ou encore des administrations, de l'armée, des organismes collectifs privés ou public. Ils sont présentés dans des bacs analogues à ceux de la collecte des déchets ménagers. Ils peuvent être ramassés sans contraintes particulières. Le bac étant spécialisé et identifiable, il peut faire l'objet d'une facturation spécifique sous forme de redevance spéciale. Si la collectivité a décidé de collecter ces déchets, ils sont assimilés et relèvent du service public.
- Les DIB en plus grandes quantités qui sont des sous produits de fabrication industrielle de même nature que certains composants des déchets ménagers, tel que : chutes ou refus en papiers, cartons, matières plastiques, textiles, ferrailles, etc... Cette dernière catégorie de DIB ne fait pas partie du service public".

Parmi les experts interrogés, il n'y a pas accord sur l'origine de l'évolution du traitement des déchets industriels. Pour notre interlocuteur de l'ADEME, c'est soit le marché, soit la réglementation spécifique qui a fait évoluer la gestion des déchets, mais pas la loi de 92. Pour le représentant de la CCI de l'Isère, il y a eu un indéniable effet loi de 92 :

E.D. (ADEME) : "Ce qui est resté moteur pendant ces dix ans, globalement c'est le marché : chez les détenteurs, les matériaux pour lesquels il y a une rentabilité de trier, puis ensuite du côté des entreprises d'élimination et de valorisation, cela a fonctionné. Donc là ce n'est pas la législation qui a été moteur. La législation a été motrice essentiellement sur les installations classées et les déchets dangereux. Dans ce cas, pas de rapport avec la loi de 1992. Pour les installations autorisées, voire pour les installations déclarées, il y a une vraie pression réglementaire, les entreprises ont été obligées de bouger. Ce qui fait que la majorité en nombre des entreprises n'a pas été concernée (...par la loi de 92)".

C.B. (CCI Nord Isère) : "Un des bienfaits de la loi de 1992, c'est qu'avec cette échéance de 2002 des efforts importants ont été faits par les entreprises en l'espace de 10 ans. Avant 1992, il y avait peu de gestion des déchets dans les entreprises ; à partir du moment où la loi de 92 est sortie, il y a eu une structuration de la fonction environnement, de la fonction déchet, il y a eu une comptabilité analytique : l'évolution a été très importante".

Egalement, les points de vue sur l'efficacité du traitement des déchets industriels ne sont pas unanimes :

C.B. (CCI Nord Isère) : "En Isère, les entreprises sont déjà à plus de 50 % de valorisation matière. Il faut continuer à faire des efforts, nous continuons à promouvoir l'amélioration des performances côté entreprises, qui rentrent bien dans ce cercle vertueux, par contre ça ne peut marcher que sur la base du volontariat. La réglementation en environnement n'est ni un levier ni un élément mobilisateur".

H.V. (MEDD) : "On s'aperçoit que pour les DIB qui partent en centres de tri, il y a des taux de refus qui sont extrêmement élevés, de l'ordre de 50% parfois, cela pose question".

Mais, la gestion des déchets diffère grandement selon la taille de l'entreprise :

V.D. (DDAF Isère) : "En matière de DIB, ... il semblerait qu'il y ait une bonne valorisation matière en Isère :  
- les gros industriels ont globalement bien intégré la gestion de leurs déchets,  
- les déchets des plus petits sont actuellement assimilés à ceux des citoyens,  
- on ne sait pas grand-chose des déchets des industriels de taille intermédiaire".

H.V. (MEDD) : "Je pense que les grands groupes ont beaucoup progressé. Pour les petits, c'est toujours plus long ; sans doute qu'avec eux il faudrait aborder le problème sous un angle plus environnemental, parce que sous le simple aspect "déchets", cela risque d'être plus difficile".

C.B. (CCI Nord Isère) : "On est prêt à faire encore des efforts ciblés sur les types d'entreprises pour lesquelles il faudrait qu'on travaille ; ce ne sont pas les grosses qui sont arrivées à un taux de valorisation qui peut être amélioré à la marge, mais les petites entreprises, les TPE, les artisans et les commerçants, pour lesquelles on peut encore gagner quelques pourcentages de valorisation".

I.M. (SITA/FD) : "Pour ce qui concerne les DIB, les gros industriels gèrent déjà leur déchets correctement ; les DIB sont triés en amont : il s'agit essentiellement des papiers-cartons et des emballages plastiques. Reste le problème des artisans, commerçants, PME-PMI, qui sont généralement collectés au niveau communal".

Quant aux solutions, il ressort de nos interview une grande diversité de points de vue :

H.V. (MEDD) : "Faut-il une gestion plus efficace, comment améliorer ? Peut-être en développant des démarches comme, par exemple, celle du Management Environnemental".

La gestion collective des déchets industriels ne semble pas être la panacée dans les conditions actuelles :

E.D. (ADEME) : "La gestion collective c'est lorsqu'il y a un tiers qui intervient dans la relation entre le détenteur et le prestataire, pour un groupement de détenteurs. C'est effectivement un des modes d'action des Chambres Consulaires, de l'ADEME, des associations d'entreprises ou des gestionnaires de zones d'activités. On a fait un bilan en 2001 sur ce type d'actions : on a beaucoup de mal à avoir des résultats, à avoir des informations sur les résultats (une fois sur deux on n'a aucune information alors qu'on a injecté des sommes d'argent public importantes) et quand on arrive à savoir, une fois sur

trois la démarche a totalement échoué, il ne s'est rien passé, les entreprises n'ont pas adhéré au service qui leur était offert."

Mais notamment, ce sont les déchets qui sont à mi-chemin entre les déchets ménagers et les déchets industriels qui font le plus débat.

Rapport d'évaluation du Commissariat Général du Plan : "Les déchets assimilés sont définis comme les déchets issus des artisans, commerçants et industriels, qui peuvent être collectés avec les déchets des ménages sans sujétions techniques particulières, complétée par des précisions diffusées par circulaire. Cette définition imprécise est parfois interprétée à tort comme le volume de 1100 litres hebdomadaires prévu pour les déchets industriels banals. Les déchets des services privés et ceux des établissements publics ont été rattachés à cette notion ultérieurement. Dans la réalité du service public, la distinction n'est pas facile. Certains déchets sont considérés à tort comme assimilés, car ils sont pris en charge par le service public dans les collectes habituelles ou dans des collectes distinctes. Les déchets assimilés présentent, de ce fait, un caractère facultatif".

Certains intervenants souhaiteraient qu'une partie de la gestion des DIB soit planifiée et même traitée avec les déchets ménagers :

J.P. (CND, maire de Lons) : "L'idée actuellement du CND est de dire qu'on a trop scindé les opérations : il y a du DIB qui fait partie de nos ordures ménagères, on pourrait peut-être avoir une approche plus globale. L'idée qui consiste à dire "les communes sont compétentes pour les déchets ménagers, les industriels pour les déchets industriels" est un peu dépassée. On pourrait avoir une approche plus globale, plus territoriale, et si la collectivité veut s'occuper des DIB, si ses capacités de collecte et de traitement en matière de collecte le lui permettent, pourquoi pas ? Cela étant laissé à l'appréciation et au volontarisme des communes".

H. de C. (SNIDE/FNADE) : "C'est très dommage car il y a une possibilité, complètement négligée, de traiter les DIB avec les OM en optimisant le tout. L'optique adoptée à toujours été "on traite les OM et ensuite on regarde si on ne pourrait pas prendre quelques DIB pour améliorer la situation du côté des OM" ; il n'y a pas de vue globale de la situation".

L.E. (FNE) : "Dans les plans départementaux, il faudrait inclure les DIB et les boues de stations d'épuration. Les DIB sont tantôt inclus, tantôt ils sont dans les plans régionaux qui concernent plutôt les déchets industriels dangereux, ils se baladent entre les deux. Quant aux boues de station d'épuration, personne n'ose en parler. Je me souviens du premier plan de l'Essonne pour lequel le représentant de la DDA répétait sans cesse "et les boues de stations ?" et le préfet répondait en gros "Chut, on n'en parle pas".

Mais il peut y avoir des freins au co-traitement de DIB avec des déchets ménagers, notamment dans le cas de l'incinération :

E.D. (ADEME) : "Ce qui les freine par rapport à l'acceptation des DIB dans leurs incinérateurs, c'est que les entreprises ne sont pas des clients captifs, les collectivités ne peuvent pas savoir quel tonnage va arriver dans les 5, 10 ou 15 ans qui viennent. Dans ce cas là, si elles pouvaient avoir un cadre réglementaire qui leur permette par des contrats, entreprise par entreprise ou d'une autre façon, d'avoir l'assurance d'avoir des tonnages plus sûrs, il y aurait moins de risques pour elles à dimensionner leurs installations en prenant en compte les DIB. Car apparemment, c'est une difficulté".

Il est toutefois proposé que les collectivités définissent la frontière entre les déchets relevant de leur responsabilité et les autres :

A.C. (AMORCE) : "Nous proposons de dire que la frontière entre les déchets collectés et traités par les collectivités locales et les autres doit être définie, cette frontière étant assez floue : il y aurait donc une obligation de délibération qui permettrait à chaque collectivité de dire "qu'est-ce que je prend ?" au delà des déchets de la collectivité et des ménages qui sont obligatoires. Ce serait à chaque collectivité de décider où est la frontière".

Mais, il est aussi proposé que les industriels ou leurs représentants soient mieux impliqués qu'ils ne le sont actuellement :

J.P. (CND, maire de Lons) : "Ce serait une bonne chose que les industriels, les CCI s'impliquent plus dans la partie DIB. J'ai d'ailleurs proposé que lors de leur assemblée générale, il y ait un rapport soumis aux CCI de chaque département sur l'état d'avancement de la question du traitement des

déchets industriels, de la même manière qu'il y a un rapport annuel du maire au conseil municipal sur la gestion des déchets ménagers, que ce soit une gestion en régie ou une gestion déléguée. Cela ne me semblerait pas inintéressant".

La frontière réglementaire entre les déchets industriels banals et les déchets ménagers étant peu précise, elle fait l'objet, actuellement, de la part de certaines collectivités, d'une certaine clarification entraînant une modification de la collecte et du traitement :

E.D. (ADEME) : "La limite de la responsabilité de la commune est assez claire. En gros, la réglementation dit que les collectivités sont libres de fixer les limites qu'elles veulent. Elles sont obligées de collecter les déchets ménagers ; pour les déchets non ménagers, elles doivent collecter les déchets qui ne présentent pas de "sujétions techniques particulières" au niveau quantitatif et qualitatif. Comme ces sujétions n'ont jamais été définies nulle part, il y a effectivement un flou, elles sont laissées à la libre appréciation des collectivités qui sont libres de collecter et traiter les déchets qu'elles veulent (zéro déchets ou tel pourcentage). A l'ADEME, cela a toujours été le message que nous donnons aux entreprises. Quand on essaie de les sensibiliser, nous leur disons : "vous êtes responsables de la gestion de vos déchets et la commune n'a aucune obligation de vous les reprendre. Le jour où la commune vous dit qu'elle arrête, elle est tout à fait dans son droit".

...c'est ce qui se passe sur le domaine de la communauté urbaine de Lyon :

Y.B. (SITA/MOS) : Les déchets des artisans et commerçants "ont leur bac réservé qui ne doit pas dépasser 660 litres hebdomadaire, au delà, ces quantités doivent être traitées à part. Au niveau de la Communauté Urbaine de Lyon, on ressent actuellement certains changements : une "chasse" est faite aux producteurs de déchets de type administrations ou commerçants, à qui la communauté a fait savoir que tous leurs déchets ne seront plus récupérés (papiers, cartons entre autres ne seront plus collectés). On le ressent car, depuis un mois, on reçoit beaucoup d'appels de gens qui ne savent pas comment faire et qui nous demandent une solution".

