

# compte rendu

10<sup>e</sup> Assises des Déchets

21 et 22 octobre 2009



# Assises des déchets



2, rue Alfred Kastler - B.P. 30723  
44307 Nantes cedex 3 - France  
Tél. : 33 (0)2 51 85 80 99  
Fax : 33 (0)2 51 85 80 44  
E-mail : [assises.dechets@emn.fr](mailto:assises.dechets@emn.fr)  
Web : [www.assises-dechets.org](http://www.assises-dechets.org)

# préface



## M. Jean-Louis Borloo

*Ministre d'Etat,  
Ministre de l'Ecologie, de l'Energie,  
du Développement durable et de la Mer*

Les assises nationales des déchets sont, depuis dix ans maintenant, le grand rendez-vous de l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine des déchets : services de l'Etat, élus locaux, entreprises, responsables d'associations, ... Elles sont surtout l'occasion de faire, chaque année, le bilan des actions engagées et de proposer de nouvelles pistes.

De ce point de vue, l'année 2009 fut particulièrement riche en réalisations concrètes : adoption définitive et à la quasi-unanimité de la loi Grenelle I dont l'article 46 définit notre nouvelle feuille de route pour les années à venir, doublement du budget de l'ADEME, lancement d'une grande campagne de communication, réforme de la TGAP, installation du nouveau conseil national des déchets le 9 septembre 2009 qui fait désormais une large place aux élus, aux syndicats et aux associations, ... J'ai également eu l'occasion de présenter avec Chantal Jouanno, le 14 octobre 2009, en Conseil des Ministres, une communication sur la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental dans le domaine des déchets dont les principales priorités portent sur la prévention, sur la création d'une tarification plus incitative et sur l'étiquetage environnemental. J'ajoute que la filière recyclage fait désormais partie des 18 filières vertes identifiées par le Gouvernement. C'est là que l'on mesure tout le chemin parcouru par l'ensemble des acteurs pour atteindre les objectifs fixés par le Grenelle Environnement, à savoir, réduire notre production de déchets de 5 kg par an et par habitant pendant 5 ans.

D'autant plus, que le projet de loi d'engagement national en faveur de l'environnement, dit "Grenelle II", va nous permettre de franchir une nouvelle étape en prévoyant de nombreux outils au profit des acteurs : création de trois nouvelles filières à responsabilité élargie du producteur, réalisation d'un diagnostic relatif à la gestion des déchets avant la démolition de tout bâtiment, limitation, dans chaque territoire, des capacités d'élimination et d'enfouissement des déchets, ... Bref, grâce à la mobilisation de chacun, tout est désormais en place pour inverser durablement la tendance.

Un dernier mot pour remercier toutes celles et tous ceux qui se mobilisent au quotidien pour nous aider à passer d'une "société de l'insouciance et de l'excès" à une "nouvelle société à responsabilité sociale et écologique".

Jean-Louis BORLOO

# sommaire

<b>Préface de M. Jean-Louis BORLOO,</b> Ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer	p. 5
<b>Discours de personnalités</b>	p. 9
<b>mercredi 21 octobre 2009</b>	
Séance plénière 1	
<b>Directive-cadre : vers une vraie politique européenne des déchets ?</b>	p. 32
Séance plénière 2	
<b>Prévention et recyclage : l'heure des choix pour une nouvelle étape</b>	p. 40
Atelier 1	
<b>Un seul statut pour les déchets en Europe ?</b>	p. 50
Atelier 2	
<b>Un "plan déchets" : et après ?</b>	p. 60
Atelier 3	
<b>La gestion des déchets face au défi du climat et de la transition énergétique</b>	p. 70
Atelier 4	
<b>L'innovation, au-delà des passions</b>	p. 80
<b>jeudi 22 octobre 2009</b>	
Atelier 5	
<b>BTP : une filière à mobiliser</b>	p. 92
Atelier 6	
<b>REP : le défi de la multiplication des filières</b>	p. 100
Atelier 7	
<b>Sites et sols pollués : usages et réhabilitation</b>	p. 110
Atelier 8	
<b>Quelles filières pour les déchets radioactifs hors électronucléaire ?</b>	p. 120
Séance plénière 3	
<b>La réglementation française permet-elle une gestion sûre et responsable des déchets ?</b>	p. 134
Séance plénière 4	
<b>Grenelle environnement : quelles avancées concrètes pour la gestion des déchets ?</b>	p. 146
<b>Discours de Mme Chantal Jouanno</b> Secrétaire d'Etat à l'Ecologie	p. 158
<b>Discours de clôture de Mme Patricia Blanc</b> Chef du service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement - MEEDDM	p. 164
<b>Postface de M. Bruno Genty</b> Vice-président de France Nature Environnement	p. 168

# discours de personnalités



Discours de...



## M. Yves Metaireau

*Président de CAP Atlantique,  
Maire de La Baule-Escoublac*

*Monsieur le Secrétaire Général,  
Mesdames, Messieurs les élus,  
Mesdames, Messieurs,*

Cette année encore, la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement nous a confirmé sa confiance pour l'organisation de ces 10<sup>e</sup> Assises sur le thème des "déchets".