Autres difficultés pour les DIB, la non application de certaines réglementations comme la redevance spéciale :

E.D. (ADEME) : "Une réglementation qui aurait pu aider au fonctionnement de la gestion collective, mais qui en fait s'est avérée inopérante, c'est la redevance spéciale qui est une obligation réglementaire pour les collectivités qui n'ont pas une redevance générale. Mais c'est une réglementation qui n'est pas appliquée et ce, au détriment de la gestion des déchets des entreprises, c'est assez net. Il y a aussi le décret sur les emballages non ménagers qui n'est pas appliqué et qui n'a donc aucun effet moteur. Ces deux réglementations auraient pu avoir un effet sur la gestion collective des déchets des entreprises, mais elles ne sont pas appliquées".

Rapport d'évaluation du Commissariat Général du Plan : "Rendre obligatoire, en cas de collecte et de traitement des DIB, une délibération spéciale de la collectivité, basée sur une étude économique qui impose la redevance spéciale. Encourager sous ces conditions, le traitement conjoint des DIB avec les DMA, uniquement s'ils participent à l'amortissement d'une unité de traitement et en l'absence d'initiative privée".

L.E. (FNE) : "Ce qui nous agace, c'est qu'une partie des DIB sont collectés avec les déchets ménagers ; et la non application de la redevance spéciale est un des points noirs : c'est assez extraordinaire car en principe elle est obligatoire. On a du mal en France à appliquer les lois. On fait de belles lois, de beaux règlements et on ne les applique pas".

#### IV – 10 – La valorisation organique

Parmi l'ensemble des interlocuteurs, il y a unanimité pour dire que la loi de 92 a échoué en matière de valorisation organique. Mais, s'il y a échec, cela est du à un certain nombre de difficultés dont on n'a pas la solution :

P.T. (ADEME) : "La collecte de déchets de cuisine reste très peu développée en France et le compostage de biodéchets repose essentiellement sur l'apport volontaire de déchets verts. Pour mettre en perspective le développement de la valorisation organique, il faut d'abord bien cerner les freins à ce développement".

Les difficultés concernent pour beaucoup la fraction fermentescible des ordures ménagères :  
R. de L. (CG Somme) : *"Les déchets vert, des gens s'en occupent. Pour la partie fermentescible de la poubelle des ménages, on a beaucoup de mal. Il faut arriver à mieux le prendre en compte et pour l'instant on y arrive pas. Les pouvoirs publics n'ont fait aucun effort dans ce sens, et ils ont à mon avis un tort considérable"*.

Il y a tout d'abord un problème de collecte de la matière organique fermentescible des ordures ménagères :

V.D. (DDAF Isère) : *"La collecte sélective des fermentescibles pose de gros problèmes. Notamment en matière d'organisation de la collecte : à Voiron (Isère), on constate qu'il y a trop de catégories de poubelles et que c'est beaucoup trop compliqué"*.

... problème de collecte qui pose un problème environnemental :

J.P. (CND, maire de Lons) : *"Pour la collecte, il y a besoin de contenants spéciaux. Le tonnage de sacs est complètement délirant par rapport au produit compostable récupéré"*.

Pour cette matière organique issue des ordures ménagères, il y a ensuite un gros problème financier :

P.T. (ADEME) : *"La maîtrise des coûts de gestion par les collectivités est le deuxième aspect important et suppose une certaine circonspection dans la fixation des objectifs de collecte. En effet, la mise en place de la collecte sélective reste d'un coût acceptable si elle vient en complément de la mise en déchèterie et du compostage individuel"*.

J.P. (CND, maire de Lons) : *La matière organique fermentescible, "c'est un vrai problème auquel on ne sait pas répondre. J'ai plaidé pendant des années pour que l'internalisation du prix de déconstruction-recyclage dans le prix du produit dès sa mise sur le marché rentre dans les textes et dans les mœurs. C'est ce qui se passe avec les emballages, c'est ce qui se passe avec les pneumatiques, c'est ce qui va se passer avec les DEEE. Par contre pour les déchets putrescibles, il n'y a pas de possibilité de taxer les salades ou de taxer les pommes de terre"... "Composter des produits qui sont ramassés en collecte séparative dans de l'habitat vertical en particulier, nous l'avons testé, et c'est de la folie furieuse. Le coût de la collecte est prohibitif"*.

R. de L. (CG Somme) : *"Ce n'est pas tellement un problème technique, on sait faire, on a des tas d'exemples de réalisations qui vont dans le bon sens ; le problème est financier. Aujourd'hui il y a un blocage financier total : la raison en est simple, si on se lance dans la récupération du déchet organique, par exemple de la fraction fermentescible des OM ou même des déchets verts, on se trouve en face de collectes supplémentaires, de coûts de production (pour le compost en particulier puisque c'est cette voie-là qui est recherchée), donc de coûts beaucoup plus élevés. Or la préoccupation des élus est de maintenir les coûts, ce qui est tout à fait louable et raisonnable. Tant qu'on n'aura pas résolu cet aspect des choses, trouver des filières qui permettent de maîtriser les coûts de cette valorisation organique, je pense qu'on aura du mal à progresser"*.

... et un problème de valorisation effective :

P.T. (ADEME) : *"Il y a l'incertitude réglementaire qui pèse au plan national depuis plus de dix ans sur la définition de la qualité du compost, du fait notamment de l'obsolescence de la norme AFNOR NFU 44051"*.

C.B. (CCI Nord Isère) : *"Il y a de gros soucis au niveau de la valorisation des déchets d'espaces verts et du compostage, parce qu'à l'heure actuelle il n'y a aucun débouché en aval pour le compost"*.

Mais surtout, il y a le problème du coût et de l'acceptation en décharge qui ne sont pas vraiment dissuasifs, même s'ils pourraient le devenir :

P.T. (ADEME) : *Comme frein au développement de la valorisation organique, "en premier lieu, il y a le fait de continuer à pouvoir mettre les déchets organiques en décharge de manière très large"...*

Pour surmonter de telles difficultés, nos interlocuteurs proposent des avis qui pourraient être complémentaires. Tout d'abord, il y a les solutions qui s'intéressent au type de gisement. Retirer la fraction fermentescible des ordures ménagères par collecte sélective nécessitant un volontarisme difficile à résoudre, il y a la solution d'aller voir les gisements faciles à collecter ou inversement, promouvoir les techniques individuelles :



V.D. (DDAF Isère) : "En matière de valorisation organique, nous pensons la développer vers les gisements massifs de matière organique comme les restaurants collectifs, par exemple".

J.P. (CND, maire de Lons) : "Si l'on se réfère à ce que j'ai fait dans le Jura, pour encourager le compostage, soit on s'adresse aux gros producteurs, soit on favorise le compostage individuel. Dans ce dernier cas, il faut que le circuit soit totalement déconnecté de la responsabilité des collectivités locales. Dans le Jura, plusieurs milliers de composteurs ont été mis à disposition avec une simple caution auprès de particuliers qui apportent les produits au fond de leur jardin, qui apportent leur main-d'œuvre et qui sont les utilisateurs du compost produit fini. C'est une démarche raisonnable. Autrement, il y a les gros producteurs".

L.E. (FNE) : "Nous souhaitons qu'un intérêt tout particulier soit porté au compostage individuel qui est une façon écologique, économique et responsabilisante de gérer une partie de ces déchets".

P.T. (ADEME) : "Il ne faut pas chercher à augmenter sans discernement les tonnages collectés au porte à porte, au détriment d'autres moyens de collecte moins coûteux. Il faut s'intéresser d'abord aux gisements et aux contextes les plus favorables (gros producteurs, restauration collective, et autres déchets organiques que ceux issus des ordures ménagères, habitat pavillonnaire plutôt que collectif...) en privilégiant la gestion domestique et de proximité, et n'élargir que progressivement ce périmètre en fonction d'une analyse régulière des coûts".

Le raisonnement par l'aval et donc par la possibilité de valoriser le sous-produit obtenu, est logique. Il peut s'aborder de différentes manières, par la qualité du compost, par l'objectif de valorisation (agricole ou non), par la qualité de la démarche envers les utilisateurs du sous-produit ou encore par les aspects territoriaux, c'est-à-dire :

P.T. (ADEME) : "La révision de la norme (... AFNOR sur la qualité du compost) est en cours pour un aboutissement espéré fin 2004".

R. de L. (CG Somme) : "On raisonne valorisation agricole, ce qui est à mon avis totalement réducteur, alors qu'il faudrait raisonner valorisation en terme de réhabilitation de sites, de re-végétalisation de sites, d'abord des routes départementales, nationales, de retour au particulier, etc... Nous avons plein d'idées sur le sujet. Il y a beaucoup de choses à faire avec un produit de qualité en dehors du domaine agricole qui ne doit pas être la seule voie. Or quand on parle de compost, on parle uniquement valorisation agricole".

R. de L. (CG Somme) : "Si la collectivité respecte l'agriculteur comme un partenaire et travaille avec lui dans des conditions techniques intelligentes et performantes, on doit pouvoir traiter correctement ces problèmes sanitaires. Pour l'instant chez nous ce n'est pas un problème majeur".

J.P. (CND, maire de Lons) : "Dernière idée, non encore validée par le Conseil National des Déchets et qui peut nourrir votre propre réflexion : je me demande s'il ne faudrait pas parler d'une approche plus territoriale. C'est-à-dire qu'il y a des déchets putrescibles, compostables qu'il est intéressant de collecter à proximité des zones de grande culture. Mais il y a des zones où c'est beaucoup moins intéressant. Cette approche serait fonction des pratiques culturelles, agricoles de la zone considérée".

Le soutien financier de l'ensemble de la filière par les pouvoirs publics est aussi une solution incontournable :

J.P. (CND, maire de Lons) : "La position que j'avais émise, notamment à l'Ademe (position qu'ils ont prise en compte), est celle-ci : faisons un effort particulier s'agissant de l'aide à l'investissement pour ce qui est la filière du putrescible. Donc, s'il doit y avoir un effort conservé, et le nouveau barème de l'Ademe maintient l'effort pour le compostage, et bien c'est à l'investissement dans le secteur du compostage, dès lors que le projet a été expertisé et validé par l'Ademe, qu'il correspond à un marché et à une démarche de production de qualité".

Comme solution, les aspects réglementaires sont évidemment abordés :

L.E. (FNE) : "La future loi déchets devra mettre comme priorité la gestion des déchets biodégradables. Les fermentescibles représentent environ 30 % du poids de nos déchets, il ne faut pas les négliger".

Et si la réglementation s'intéressant à la mise en décharge des déchets organiques peut entraîner indirectement de grands chambardements, en tous cas, la Directive décharge de 1999 semble n'avoir eu aucune incidence :

P.T. (ADEME) : "La Directive 99/31/CEE du 26 avril 1999 relative à la mise en décharge... dit que, par rapport à l'année 95, les quantités de la fraction organique des DMA (...mises en décharge) devront

être réduites de 25% en 2002, de 50% en 2005 et de 75% en 2010. Les projections calculées par l'ADEME montrent que cela n'aura pas d'incidence sur les quantités de biodéchets mises en décharge".

... ce qui pose quelques questions :

M.H. (CGEA Onyx) : "Il me semble qu'il y a un objectif qui me semble fondamental et qui n'a pas été repris dans la réglementation française, c'est la réduction de la mise en décharge de la fraction fermentescible des OM, de 25% en 2002, de 50% en 2005 et de 75% en 2010, je crois".

Sur ce sujet, la réglementation allemande est prise en exemple :

P.T. (ADEME) : Du fait d'obligations réglementaires, "la mise en décharge de déchets organiques se trouve limitée aux déchets ayant subi une certaine évolution. Si ce n'est pas le cas, ces déchets organiques peuvent être dirigés vers la valorisation biologique ou vers un prétraitement pour obtenir une stabilisation suffisante du produit avant sa mise en décharge".

Mais, la réglementation européenne risque d'avoir bientôt d'autres conséquences :

P.T. (ADEME) : "Une Directive est en projet sur le traitement biologique des biodéchets : cette Directive risque d'instaurer des mesures draconiennes, en imposant notamment la collecte sélective des biodéchets aux "agglomérations urbaines" de plus de 2000 habitants et en définissant des qualités de compost extrêmement sévères. Toutefois, il faut bien noter que ce projet n'en est qu'au tout début de son élaboration et fera l'objet de nombreux et longs débats".

Et certains interlocuteurs ne s'alarment pas d'une mise en décharge de déchets organiques fermentescibles :

L.E. (FNE) : "Un stockage bien géré, avec une récupération de méthane du fait des fermentescibles, peut être une bonne solution".

... même si cela remet un peu en cause la loi de 92 :

M.H. (CGEA Onyx) : "En fait, il y a deux manières de voir les choses : soit on suit le principe de la loi de 92, et auquel cas, le CSDU s'inscrit au dernier maillon, soit on conserve dans les ordures ménagères cette fameuse fraction fermentescible, et auquel cas, s'il y a un bon captage du biogaz et une valorisation énergétique derrière, cela peut être considéré comme une unité de valorisation au même titre que lorsqu'on fait de la cogénération sur une usine d'incinération".

Toutefois, l'exigence d'un prétraitement des déchets organiques fermentescibles avant mise en décharge aura un coût :

M.H. (CGEA Onyx) : "Le prétraitement des déchets, c'est une sottise dans la limite où il faut penser au coût. Vu le coût de stockage, sauf évolution réglementaire forte, on arrive à ses limites ; on est à peu près aux alentours de 55euros/tonne, hors TGAP. Si l'on y rajoute un prétraitement, on va augmenter le coût et il subsistera toujours cette matière organique qui de toute manière évoluera encore...".

... qui risque d'aider au développement de la filière de valorisation de la matière organique fermentescible :

P.T. (ADEME) : "Le développement de la valorisation organique est étroitement corrélé au niveau de restriction de l'apport en décharge, niveau qui dépend principalement de celui fixé par la réglementation. Mais à moyen terme, cette restriction pourrait également résulter du coût croissant de la mise en décharge. En effet, les exigences environnementales sont grandissantes, le nombre de décharges et les volumes potentiels d'accueil des déchets diminuent alors que les besoins sont toujours aussi importants malgré la collecte sélective et les efforts de réduction à la source. Ainsi, les coûts augmenteront de manière inévitable. Le recyclage des biodéchets pourrait se développer de ce fait".

... et notamment de la méthanisation qui est très avantageuse sur le plan environnemental :

L.E. (FNE) : "Il faudrait développer la méthanisation qui nous semble une filière intéressante, justement pour l'organique fermentescible".

A.C. (AMORCE) : "La méthanisation est une valorisation énergétique qui n'est pas contradictoire avec l'incinération puisqu'elle ne s'adresse qu'à la partie organique et fermentescible. La méthanisation a repris de l'importance depuis deux ans avec une opération test qui est celle de Varennes Jarcy dans l'Essonne ; il faut regarder de près ce que cela donne".

Toutefois, la méthanisation qui requiert une certaine technicité, pourrait ne convenir qu'à des gisements facilement accessibles :

P.T. (ADEME) : *"Plus il y a complexification technique et plus il faut augmenter la capacité de traitement des unités afin d'en amortir le coût, et donc plus il faut chercher loin les déchets. Or aujourd'hui, les encouragements publics vont plutôt dans le sens d'un traitement de proximité, voire à la source des déchets organiques pour limiter les transports et responsabiliser les producteurs"*.

Dans le domaine industriel, il semble qu'il y ait beaucoup plus d'expériences réussies de valorisation organique. Cependant, il se pourrait que les exemples suivants, porteurs de développement, soient malgré tout assez ponctuels :

C.B. (CCI Nord Isère) : *"Les boues de papeteries sont assez bien valorisées en Isère. Là il y a quelque chose d'exemplaire qui a été signé avec le monde de l'agriculture, des conventions tripartites entre les producteurs de boues c'est à dire les papetiers, les agriculteurs (la Chambre d'agriculture), et les organismes d'épandage, ça fonctionne très bien. Les agriculteurs n'ont pas peur des boues de papeteries, elles sont stables dans le temps, ils les connaissent et les maîtrisent bien. Il n'y a aucun souci pour leur épandage"*.

R. de L. (CG Somme) : *"Il y a dans la Somme une culture d'épandage agricole très forte puisque cela fait 25 ans qu'on le pratique, largement soutenu par la Chambre d'Agriculture, et pour l'instant ce n'est absolument pas remis en cause, sauf dans le cas de figure où on se retrouve face au problème des métaux lourds. Le Conseil Général a mis en place depuis 25 ans une mission Valorisation Agricole et possède un service qui travaille sur la gestion des données agronomiques (collecte et traitement) et sur l'épandage (plans d'épandage...). On travaille vraiment la main dans la main avec la Chambre d'Agriculture"... "Le schéma "déchet organique" dont on parle (...mis en place par le conseil général) touche les déjections animales, les boues d'épuration, les matières de vidange et autres sous-produits organiques et commence à effleurer le problème du déchet vert et du déchet fermentescible. Tout ces déchets, nous ne tenons évidemment pas à les mettre en centre d'enfouissement, mais nous voulons les valoriser en agriculture"*.

Il est certain que les déchets organiques fermentescibles issus de procédés industriels sont plus facilement valorisables du fait de leur accessibilité et de leurs quantités. Restent des gisements pour lesquels se posent encore de nombreux problèmes, comme par exemple les boues de station d'épuration :

C.B. (CCI Nord Isère) : *Les agriculteurs "ont beaucoup plus peur des boues de stations d'épuration communale pour lesquelles on ne sait pas ce qu'il y a dedans. Au niveau agro-alimentaire, c'est un peu plus délicat et les filières de valorisation sont plus difficiles à trouver, car les farines animales avec la maladie de la vache folle ont fait beaucoup de mal"*.

R. de L. (CG Somme) : *La question des boues d'épuration, "je pense qu'il s'agit d'une problématique à part, que je distingue des déchets ménagers et assimilés parce que, premièrement, l'origine en est complètement différente (déchets issus des eaux usées domestiques) et puis que les craintes (...sanitaires) qui planent sur le problème des boues sont quand même... beaucoup plus préoccupantes pour les populations"*.

#### IV – 11 – Elimination et valorisation

Les questions de vocabulaire peuvent avoir des conséquences importantes, surtout s'il s'agit de réglementation. C'est le cas de l'utilisation des mots élimination et valorisation qui ne sont actuellement pas clairement définis par la réglementation française :

E.D. (ADEME) : *"A mon sens, (la frontière entre élimination et valorisation) n'est pas définie du tout, puisque la valorisation fait partie de l'élimination au sens du Code de l'Environnement. Selon le Code de l'Environnement, l'élimination représente toutes les étapes, y compris la valorisation. En France, deux sens contradictoires sont utilisés : il y a le sens élimination par opposition à valorisation, et puis il y a le sens du Code de l'Environnement qui inclut la valorisation"*.

Certaines contributions montrent un accord pour supprimer le terme élimination de la loi future :

Rapport d'évaluation du Commissariat Général du Plan : "La notion d'élimination, trop restrictive et de connotation négative, est dépassée. Par volonté d'homogénéité avec la réglementation européenne, il pourrait être proposé de supprimer le mot "élimination" de la réglementation française et de le remplacer par "gestion" qui comprendrait les opérations suivantes placées dans un ordre logique : collecte, transfert, traitement, valorisation et stockage des déchets ultimes".

A.C. (AMORCE) : "Le mot élimination est resté dans la loi de 1992, alors qu'il ne correspond pas tellement à la philosophie de cette loi. Nous proposons de le supprimer totalement et de ne parler que de gestion et de traitement".

R. de L. (CG Somme) : "Éliminer a un sens assez péjoratif, ça signifie «on se débarrasse»"... "C'est un terme qu'il faut proscrire du vocabulaire, c'est un mauvais terme. Il faut parler de gestion des déchets : aspect collecte, aspect prise en compte des différents matériaux, aspect valorisation. Il faut tendre vers une valorisation optimum. Le terme gestion est beaucoup moins réducteur".

A l'échelle de la réglementation européenne, le problème a une autre ampleur. Il a fait l'objet de jugements de la Cour européenne de justice :

H.V. (MEDD) : "Il y a eu des jurisprudences de la Cour de Justice, notamment en février 2003, disant que l'incinération avec récupération d'énergie, la destination de l'usine étant l'élimination de déchets, ce n'est pas de la valorisation, en revanche, si l'unité a pour objectif principal de produire quelque chose, par exemple une cimenterie, alors, c'est de la valorisation. Cela a fait couler beaucoup d'encre. En fait, il faudrait poser la question différemment. La dichotomie valorisation/élimination, ça ne veut pas dire grand chose, car dans presque toutes les opérations, on récupère un peu quelque chose, et on élimine un peu quelque chose".

H. de C. (SNIDE/FNADE) : "L'Europe n'a pas défini les notions d'élimination et de valorisation, mais dans la loi cadre de 1975 sur les déchets, modifiée en 1991 et en 1996, donne deux annexes d'opérations de valorisation et d'élimination"... "On est dans un état d'esprit totalement dichotomique, on doit avoir soit élimination, soit valorisation"... "La Cour dans un arrêt qu'elle a rendu en 2003 a reprécisé qu'on ne pouvait pas faire en même temps dans la même installation de la valorisation et de l'élimination. C'est stupide, jamais personne ne valorise tout, il y a toujours des pertes, des rebuts, donc l'idée de base est complètement faussée".

On constate donc qu'une mésentente européenne sur des termes réglementaires peut avoir des conséquences économiques sérieuses :

H. de C. (SNIDE/FNADE) : "La notion de valorisation/élimination est complètement faussée par le fait qu'elle est utilisée dans les textes sur les transports transfrontaliers et qu'il est beaucoup plus facile de s'opposer au transfert transfrontalier d'un déchet destiné à l'élimination qu'à celui d'un déchet destiné à la valorisation. Pour faire du protectionnisme, les états se sont ingéniés à tordre le nez à la valorisation : quand ils veulent exporter ou importer des déchets, ils disent que c'est pour faire de la valorisation; par contre quand ils ne le veulent pas, ils jurent leurs grands dieux que c'est parce que c'est de l'élimination (remblaiements de carrière, etc)".

... et qu'il y a un réel besoin d'harmonisation dans ce domaine :

L.E. (FNE) : "Pour élimination et valorisation, on a besoin de définitions précises, de définitions qui soient européennes : actuellement on est en bagarre avec l'Allemagne qui n'a pas les mêmes conceptions que Bruxelles et nous sur ce problème. Ils sont prêts à mettre n'importe quoi dans leurs mines de sel en disant que c'est de la valorisation, or pour nous, c'est de l'élimination. Là il y a un hiatus très gênant. Il faut absolument arriver à ce que les définitions soient les mêmes dans tous les pays de la Communauté Européenne, ce qui n'est pas le cas actuellement. Ce sont des zones de flous".

Cette absence de clarté dans la définition de ces deux termes a amené, de la part de nos interlocuteurs, à une réflexion sur ce qu'est réellement la valorisation :

H.V. (MEDD) : "Plutôt que raisonner en termes de valorisation ou d'élimination, l'idée serait de raisonner en terme de rendement : on a récupéré tant de chaleur, on a récupéré tant de matière. Cela permettrait alors de répondre un peu à l'approche qui est celle des directives emballage, VHU, etc... Et puis pour les transferts transfrontaliers, on se dit de plus en plus que finalement cette distinction n'est pas pertinente. Pour prendre un sujet polémique, si on met des Refiom en mine de sel en Allemagne, je ne crois pas que le débat est de savoir si c'est de la valorisation ou de l'élimination.

*C'est le débat parce que la réglementation est faite de cette manière, mais elle est peut-être mal faite. La question est de savoir si cela a un impact ou non sur l'environnement".*

H. de C. (SNIDE/FNADE) : *"L'une des grandes difficultés est de savoir quand est-ce qu'il y a valorisation. Les groupes de travail de la FNADE et de la FEADE (Fédération Européenne des Activités du DEchet qui regroupe les fédérations nationales) ont posé la question des critères qui définissent la valorisation (quand la valorisation est-elle acquise ?) : notre conclusion est que l'on sait si oui ou non il y a eu valorisation seulement lorsque la matière ou l'énergie ont été réellement utilisées, avant, ce ne sont que des souhaits, volontés, etc. L'intention de valoriser qui est l'argument principal de la Cour européenne est à jeter à la décharge".*

H. de C. (SNIDE/FNADE) : *"Un autre problème est qu'on privilégie la matière sur l'énergie, or quand on regarde d'un point de vue environnemental pourquoi les gens font de la matière, c'est pour économiser de l'énergie"... "On a mis en avant la valorisation matière, sans raison. Ce qui me gêne ce n'est pas qu'on en fasse, c'est qu'on la privilégie sans dire pourquoi et sans juger nécessaire de le dire".*

#### IV – 12 – Conclusions

La loi de 1975 modifiée 1992 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux semble être un socle difficilement amovible sur lequel viendront sans doute s'agréger les réglementations futures.

En effet, aucun de nos interlocuteurs n'a remis en cause fondamentalement ce texte. L'idée qui émerge est que 1992 est une date clé à partir de laquelle le système de gestion des déchets a été profondément transformé par la loi et dans le sens d'une grande amélioration de la gestion des déchets.

Principalement, l'efficacité de la loi vis à vis de la valorisation matière est unanimement reconnue. Certains pensent que la valorisation énergétique a aussi réalisé une avancée importante. Mais le point sensible pour lequel les experts ont jugé que les progrès avaient été insuffisamment significatifs, est la valorisation organique. Sur ce point, le chantier est ouvert, avec notamment une Directive européenne en débat. Mais quelques grandes idées ressortent comme la nécessité de résoudre le problème de la valorisation agricole, les difficultés à traiter la matière organique fermentescible des ordures ménagères, l'intérêt du compostage individuel en habitat horizontal et celui des gros gisements, notamment industriels, pour les traitements collectifs et enfin, l'obligation d'un soutien financier public de la filière.

Lorsque l'on aborde la question de la notion de "déchet ultime", il est difficile de trouver un accord général, hormis à propos de l'imprécision de sa définition. Pour certains, ce flou est volontaire et permet de larges possibilités d'actions et d'adaptation. Pour d'autres, cette adaptation doit se concrétiser dans les plans départementaux, mais ces plans ne concernent pas les déchets industriels. Ces plans sont d'ailleurs très en retard et ne remplissent pas ou mal leur rôle vis à vis de la définition du déchet ultime. Enfin, pour les autres, il serait nécessaire de fixer des règles d'application générales pour que la mise en œuvre de la loi soit plus efficace, notamment pour les déchets industriels banals. Toutefois, le ministère de l'écologie et du développement durable semble avoir adopté le statu quo en ce qui concerne cette question. L'idée d'un contrôle qui se situerait au niveau des exploitants de décharge reste cependant partagée par certains intervenants. Globalement, l'engouement que suscite la discussion sur cette notion de "déchet ultime" montre qu'à plus long terme, des évolutions restent possibles.

Une alternative à la cristallisation des discussions sur le "déchet ultime" pourrait être constituée par la réalisation de filières dédiées qui permettraient de soustraire des quantités importantes de déchets valorisables de la mise en centres de stockage. Cette politique est

en plein développement avec les adoptions successives en cours ou à venir d'une série de Directives européennes sur les DEEE, les VHU ou les pneus.

La compétence des plans départementaux doit être prochainement transférée aux conseils généraux. Il est espéré que ces assemblées montreront plus d'efficacité pour leur élaboration qui est actuellement très en retard. Certains interlocuteurs regrettent que les plans soient réalisés dans l'isolement, sans grande communication entre les différentes institutions et qu'il n'y ait aucune vision nationale du contenu de ces travaux. Egalement, certains experts souhaiteraient qu'une partie au moins des déchets industriels banals soit incluse dans la planification départementale dévolue actuellement aux déchets ménagers.

Les déchets industriels banals sont l'objet d'avis très variés et parfois contradictoires de la part des personnes interrogées. En fait, il s'avère que la loi de 92 n'aurait pas eu d'influence directe sur leur gestion qui dépend essentiellement des lois du marché et de la réglementation spécifique aux entreprises concernées (ICPE principalement). Les grosses entreprises ont globalement bien intégré la gestion de leurs déchets. Pour les petites entreprises, le problème est encore entier. Un flou réglementaire existe pour la partie des déchets industriels assimilés aux déchets ménagers. Mais il semblerait que ce flou soit mis à profit par les collectivités pour les soustraire de leur gestion et renvoyer la responsabilité à leurs producteurs. Ainsi, en ce qui concerne les déchets industriels banals, si la discussion reste ouverte, la réflexion n'apparaît pas suffisamment mûre pour que des modifications importantes dans le domaine de leur réglementation ou de leur gestion soient à l'ordre du jour dans un délai proche.

# ANNEXES

# **ANNEXE 1**

## **LE QUESTIONNAIRE**



# Questionnaire

## 1. GENERALITES

### Loi de 1992

1. Quelle est, selon vous, l'orientation ou l'objectif de la loi de 1992 qui a eu le plus d'effet sur la gestion des déchets au cours de la décennie 1992-2002 ? (Qu'est-ce qui a changé fondamentalement ?)
2. Au bout d'une décennie, dans quelle direction les efforts ont-ils été les plus importants ?
3. Quels sont les insuffisances de la loi ?
4. Dans quelle direction mériterait-elle d'être poursuivie ?

### Déchets ultimes

5. Quelle est votre opinion sur la notion de "déchet ultime" ?
6. S'agit-il d'un concept achevé ou souhaitez-vous qu'il évolue (voire qu'il change, même radicalement ?) et comment ?
7. Comment interprétez-vous les termes "conditions techniques et économiques du moment" ?
8. Comment mettez-vous en pratique cette notion de "déchet ultime" ? (sic)
9. Serait-il souhaitable et donc possible d'établir des règles d'application ?
10. D'après vos informations, cette notion doit-elle subir une évolution réglementaire prochaine ?

### Echéance du 1<sup>er</sup> juillet 2002

11. Comment comprenez-vous l'échéance du 1er juillet 2002 ? A-t-elle été utile ?
12. Par rapport à vos préoccupations, ressentez-vous la nécessité de définir une nouvelle échéance pour l'avenir ? Que pourrait-elle être ?

## 2. QUESTIONS SPECIFIQUES

### Réglementation

13. Quels sont les objectifs réglementaires fixés dans le domaine considéré (\*) pour les années à venir ?
14. Que vont-ils changer de fondamental ?
15. Dans le domaine considéré (\*), la réglementation peut-elle encore beaucoup évoluer ? Dans quelle(s) direction(s) ?
16. Quelle influence certaines évolutions pourraient avoir sur l'activité considérée (\*) ?

(\*) : Réduction à la source – Valorisation matière – Valorisation organique – Valorisation thermique.

### **Réduction à la source**

17. Quelles sont les contraintes où les objectifs qui motivent actuellement la réduction des déchets à la source ?
18. Quelle est l'importance de la taxe Eco-emballages sur la réduction des déchets à la source ?
19. Quels sont les limites qui bloquent objectivement la réduction des déchets à la source ?

### **Stockage – Réduction du caractère dangereux**

20. Comment mettez-vous en pratique la notion de déchet ultime ?
21. Est-ce que la réglementation actuelle sur l'acceptation des déchets en centre de stockage vous semble claire ? Quels types de déchets n'ont encore actuellement pas de statut clairement défini ?
22. Quel est l'apport de la Directive du 26 avril 1999 dans ce domaine ?
23. Quels sont les grands objectifs réglementaires pour les années à venir ?
24. Les évolutions à venir peuvent-elles apporter des changements fondamentaux ? Lesquels ?
25. Pourriez-vous donner les grandes lignes du centre de stockage de demain ?
26. Quels sont les éléments qui auront de l'influence sur l'évolution des coûts ?

### **Elaboration des PDEDMA**

27. Quels sont les grands principes qui président à l'élaboration des PDEDMA ?
28. Dans l'élaboration des PDEDMA, comment positionne-t-on le traitement des DIB par rapport aux O.M. ? Leur applique-t-on les mêmes critères ?

### **Technique**

29. Dans le domaine considéré (\*), où en est-on sur le plan technique ? Peut-on s'attendre à des évolutions importantes ? Dans quelle(s) direction(s) ?
30. Les éventuelles évolutions techniques peuvent-elles avoir une forte influence sur la manière d'intégrer le domaine considéré (\*) dans la gestion des déchets ?
31. Est-ce que les objectifs de la réglementation ont été, sont ou vont être moteur dans l'évolution des techniques du domaine considéré (\*) ?

(\*) : Réduction à la source – Valorisation matière – Valorisation organique – Valorisation thermique – Réduction du caractère dangereux - Stockage.

### **Evaluation de l'impact environnementale et sanitaire**

32. Dans le domaine considéré (\*), existe-t-il des contraintes réglementaires d'évaluation de l'impact environnemental et/ou sanitaire ? Quelles sont-elles et comment sont-elles apparues au cours de la décennie 1992-2002 ?
33. Sinon, existe-t-il des éléments de connaissance scientifique quant à l'impact environnemental et/ou sanitaire du domaine considéré (\*) ?
34. Quelles sont les évolutions possibles de la mise en œuvre de l'évaluation de l'impact environnemental et/ou sanitaire dans le domaine considéré (\*) ?
35. La mise en œuvre de l'évaluation de l'impact environnemental et/ou sanitaire peut-elle avoir une influence sur le développement du domaine considéré (\*) ?

(\*) : Réduction à la source – Valorisation matière – Valorisation organique – Valorisation thermique – Réduction du caractère dangereux - Stockage.

**ANNEXE 2**

**REGLEMENTATION**  
**(CIRCULAIRES)**

**Circulaire du 27 juin 2002**  
**Objet : relative à l'échéance du 1er juillet 2002 sur les déchets**  
**(non publiée au JO)**

---

La ministre de l'écologie et du développement durable  
à  
Mesdames et messieurs les préfets de département.

Le deuxième alinéa de l'article L.541-24 du Code de l'Environnement prévoit qu'à compter du 1er juillet 2002, seuls les déchets ultimes peuvent être admis en décharge. Est réputé ultime, selon la loi, tout déchet qui «n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux».

En fixant cette échéance, le législateur a souhaité donner un objectif à tous les acteurs de la gestion des déchets. Il s'agissait de favoriser la mise en place de filières de valorisation et de détourner ainsi de la décharge un volume croissant de déchets.

Des progrès notables ont été accomplis. Ainsi, la population desservie par une collecte sélective est passée de 0,5 million de personnes en 1992 à 40 millions aujourd'hui. Mais à quelques jours de l'échéance, j'observe que l'objectif fixé par la loi n'est pas totalement atteint. Certaines communes n'ont, par exemple, rien engagé en matière de collecte sélective, sans que les contraintes techniques et économiques justifient cette situation.

Je m'attacherai, dans les prochains mois, à faire en sorte qu'une différence soit faite entre les acteurs de la gestion des déchets qui ont fait des efforts et ceux qui sont restés dans une position attentiste.

Dans l'immédiat, je souhaite que la prise en compte de l'échéance du 1er juillet 2002 ne puisse en aucun cas créer de situation de blocage pour les collectivités ou les entreprises. En particulier, je vous demande d'éviter toute décision administrative d'interdiction de mise en décharge de tel ou tel déchet fondée sur le non-respect de l'article L.541-24, alinéa 2 du Code de l'Environnement. De telles interdictions ne pourraient en effet qu'avoir des effets négatifs pour l'environnement dès lors qu'aucun mode de traitement alternatif n'est opérationnel. Elles seraient à l'évidence contraires à l'esprit de la loi.

J'ajoute que l'échéance du 1er juillet concerne au premier chef les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale auxquels il appartient de développer la collecte sélective et le recyclage chaque fois que cela est techniquement et économiquement pertinent. Mais elle ne concerne pas directement l'exploitation des centres de stockage : le caractère ultime d'un déchet s'apprécie au regard du système global de collecte et de traitement, mais ne peut s'estimer à l'entrée d'une décharge.

Il me semble en revanche indispensable que l'occasion du 1er juillet 2002 soit saisie pour faire réfléchir les acteurs sur la façon dont la loi est respectée dans leur département, et sur les actions à mettre en place à court terme pour atteindre complètement ses objectifs. Je vous demande donc de prévoir la réunion, d'ici le 30 septembre 2002 au plus tard, de la commission du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés afin de faire le point sur l'application de la loi du 13 juillet 1992 dans votre département. Si le conseil général a pris la compétence pour l'élaboration du plan, vous demanderez à son président de bien vouloir la réunir. La commission examinera en particulier les actions engagées en matière de collecte sélective.

Si l'échéance du 1er juillet 2002 a parfois été interprétée à tort comme la fin des décharges, elle a été légitimement ressentie comme la fin des décharges qui ne respectent pas l'environnement. Dans de tels cas, vous pourrez faire usage des dispositions prévues à l'article L. 514-1 du Code de l'Environnement pour faire cesser au plus tôt les situations d'infraction. La commission du plan pourra par ailleurs utilement proposer des moyens pour accélérer la fermeture des décharges illégales.

Vous voudrez bien me rendre compte pour le 30 septembre 2002, sous le timbre de la direction de la prévention des pollutions et des risques, du résultat des démarches que vous aurez engagées et de toutes les difficultés que vous rencontrerez.

**Circulaire du 28 avril 1998**  
**Objet : relative à la mise en œuvre et l'évolution des plans départementaux**  
**d'élimination des déchets ménagers et assimilés**  
**(non publiée au JO)**

---

Le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement  
à MM. les préfets de région, MM. les préfets de départements :

À mi-chemin de l'échéance fixée par le législateur en 1992, l'état d'avancement de la planification départementale ou interdépartementale de l'élimination des déchets ménagers et assimilés, pour les cent départements et les deux collectivités territoriales concernés, est le suivant :

- 79 plans ont été adoptés par arrêté préfectoral, dont un couvrant deux départements (Drôme et Ardèche) ;
- 6 plans départementaux sont en phase d'enquête publique ;
- 7 plans départementaux ont déjà été approuvés par les commissions départementales concernées ;
- 2 plans départementaux (Cher et Nièvre) dont l'arrêté préfectoral a été annulé par les tribunaux administratifs sont en cours de réexamen ;
- 5 plans départementaux (Meurthe-et-Moselle, Moselle, Nord, Paris et Tarn-et-Garonne), ainsi que les plans des deux collectivités territoriales (Saint Pierre-et-Miquelon et Mayotte), restent à élaborer.

Au niveau national, je constate un retard dans l'élaboration des plans par rapport à la date du 3 février 1996 initialement prévue en application de la loi ; ce retard reflète aussi l'importance de l'enjeu et la difficulté des réflexions engagées au niveau local par l'ensemble des collectivités, des administrations et de leurs partenaires socio-économiques.

A contrario, certains plans montrent, par la qualité de leur contenu et par l'ouverture ayant présidé à leur élaboration, que nombre de solutions reposent en premier lieu sur la volonté des différents acteurs à définir, en concertation, des objectifs réalistes de gestion des déchets et garantissant un niveau élevé de protection de l'environnement. Dans cette perspective, l'échange d'expériences constitue aussi une condition essentielle de la réussite de cette politique.

Cette démarche de réflexions et de concertation locales a été validée par l'expérience : je souhaite désormais qu'elle soit approfondie et pérennisée.

Le cas des départements «retardataires»

Le nombre de départements pour lesquels les travaux d'élaboration du plan sont peu avancés ou inexistant reste relativement faible. Néanmoins, pour ces derniers, je vous invite à engager l'analyse des causes de cette situation et à me présenter, sous un mois, un calendrier des études et des actions à entreprendre pour faire aboutir rapidement la procédure d'élaboration et d'adoption des plans, en prenant en compte les orientations définies par la présente circulaire. Je vous demande de bien vouloir tout mettre en œuvre pour que ces procédures soient menées à leur terme avant la fin de cette année.

Pour les plans adoptés ou en cours d'adoption

Pour les départements où les plans sont adoptés ou en cours d'adoption, la démarche que je vous demande d'engager maintenant est celle d'une réorientation qui doit se traduire par un aménagement des objectifs antérieurement définis de façon à intégrer davantage de recyclage matière et organique et, ainsi, de limiter le recours à l'incinération et au stockage aux seuls besoins. Je souhaite que cette réorientation soit réalisée de façon à permettre la réalisation des objectifs de la loi de 1992 et la mise en œuvre, sans retard, des actions déjà prévues et compatibles avec les orientations qui suivent. Ces orientations visent à redonner à la politique de prévention et de valorisation la place qu'il convient, notamment par rapport aux filières de traitement que sont l'incinération et le stockage.

En effet, un constat s'impose sur le recours à l'incinération. La définition très réductrice du déchet ultime qui prévalait jusqu'à présent, le définissant à tort comme les seuls résidus d'incinération, faisait de cette technique un traitement obligé. L'examen des premiers plans adoptés, basés sur cette conception du déchet ultime, a montré que le recours à l'incinération était alors à la fois presque systématique et important, et pouvait, dans ces conditions, obérer les possibilités de développement du recyclage et de la valorisation-matière.

Si une relecture des objectifs antérieurs est ainsi nécessaire, il convient cependant de veiller à ne pas tomber dans l'excès. L'incinération avec récupération d'énergie et correctement dépolluée est un mode de traitement et de valorisation des déchets qui a sa place dans une approche multi-filières d'élimination. Elle peut parfois se révéler incontournable, comme pour les grandes agglomérations ou les régions ayant des débouchés limités pour la récupération matière ou organique. Pour l'avenir, il faudra trouver, après avoir étudié et mis en œuvre des solutions concrètes de réduction du gisement et de valorisation des matériaux qu'il contient, un équilibre entre incinération et stockage, réalisés dans les conditions réglementaires prévues.

De plus, concernant les décharges brutes, j'ai déjà indiqué, dans ma circulaire du 10 novembre 1997, que l'objectif de résorption de ces décharges, fixé depuis 1992, devait être fermement maintenu et traduit par un programme d'action destiné à être inclus dans les plans.

L'existence d'un mécanisme de cofinancement spécifique de ces opérations, mis en œuvre par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) écarte désormais la plupart des raisons avancées pour le retard actuel. Le souci de disposer d'installations de stockage conformes à l'arrêté ministériel du 9 septembre 1997, dont l'image souffre de la situation actuelle concernant les décharges brutes, constitue pour moi un enjeu supplémentaire nécessitant cette résorption. Il est parfaitement clair que le modèle décrit dans l'arrêté du 9 septembre 1997 constitue un cadre d'aménagement et de fonctionnement d'installations qui pourront stocker des déchets, issus de déchets ménagers, au-delà de juillet 2002.

Cette réorientation que je vous demande d'engager doit notamment être apportée à l'occasion de la révision des plans, prévue par le décret no 1008 du 18 novembre 1996 pris en application de l'article 10-2 de la loi no 75-633 du 15 juillet 1975 (modifiée), compte tenu des modifications et ajustements rendus nécessaires par le retour d'expérience des opérations réalisées et l'évolution de la production de déchets et des techniques de traitement. Vous pourrez également l'engager si vous deviez constater que le plan actuel s'écarte significativement des orientations décrites dans la présente circulaire.

Les objectifs et les principes à retenir pour l'élaboration et la réorientation des plans

L'annexe ci-jointe détaille les objectifs et les principes qui doivent guider votre action et les décisions des collectivités locales, tant pour l'élaboration des plans qui restent à élaborer que pour la démarche de réorientation des plans que je vous invite à engager.

Ces orientations encadreront également les interventions de l'État en termes de soutien financier de filières et des projets. Elles constitueront également des priorités qui pourront utilement être affichées dans la définition des prochains contrats de plan entre l'État et les régions.

J'attire tout particulièrement votre attention sur les points suivants, fondamentaux pour réussir la planification départementale de l'élimination des déchets ménagers et assimilés :

1 - La modernisation de la gestion des déchets a pour objectif premier de mettre en place un système d'élimination des déchets respectueux de l'environnement et de l'homme et en cohérence avec les spécificités territoriales de chaque commune ou groupement de communes constitué pour l'élimination des déchets.

Il implique une action volontariste pour réduire la croissance actuelle de la production de déchets, dont nombre de composantes dépendent ou nécessitent l'implication du niveau local. Dans la circulaire du 24 février 1997, la ministre de l'Environnement avait déjà attiré votre attention sur la faiblesse des plans élaborés sur ce point. Je constate que l'orientation générale actuelle des plans ne s'écarte pas significativement de cette situation antérieure. Une inflexion notable doit donc être donnée sur ce point essentiel.

Il sous-entend aussi une application stricte de la réglementation en vigueur que ce soit pour la création ou pour la mise en conformité des installations d'incinération ou de stockage de déchets.

Je vous demande d'être particulièrement vigilant et intransigeant sur ce dernier point : les situations de non-respect flagrant de la réglementation, du type de celles rencontrées aujourd'hui trop fréquemment pour des incinérateurs de déchets ménagers ou des décharges, ne peuvent et ne doivent ni perturber, ni se renouveler.

Une large part des difficultés rencontrées, pour l'implantation de nouvelles unités de collecte ou de traitement, tient aussi aux difficultés passées et parfois persistantes à faire appliquer les règles prévues au plan national ou local.

2 - La maîtrise des coûts d'élimination des déchets est une préoccupation qui doit être constamment présente et prise en compte dans les différentes phases de l'élaboration de la mise en œuvre, et l'évaluation des plans.

Je vous demande de veiller tout particulièrement d'une part à ce que les actions de récupération puissent reposer sur des débouchés qui permettront de couvrir une part suffisante des dépenses correspondantes et d'autre part à ce que les investissements lourds, comme les installations d'incinération, ne soient pas surdimensionnés.

À cet égard, le constat d'un besoin limité d'incinération ou de stockage, après mise en place des filières de collecte sélective et de recyclage, peut être le signe de la nécessité d'une vision allant au-delà du périmètre défini, nécessitant l'établissement de coopérations entre périmètres. Cette perspective est préférable, du point de vue environnemental mais aussi économique, au fait de réduire la part consacrée au recyclage, sous prétexte d'assurer un approvisionnement suffisant aux unités d'incinération ou de stockage. Cette orientation peut ainsi constituer une application raisonnable du principe de proximité.

3 - La modernisation de la gestion des déchets et la maîtrise des coûts d'élimination doivent intégrer les priorités définies par la loi du 13 juillet 1992 :

- prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets ;
- valoriser les déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir à partir des déchets des matériaux réutilisables ;
- traiter les déchets pour récupérer de l'énergie ;
- le traitement, respectueux de l'environnement, de la fraction non récupérable ou non réutilisable des déchets.

L'objectif que je retiens au niveau national est, qu'à terme, la moitié de la production de déchets dont l'élimination est de la responsabilité des collectivités locales soit collectée pour récupérer des matériaux en vue de leur réutilisation, de leur recyclage, de leur traitement biologique ou de l'épandage agricole.

Cet objectif tient également compte des obligations communautaires que notre pays s'est engagé à respecter, concernant notamment les déchets d'emballages des ménages.

Les délégations régionales de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), membres à part entière des commissions départementales, pourront assurer une fonction d'expertise dans cette double approche de modernisation de la gestion des déchets et maîtrise des coûts. Elles pourront solliciter, en tant que de besoin, les compétences nationales de l'ADEME.

4 - Au 1er juillet 2002, seuls les déchets ultimes pourront être admis en centres de stockage. Si la définition précise du déchet ultime sera fonction des conditions locales, vous veillerez à restreindre progressivement, avant même la date de juillet 2002, la mise en décharge d'ordures brutes, c'est-à-dire de déchets n'ayant pas subi au minimum une extraction, par collectes séparatives ou par tris :

- des matériaux (verres, papiers-cartons, plastiques, ...) en vue de leur recyclage ;
- de leur fraction fermentescible ou biodégradable en vue de leur traitement biologique (compostage, méthanisation) ou de l'épandage agricole ;
- des produits usagés faisant l'objet d'une élimination dédiée : véhicules hors d'usage, huiles de vidange, vêtements, piles et accumulateurs...

Ce calendrier graduel est le seul permettant un ajustement des filières conforme aux objectifs de la loi du 13 juillet 1992 et permettant de respecter les échéances prévues par celle-ci.

5 - Malgré l'ambiguïté possible de ce terme, un plan départemental adopté ne doit ni se lire ni se réduire à un document figé : c'est un outil qui se veut vivant et évolutif, notamment pour prendre en compte progressivement le retour d'expérience des premières opérations réalisées pour sa mise en œuvre ou l'évolution de la production de déchets et des techniques de traitement. C'est d'abord et avant tout l'instrument d'une dynamique.

Je tiens cependant à préciser que l'évolution progressive ou la révision d'un plan signifie l'arrêt des seules opérations qui apparaissent dès à présent incompatibles avec les nouvelles orientations définies dans la présente circulaire ou encore avec le retour d'expérience ou l'évolution de la production de déchets et des techniques de traitement.

La démarche initiée par les plans doit s'inscrire dans la durée et être pérennisée. Une évaluation régulière du plan, tous les deux ans par exemple, s'inscrit logiquement dans ce contexte.

6 - L'application du principe de proximité nécessite tout d'abord une évaluation précise des impacts des flux de déchets prévus par les différents scénarios.

Le souci de conduire des démarches communes entre divers périmètres ou départements doit être accompagné d'une volonté de privilégier des filières qui assurent une réduction des impacts dus aux transports, notamment routiers.

En particulier, vous étudierez le recours accru à des solutions de transports de déchets utilisant des modes moins polluants (rail, voie navigable), qui ne représentent actuellement que quelques pourcent des flux - importants - de déchets transportés chaque année. Le Fonds de modernisation de la gestion des déchets (FMGD) et l'ADEME peuvent soutenir des initiatives de collectivités locales ou d'entreprises dans le développement de ces modes de transport moins polluants.

7 - Le Code général des collectivités territoriales donne la compétence et la responsabilité de l'élimination des déchets ménagers et assimilés aux collectivités ou à leurs groupements : un plan départemental de qualité ne peut donc être qu'un plan porté par les collectivités et non un plan subi par ces dernières. L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan ne se conçoit ainsi qu'avec une forte implication des collectivités et une réelle et constructive concertation de leurs partenaires socio-économiques locaux.

Par ailleurs, l'établissement d'une concertation approfondie avec les mouvements associatifs constitue aussi le gage d'une démarche réussie. Je vous demande d'y veiller tout particulièrement. Les partenaires syndicaux peuvent également apporter une réflexion complémentaire sur ces questions.

Pour les départements où la compétence pour l'élaboration et le suivi du plan a été prise par le conseil général, je vous demande ainsi de bien vouloir porter à leur connaissance les dispositions de la présente circulaire.

De façon générale, je vous invite à communiquer celles-ci à l'ensemble des collectivités locales et partenaires impliqués.

8 - L'organisation locale de l'État.

Nombre de services interviennent dans le domaine, ce qui constitue une palette large de compétences que rend nécessaire la variété des déchets et des solutions de leur bonne gestion.

Cette richesse des compétences ne doit pas se traduire par un manque, réel ou perçu, de coordination entre ces acteurs publics. Il vous appartient naturellement de veiller au bon déroulement de cette coordination et, au-delà, de l'articulation entre l'exercice d'élaboration et d'évolution du plan départemental et la contribution que vous pourrez apporter au niveau régional, pour la prise en compte des autres déchets dont l'origine et les caractéristiques sont en partie définis au niveau départemental (déchets issus de l'incinération, déchets ménagers spéciaux, par exemple). À cet effet, je vous demande de mettre en place une coordination technique sur la gestion globale des déchets, pilotée par un représentant d'un service de l'État que vous aurez désigné. Ce coordinateur technique pourrait, par exemple, être le Chef du service régional de l'environnement industriel ou son représentant.

Vous m'informerez sans délai, sous le timbre de la direction de la Prévention des pollutions et des risques, du nom du coordonnateur technique que vous aurez choisi.

Je vous adresserai très prochainement un courrier personnalisé d'orientation, sur la base d'une évaluation de chaque plan au regard des orientations de la présente circulaire.

Vous voudrez bien me faire part, sous le timbre de la direction de la prévention des pollutions et des risques, des conditions d'application des présentes instructions et des difficultés que vous pourriez rencontrer dans leur mise en œuvre.

Annexe :

1. Les objectifs de récupération de matériaux et de traitement biologique.
2. Le droit à la «différence».
3. Le phasage de la mise en œuvre des plans.
4. Le caractère évolutif du plan.
5. La prise en compte des déchets industriels banals.
6. Les déchets «ultimes».
7. L'échéance 2002.
8. Le dimensionnement des installations d'incinération.
9. La résorption des décharges brutes.
10. Les déchets d'emballages.
11. Les déchets toxiques.
12. Communication et information.
13. Le principe de proximité.
14. Évaluation de la qualité d'un plan.



## 1 - Les objectifs de récupération de matériaux et de traitement biologique (compostage, méthanisation) :

L'article L. 2224-13 du Code général des collectivités territoriales confie aux communes ou à leurs groupements la responsabilité de l'élimination des déchets des ménages.

La quantité de déchets dont l'élimination est de la responsabilité des collectivités locales dépend en pratique des limites qu'elles fixent pour le périmètre du service public : il peut ainsi inclure des déchets produits par des «non-ménages» tels que les déchets industriels banals.

Aujourd'hui, la production annuelle de déchets dont les collectivités assurent l'élimination est de l'ordre de 44 millions de tonnes (Mt) hors déchets de nettoyage, ainsi répartis :

- les ordures ménagères, au sens large du terme : 26 Mt, dont 5,2 Mt de déchets industriels banals, desquelles sont extraits aujourd'hui environ 1,6 Mt de matériaux recyclables par collectes sélectives ;
- les autres déchets des collectivités locales : environ 18 Mt dont 4,5 Mt pour les encombrants, 0,9 Mt de déchets d'espaces verts, 2,5 Mt de déchets liés à l'usage de l'automobile, dont la responsabilité de l'élimination incombe largement aux professionnels et collectés essentiellement par les réseaux de déchetteries, et 10 Mt de déchets (boues) de l'assainissement).

Sur la base des actions déjà engagées ou en préparation, comme la mise en place de filières d'élimination dédiées à certaines catégories de produits en fin de vie tels que les piles et accumulateurs usagés, les produits électroménagers usagés, les textiles usagés..., et les études et perspectives d'évolution de la gestion des déchets, l'objectif national retenu est, qu'à terme, la moitié de la production des déchets, dont l'élimination est de la responsabilité des collectivités, soit collectée pour récupérer des matériaux (verre, acier, papier-carton, plastique...) en vue de leur réutilisation, de leur recyclage, pour un traitement biologique (compostage, méthanisation) ou pour l'épandage agricole.

Cette récupération n'a de sens que si elle n'induit pas une augmentation excessive du coût global de la gestion des déchets.

Elle sous-entend également que les investissements importants, comme les installations d'incinération, ne soient pas surdimensionnés et qu'ils n'aient pas ainsi d'effet asphyxiant sur la mise en place des filières de récupération. Au demeurant, une telle situation pourrait aussi générer des difficultés financières futures.

Elle demande enfin une validation ou une confirmation de l'existence des débouchés (volume, qualité, prix), en particulier pour les produits issus du traitement biologique, comme le compost, dont le marché est souvent un marché local, souvent exigeant en terme de qualité et parfois limité en volume (pour les zones de montagne ou d'élevage).

Cet objectif national ne constitue pas un objectif unique appliqué uniformément à chaque plan départemental. Il faut en effet tenir compte des spécificités territoriales : démographie, urbanisation... (cf. point 2 ci-après) pour déterminer les objectifs pertinents et optimaux pour chaque plan.

Ainsi, en fonction de ces spécificités territoriales, les objectifs retenus dans les plans peuvent être plus ou moins ambitieux que cet objectif national, pourvu qu'ils s'inscrivent dans l'esprit de cette démarche. L'élaboration et la mise en oeuvre des plans étant un processus progressif (cf. point 3 ci-après), la réalisation de ces objectifs est également graduelle.

Cependant, à mi-parcours de l'application de la loi du 13 juillet 1992, les conditions de réussite de cette loi se déterminent aujourd'hui. C'est sur la base d'un suivi et d'une analyse des réorientations de ces plans que sera défini, si nécessaire, un cadre plus précis d'application uniforme d'objectifs chiffrés de valorisation et de recyclage, dans chaque plan.

## 2 - Le droit à la «différence»

Un plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés se conçoit comme un «puzzle» dont chaque pièce est le plan élémentaire élaboré pour chaque groupement de communes assurant, sur son territoire ou périmètre, l'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Sur cet ensemble, viennent se greffer des éléments concernant l'élimination d'autres catégories de déchets : déchets industriels banals, déchets du BTP..., dont l'élimination n'est pas de la responsabilité des collectivités.

On doit rappeler à ce stade que le rôle de l'autorité compétente pour l'élaboration et la mise en oeuvre du plan départemental ou interdépartemental est d'abord la validation puis la coordination et la mise en cohérence de ces différents éléments.

En pratique, l'élaboration puis la mise en œuvre d'un plan départemental ou interdépartemental, pour les déchets dont l'élimination est de la compétence des collectivités, nécessite l'articulation de deux niveaux :

- le niveau départemental, concrétisé par un document d'objectifs, d'organisation et de programmation à moyen et long terme, le plan départemental ; il convient de conserver, par sa rédaction, une certaine souplesse permettant les adaptations et évolutions futures ;
- le niveau de chaque périmètre d'élimination, beaucoup plus précis et détaillé au plan technique, financier, économique... (choix des filières, des sites, échéancier de réalisation, ...) et correspondant davantage aux moyens à mettre en œuvre à court terme ; les résultats de ces études alimentent les réflexions menées au niveau départemental et permettent d'abord l'élaboration du plan puis son ajustement et son évolution régulière, en fonction du retour d'expérience de sa réalisation.

Il n'y a pas de «schéma type» d'élimination des déchets ménagers et assimilés que l'on pourrait appliquer uniformément à l'ensemble des périmètres d'élimination. En effet, la combinaison des différentes composantes d'un système d'élimination des déchets ménagers et assimilés (collectes séparatives, tris, déchetteries...) dépend essentiellement de critères et de facteurs locaux, propres au périmètre considéré :

- importance de la population ;
- densité de population ;
- type d'urbanisation et d'habitat ;
- aménagement de l'espace et intégration des installations de traitement des déchets dans cet espace ;
- potentiel, proximité et économie des débouchés pour la valorisation des matériaux récupérés, des produits issus du traitement biologique et de l'énergie récupérée de l'incinération ;
- quantité et composition actuelle des déchets à éliminer et évolution prévisible ;
- capacité disponible de stockage sans nuisances des déchets ;
- capacité technique et financière des communes du périmètre,
- etc.

Ces facteurs, renvoyant à la spécificité territoriale et à l'aménagement du territoire considéré, font qu'inéluctablement, dans un même département, les plans élémentaires élaborés pour chaque groupement de communes peuvent avoir des objectifs, des contenus et des échéances qui leur sont propres.

### 3 - Le phasage de la mise en œuvre des plans

Comme indiqué au point 2 ci-dessus, un plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés est la combinaison de composantes élémentaires et complémentaires (collecte, tri, déchetterie, centres de regroupement ou de transit, traitement biologique, ...) d'un système de gestion des déchets.

Les opérations correspondant à la mise en œuvre de chacune de ces composantes peuvent être réalisées simultanément (exemples : collecte séparée et tri, collecte séparée et traitement biologique...) ou successivement (exemple : collecte séparée et tri puis incinération), selon leurs interdépendances.

Elles peuvent également faire l'objet d'un échéancier de réalisation progressive avec des priorités éventuelles entre certaines opérations, voire au cours d'une même opération élémentaire (la collecte séparée et le tri peuvent être mis en place progressivement à l'intérieur d'un périmètre d'élimination).

Ces priorités peuvent être souhaitables, voire indispensables, pour des motifs tant techniques que financiers, comme :

- la validation des résultats des opérations réalisées (par exemple : collecte séparée/tri/valorisation) pour ajuster la poursuite de l'opération à l'intérieur du périmètre ou pour dimensionner au plus juste l'opération suivante (par exemple l'incinération),
- l'adaptation des capacités techniques, financières et économiques du groupement de communes à faire face à la charge représentée par les actions à mener,
- extension du périmètre initial d'élimination pour certaines opérations.

Ce phasage et cette progressivité des opérations sous-entendent que la plus grande souplesse d'évolution et d'adaptation soit privilégiée dans le choix des filières de gestion.

### 4 - Le caractère évolutif du plan

Le plan départemental, et chacun des plans élémentaires des différents périmètres d'élimination du département, doit être un outil vivant qui évolue, à intervalles réguliers, en fonction de sa mise en œuvre.

En effet, le contenu du plan est généralement fondé sur des prévisions d'évolution de la qualité et de la quantité de déchets à collecter et à traiter, prévisions étayées par des études plus ou moins fines et exhaustives réalisées au moment de son élaboration et sur les résultats attendus de chacune des opérations élémentaires réalisées.

Ces inventaires ont vocation à être actualisés périodiquement, servant de support aux réflexions conduites dans le cadre de l'élaboration et de l'évolution du plan.

Par ailleurs, certains plans adoptés n'ont pas d'estimation des coûts d'investissements et d'exploitation correspondant à ses objectifs ou renvoient à des études complémentaires pour le dimensionnement des installations. Il en est fréquemment de même sur les perspectives d'emplois directs relatifs à chaque scénario de gestion de déchets.

Le plan approuvé et adopté doit donc pouvoir évoluer pour prendre en compte tous ces éléments : les modalités de révision sont différentes selon que l'économie générale du plan est ou n'est pas profondément remaniée, à supposer qu'elle ait été définie avec précision à ce jour.

Pour ces révisions, l'économie générale du plan concerne d'abord :

- l'organisation, la programmation et les objectifs à long terme de l'élimination dans le département,
- les projets structurants (incinération et stockage notamment).

L'ajustement de la capacité d'un centre de tri ou d'une unité de compostage, la modification de sa localisation ou l'ajustement d'un objectif sur une opération élémentaire, dès lors qu'ils découlent :

- d'études complémentaires prévues par le plan, ou
- du retour d'expérience des opérations déjà réalisées ;

pourraient ainsi être considérés comme ne remettant pas en cause «l'économie générale du plan» et ne nécessitant donc pas une procédure lourde.

Ceci ne pourra cependant se concevoir que sur la base d'une réelle concertation locale, menée au niveau des communes ou du groupement de communes concerné par l'ajustement et auprès de leurs partenaires socio-économiques et associatifs.

Un intervalle de deux ans pour réviser ou ajuster chaque plan semble raisonnable : un rapport d'avancement du plan établi à cette échéance peut constituer le support de cette révision.

## 5 - La prise en compte des déchets non ménagers

La loi définit ainsi les responsabilités en matière d'élimination des déchets :

- les déchets ménagers et les déchets non ménagers collectés dans le cadre du service public d'élimination des déchets ménagers et dans les conditions définies par la collectivité, sont de la responsabilité des communes ou de leurs groupements,
- les déchets non ménagers collectés hors du service public, c'est-à-dire essentiellement les déchets industriels banals et les déchets du BTP, sont de la responsabilité des entreprises qui les produisent,
- les déchets d'activités de soin sont de la responsabilité des établissements de soin ou, plus largement, du producteur au sens du décret no 97-1048 du 6 novembre 1997.

Dans la pratique, il faut considérer, pour la collecte, que les déchets «assimilés» aux déchets ménagers sont les déchets courants des petits commerces, des artisans, des services, qui sont présentés sur le trottoir dans les mêmes récipients que les ordures ménagères, et qu'il est bien souvent impossible de distinguer, lors de la collecte, des déchets ménagers.

Les collectivités n'ont pas de responsabilité concernant les déchets industriels banals et les déchets du BTP, sauf s'ils sont collectés dans le cadre du service public dans les limites que se fixent les collectivités elles-mêmes.

Ainsi donc pour le dimensionnement des opérations de collecte et de traitement de déchets ménagers et assimilés, la prise en compte éventuelle des déchets non ménagers relève de la responsabilité et de la décision des collectivités.

Cette décision doit s'appuyer sur des informations fiables et validées sur leur production, leurs filières de traitement et l'évolution à terme de cette production et des modes de traitement.

Il vous appartient néanmoins de veiller à ce que ces projets intègrent les obligations législatives et réglementaires en vigueur, comme les dispositions du décret no 94-609 du 13 juillet 1994, relatif aux emballages dont les détenteurs ne sont pas les ménages.

Pour éclairer cette décision, et si ces structures n'ont pas encore été mises en place, il convient que l'autorité compétente pour l'élaboration et le suivi du plan crée les sous-commissions ou les groupes de travail pour ces catégories de déchets afin de rassembler les données permettant la planification de leur élimination. Les producteurs de ces déchets, responsables de leur élimination, doivent naturellement être les principaux acteurs de cette réflexion.

Si les collectivités optent pour la prise en compte des déchets non ménagers, notamment pour le dimensionnement des installations de traitement, je vous demande de veiller particulièrement à ce que les modalités de financement de ce service additionnel soient effectivement assurées et arrêtées, comme par exemple par la mise en place de la redevance spéciale.

La mise en place, au niveau des unités de collecte et de traitement, de procédures précises de mesure de ces flux et la mise en place d'une comptabilité spécifique sont deux conditions nécessaires à l'application de cette disposition législative.

## 6 - Les «déchets ultimes»

Au point 2, il est précisé que, pour un périmètre donné, la combinaison des différentes composantes d'un système d'élimination des déchets ménagers et assimilés dépend de critères locaux, propres au périmètre considéré. Cette approche a trois conséquences essentielles :

- En premier lieu, par la spécificité territoriale, elle induit que l'élaboration du plan et sa mise en œuvre, pour un périmètre d'élimination donné, ne peuvent être menées qu'avec une forte implication des communes et de l'ensemble des partenaires socio-économiques (associations, industriels...) de ce périmètre. Cette implication et la concertation locales sont indispensables pour qu'à l'issue de l'élaboration du plan, lors de sa mise en œuvre et de son évolution, celui-ci soit porté et non subi par les collectivités et les partenaires locaux.
- En second lieu, la combinaison des différentes composantes du système d'élimination des déchets ménagers et assimilés se traduit pratiquement par les objectifs de récupération de matériaux, de traitement biologique..., et détermine ce que sera le «déchet ultime» pour le périmètre concerné lorsque «son plan» sera mis en œuvre.

Le déchet ultime est donc propre à chaque périmètre d'élimination et découle directement du contenu et des objectifs du plan d'élimination proposé pour chaque périmètre, que vous aurez validés. Ainsi, le déchet ultime ne peut être défini systématiquement comme correspondant aux seuls résidus d'incinération.

Le déchet ultime pouvant être mis en décharge au-delà de juillet 2002 se définit comme la fraction non «récupérable» des déchets et non comme le seul résidu de l'incinération.

Cependant, deux conditions doivent être préalablement remplies :

- la décharge sera conforme aux dispositions de l'arrêté ministériel du 9 septembre 1997 relatif au stockage de déchets ménagers et assimilés ;
- la décharge ne recevra pas de déchets bruts, c'est-à-dire de déchets non issus de collectes séparatives et n'ayant subi aucun processus de tri pour extraire :
  - des matériaux en vue de leur recyclage, comme le verre, papier-carton, plastique, etc.
  - de leur fraction fermentescible ou biodégradable en vue de leur traitement biologique (compostage, méthanisation) ou de l'épandage agricole,
  - des produits usagés faisant l'objet d'une élimination dédiée, comme les véhicules hors d'usage, huile de vidange, vêtements, piles et accumulateurs...

Au demeurant, cette restriction d'acceptation aux seuls déchets issus des collectes sélectives constituera également une condition future appliquée aux autres unités de traitement, comme l'incinération, conditionnant par exemple l'octroi de soutiens financiers.

- En troisième lieu, l'élaboration du projet de plan et les propositions d'ajustements, pour un périmètre d'élimination donné, par les collectivités elles-mêmes, avec concertation et implication de leurs partenaires locaux, amène un renforcement du rôle de l'autorité compétente pour l'élaboration et le suivi du plan départemental sur deux points :
  - au niveau des propositions, élaboration ou ajustement, concernant chaque périmètre d'élimination : contrôle des critères pris en compte, validation des données (actuelles, prospectives), analyse de la pertinence et de la cohérence des propositions, notamment en termes d'objectifs, de dimensionnement des filières de collecte, des installations de traitement et de chiffrage des coûts d'investissements et d'exploitation correspondants, etc.
  - au niveau du département : les nécessaires coordination et mise en cohérence des plans élémentaires proposés et mis en œuvre par chaque périmètre d'élimination du département.

Un suivi national renforcé des plans sera réalisé au niveau du ministère de l'aménagement du territoire, assisté de l'ADEME. Ce suivi permettra d'évaluer la qualité de l'application de ces orientations et la mise en place, si nécessaire, de définitions réglementaires ultérieures plus précises, quant à la définition du déchet ultime.

## 7 - L'échéance du 1er juillet 2002

L'échéance du 1er juillet 2002 a été fixée par le législateur comme l'échéance à partir de laquelle seuls les déchets ultimes seront admis en décharge, et non comme la fin des décharges comme certains ont pu l'interpréter.

Le législateur a également volontairement donné une définition évolutive du déchet ultime, fondée sur les conditions économiques et techniques du moment, sachant que la spécificité territoriale est intégrée dans ces conditions. Ainsi, le déchet ultime de l'an 2000 ne sera pas le même que celui de l'an 2005 : c'est pourquoi le plan départemental, qui définit des objectifs, les opérations à mettre en œuvre et les échéanciers de réalisation, s'inscrit dans un processus progressif et continu.

L'échéance du 1er juillet 2002 est pertinente. Elle doit être abordée comme une étape certes importante, mais après laquelle la modernisation de la gestion des déchets se poursuivra et nécessitera encore des actions à définir et à réaliser.

Cependant, il est clair, qu'à cette échéance au plus tard, aucun déchet n'ayant subi au moins une extraction des matériaux recyclables par collecte séparative ou tri, comme indiqué précédemment, ne pourra être admis en décharge.

## 8 - Le dimensionnement des installations d'incinération

Une installation d'incinération de déchets ménagers et assimilés est un investissement lourd et structurant d'un plan d'élimination des déchets dont le dimensionnement est souvent délicat et controversé : le sur-dimensionnement, tout comme le sous-dimensionnement, peut coûter très cher à la collectivité.

La détermination de la capacité d'une installation de traitement de déchets ménagers et assimilés, et plus particulièrement de l'incinération, suppose des études préalables fiables sur les flux de déchets à y traiter et sur leur évolution dans le temps, tant en termes de quantité que de caractéristiques.

Il existe, sur le marché, de nombreux modèles et référentiels permettant de calculer et d'optimiser, tant en termes technique qu'économique le dimensionnement des installations de traitement de déchets. Mais, quelle que soit la performance de ces modèles et référentiels, la prudence reste de rigueur dans ce domaine.

La règle de prudence veut que, pour ce type d'installation, on soit pratiquement toujours, ou du moins assez longtemps par rapport à la programmation du plan, en situation de sous-capacité en jouant sur la modularité de l'installation.

Par exemple, pour un plan donné, si les premières études indiquent que, compte tenu des objectifs de récupération de matériaux et de traitement biologique, l'installation d'incinération doit comporter trois fours d'une capacité unitaire de 7 tonnes/heure, la règle proposée ci-dessus conduit à vérifier la nécessité du troisième four et, éventuellement, à différer sa réalisation en attendant le retour des premiers résultats sur les opérations amont (collectes séparatives, tri, traitement biologique) pour valider son dimensionnement.

À cet égard, le constat d'un besoin limité d'incinération ou de stockage, après mise en place des filières de collecte sélective et de recyclage, peut être le signe de la nécessité d'une vision allant au-delà du périmètre défini, nécessitant l'établissement de coopérations entre périmètres.

Cette perspective est préférable, du point de vue environnemental mais aussi économique, au fait de réduire la part consacrée au recyclage, sous prétexte d'assurer un approvisionnement suffisant aux unités d'incinération ou de stockage.

## 9 - Résorption des décharges brutes

La circulaire du 10 novembre 1997 a fixé la démarche pour l'intégration de la résorption des décharges brutes dans les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Il faut considérer que cette démarche est essentielle car elle est d'abord la concrétisation du premier objectif de la loi du 13 juillet 1992 : la fin des décharges brutes, et que l'absence de toute action dans ce domaine ne peut être qu'un frein à la modernisation de l'élimination des déchets dans le respect de l'environnement. En particulier, les nuisances des décharges brutes sont souvent à l'origine des réactions négatives que peuvent susciter les projets de centres d'enfouissement répondant à la réglementation actuelle, même si ceux-ci présentent une protection adaptée pour l'environnement.

## 10 - Déchets d'emballages

Compte tenu des flux considérés, une attention toute particulière doit être portée sur ce type de déchets, dans une double perspective de réalisation des objectifs de la loi du 13 juillet 1992 et de respect de nos engagements communautaires.

Je vous rappelle que l'article 2 du décret no 96-1008 du 18 novembre 1996 précise que les plans doivent intégrer les solutions retenues pour atteindre les objectifs nationaux concernant la valorisation des déchets d'emballages, ménagers ou non ménagers, et le recyclage des matériaux d'emballages. En pratique, ces objectifs sont à considérer comme une des composantes des objectifs du plan départemental en matière de récupération de matériaux et de traitement biologique. En effet, dans les déchets ménagers et assimilés, il existe d'autres catégories de déchets pouvant donner lieu à valorisation : journaux, magazines et publicités, déchets alimentaires... Cette remarque vaut également pour les déchets non ménagers contenant d'autres déchets récupérables que les déchets d'emballages.

### 11 - Déchets toxiques

En raison de leurs propriétés et des risques qu'ils représentent pour l'homme et l'environnement, des déchets des ménages ne peuvent suivre les mêmes filières de collecte et d'élimination que les ordures ménagères. En particulier, les huiles usagées, les piles et accumulateurs, solvants et produits décapants, etc. sont considérés comme des déchets dangereux, au sens du décret no 97-517 du 15 mai 1997.

Les plans départementaux doivent contenir un inventaire aussi précis que possible des flux considérés et des natures de produits impliqués. Un volet particulier sera ainsi prévu dans les plans départementaux pour l'identification et la gestion de ces déchets dangereux des ménages. Les mesures suivantes constituent le préalable à une gestion adaptée de ces déchets :

- la mise en place de campagne de sensibilisation et d'information des usagers du service public d'élimination et de collecte des déchets ménagers, sur la toxicité et les risques présentés par ces déchets s'ils sont jetés dans le milieu naturel ou s'ils suivent les filières traditionnelles prévues pour les ordures ménagères ;
- la mise en place de collectes ou de structures d'accueil spécifiques de ces déchets, notamment au niveau des déchetteries.

### 12 - Communication et information

La mise en place d'actions de communication et d'information permanente constitue l'une des conditions indispensables à la réussite de la mise en œuvre d'un plan départemental ou d'un schéma de gestion au niveau d'un périmètre plus réduit. Il appartient en premier lieu aux collectivités locales concernées de développer ces campagnes d'information. Elles peuvent, si elles le souhaitent, développer des actions conjointes avec l'ADEME ou les services de l'État, ou faire participer ces organismes à la définition de leurs programmes d'information.

Le plan départemental pourra judicieusement définir des actions génériques, soit de communication au niveau du département (par exemple sur le thème de la réduction à la source ou de la collecte sélective), soit d'information sur les déchets et les filières recommandées d'élimination (certains plans ont donné lieu, par exemple, à l'édition de recueils destinés au public, rassemblant les coordonnées des éliminateurs des déchets dangereux des ménages, suivant leur nature).

Enfin, le retour d'expérience dans la réussite, ou les échecs, de projets locaux est une composante essentielle de cette mobilisation. Il fera l'objet d'une attention particulière pour l'ensemble des initiatives relatives à la réduction à la source et au développement de la valorisation.

### 13 - Le principe de proximité

L'application du principe de proximité nécessite tout d'abord une évaluation précise des impacts des flux de déchets prévus par les différents scénarios.

Le souci de conduire des démarches communes entre divers périmètres ou départements, par exemple dans le cas où l'isolement d'une zone d'appel d'une installation de traitement à un département amènerait à un déséquilibre des filières de valorisation, doit être accompagné d'une volonté de privilégier des filières qui assurent une réduction des impacts dus aux transports, notamment routiers.

En particulier, vous étudierez le recours accru à des solutions de transports de déchets utilisant des modes moins polluants (rail, voie navigable), qui ne représentent que 3 % des flux - importants - de déchets transportés chaque année. Ces flux représentent environ 515 millions de tonnes, soit 35 % des marchandises transportées. Le Fonds de modernisation de la gestion des déchets (FMGD) et l'ADEME peuvent soutenir des initiatives de collectivités locales ou d'entreprises dans le développement de ces modes de transport moins polluants.

Dans cette optique, les représentants des milieux professionnels concernés seront naturellement associés aux travaux d'élaboration et d'actualisation du plan.

#### 14 - Évaluation de la qualité d'un plan

L'ADEME a la responsabilité du suivi et de la consolidation des informations relatives aux plans. L'hétérogénéité actuelle des plans rend extrêmement difficile l'exercice de cette mission. De plus, les hypothèses de cadrage antérieurement retenues doivent être affinées à la lumière des premières expériences.

À cet effet, un document sera élaboré par l'ADEME et diffusé avant l'été 1998, précisant aux différents partenaires les références de cadrage des plans, les modèles synthétiques d'échéanciers et d'analyse des investissements, les indicateurs de pilotage et de suivi (performances des filières mais aussi données socio-économiques, environnementales ou énergétiques) pouvant être retenus.

Dans tous les cas, l'ADEME est chargée d'assister, en tant que de besoin, les rédacteurs des plans pour toutes les questions méthodologiques correspondant à ces différents points. La prochaine mise en place d'un Observatoire des coûts et des prix de l'élimination des déchets permettra également à l'ADEME de vous apporter de précieuses informations de nature économique.

L'ensemble de ces éléments donnera également lieu à réévaluation périodique, permettant les évolutions des plans qu'ils alimentent.

## **ANNEXE 3**

**ARTICLE TIRE DU JOURNAL**

*Le Monde*



Article tiré du journal *Le Monde* du 25.06.02

## Roselyne Bachelot prône la "réconciliation"

Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, a profité de sa visite au centre de tri de déchets ménagers de Limeil-Brévannes (Val-de-Marne), samedi 22 juin, pour fixer sa méthode de travail dans ce ministère, où elle prône la "réconciliation" entre les différents acteurs.

A propos de la loi de 1992, qui prévoyait la fermeture des décharges au 1er juillet 2002, la ministre n'a fait que constater qu'elle n'est pas appliquée. Pour autant, elle n'envisage pas la fermeture des quelque 12 000 décharges non conformes. Sa mansuétude est identique pour les 40 incinérateurs hors normes. Mme Bachelot-Narquin se donne jusqu'à septembre, après une large concertation, avec les collectivités locales, pour fixer un nouveau calendrier. "La question devra être réglée dans les six mois", affirme-t-elle.

La ministre souhaite fonder sa démarche sur "la concertation et de l'incitation plus que la punition". Elle estime, cependant, que cette loi sur les déchets - "importante et ambitieuse"- a permis une prise de conscience. "La population desservie par une collecte sélective est passée de 500 000 personnes en 1992 à près de 37 millions en 2002", a-t-elle souligné.

L'aspect négatif de cette loi, selon la ministre, se trouve dans la définition des "déchets ultimes". Selon le texte législatif, est considéré comme "ultime" un déchet "qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux". Cette définition est, selon la ministre, "une source inévitable de contentieux".

Enfin, elle a fait observer que le but de la loi, qui était la valorisation des déchets, est loin d'être atteint puisque en 2002 seulement 21 % des déchets sont valorisés, alors que la mise en décharge se situe à 43 % et l'incinération à 36 %. Dans un entretien au *Journal du dimanche* du 23 juin, Mme Bachelot-Narquin précise sa démarche autour de la réconciliation, qu'elle oppose "aux affrontements stériles".

### "EN BONNE VOIE"

A propos du nucléaire, elle estime que les Français sont réconciliés avec cette forme d'énergie. "Il faut aborder cette question sans être nucléocrate, ni antinucléaire intégriste (...). Je persiste et je signe : du point de vue de l'émission des gaz à effets de serre qui modifient le climat, la production électrique d'origine nucléaire est une bonne solution si on pratique la transparence, si on résout la question des déchets et de la sécurité."

Cette "réconciliation" serait aussi "en bonne voie" entre le ministère et les chasseurs. Mme Bachelot-Narquin devrait prochainement présenter "un observatoire permanent de la faune sauvage", qui permettra de dresser l'état des lieux de toutes les populations, qu'il s'agisse des oiseaux ou des mammifères.

La ministre recherche aussi la réconciliation entre les écologistes et les agriculteurs en "reprenant la loi sur l'eau mais en l'améliorant". Cependant, elle rejette l'idée d'une loi générale, qui traiterait tous les agriculteurs de la même façon, et préfère utiliser "les mesures agro-environnementales qui existent déjà dans les contrats territoriaux d'exploitation. Les agriculteurs signent des contrats par lesquels ils s'engagent à atteindre des objectifs à leur portée".

Réconciliation, toujours, entre l'Etat et les collectivités territoriales sur les questions d'environnement. "Plus par des aides techniques que par des réglementations, déclare la ministre. Mon objectif est de faire appliquer les textes qui existent, plus que d'en faire voter de nouveaux".

### Dominique Buffier

Article paru dans l'édition du 25.06.02