Je voudrais remercier chaleureusement les organisateurs et en particulier M. Hubert FERRY-WILCZEK et souhaiter la bienvenue à tous les participants à cet événement qui fait date dans les calendriers chargés des élus, des professionnels, des industriels et des responsables des services de l'Équipement et de l'Environnement, tant cette question est aujourd'hui intégrée à nos comportements et au cœur de nos préoccupations environnementales.

Plusieurs objectifs ont été exprimés au cours du Grenelle de l'environnement. Entre autres, notre pays souhaite réduire ses volumes de déchets de 7 % en 5 ans et atteindre un taux de recyclage des déchets ménagers de 35 à 45 % en 2015.

Avec la disparition probable et prochaine des énergies fossiles et alors que nous serons 9 milliards dans le monde en 2050, que la demande en énergie, notamment des pays comme la Chine, l'Inde ou le Brésil va doubler d'ici cette date, la problématique de la collecte sélective, du recyclage, de la valorisation énergétique de nos déchets dans nos pays développés se pose plus que jamais pour nous, sans doute moins pour d'autres.

En face de nous, les pays émergents ont des populations qui ont pris conscience de leur misère et qui ne supportent plus que 20 % de la population mondiale utilise 80 % des énergies actuelles.

Or, s'il est impossible de généraliser notre modèle de consommation, on ne peut pas non plus empêcher les autres de vouloir y accéder et de considérer leur croissance d'abord comme une priorité.

Et si dans ce monde dans lequel nous vivons, nous n'avons plus guère les moyens de diriger ou d'infléchir, nous pouvons au moins donner l'exemple.

Le succès d'une politique nationale des déchets voulue par l'État, passe par les élus locaux et surtout ensuite par le comportement de nos concitoyens. Pour cela, je souhaiterais très brièvement vous indiquer ce que nous faisons ici, à CAP Atlantique, la communauté d'agglomération qui regroupe 15 communes de la Loire à la Vilaine.

Nous avons tout d'abord lancé une grande campagne de communication par nos moyens de diffusion, par des "ambassadeurs du tri", par les médias, mais aussi et surtout par nos équipes de collecte. Dans les collectifs saisonniers, ce sont les gardiens d'immeuble que nous avons sensibilisés.

Nous avons mis en place des structures soigneusement choisies sur notre territoire : 9 déchetteries – 6 plateformes de déchets verts – 800 containers d'apport volontaire pour le verre, les journaux-magazines et les emballages légers. Distribué gratuitement des bacs à ordures ménagères et sacs en plastique à emballages légers dans nos 15 communes. Distribué gratuitement également 12 500 composteurs individuels. Nous avons mis en place des collectes sélectives pour les DEEE (580 t en 2008 soit 8,3 kg par habitant) et les DASRI (déchets d'activité de soins à risques infectieux) en 5 points de collecte pour environ 1 700 boîtes collectées.

d) Pour les ordures ménagères, nous nous dirigeons résolument vers le traitement de nos 30 000 tonnes, autour de 80 %, par "revalorisation énergétique", plus coûteux, mais sans dommage pour nos sols, nos nappes phréatiques, surtout dans ce pays de La Baule, Presqu'île Guérandaise, pays depuis toujours d'eau et de terre mêlées, où les zones humides, les marais salants, la Brière, les eaux du littoral, interpénètrent le territoire.

Toutes ces actions ont un sens, celui d'agir pour l'environnement, mais ils ont aussi un résultat financier, c'est de contenir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères dont on sait qu'elle a flambé dans de nombreuses collectivités qui ne s'étaient pas préparées à ces exigences nouvelles.

Demain, la tarification incitative, en introduisant dans le calcul de la TEOM une part de redevance au poids ou au volume, sera une force incitation des usagers à ne sortir leurs bacs que pleins, à trier encore plus ou à composter.

Cela devrait donc être un facteur d'économie pour les collectivités ou pour le moins de stabilité, car les coûts de transfert et de traitement sont et seront sans doute toujours à la hausse, en raison de ce que j'exprimais tout à l'heure sur les coûts énergétiques.

« ...toutes ces actions ont un sens, celui d'agir pour l'environnement... »

Mesdames, Messieurs, à travers l'expérience d'une collectivité moyenne, j'ai souhaité vous apporter notre expérience du terrain, mais aussi démontrer que la volonté des

élus, associée à des actions de communication offensives, entraîne des changements efficaces de comportement, même dans notre pays et même dans nos stations touristiques où, par définition, on est moins attentif et moins disposé à assumer quelques contraintes, lorsqu'on est en vacances, que dans sa résidence principale et sa vie quotidienne

C'est aussi grâce à des Assises nationales de réflexion et d'échanges, comme celles d'aujourd'hui, que nous apprenons, que nous comprenons et que nous progresserons.

Discours de...



## M. Jean-Pierre Le Scornet

*Vice-Président du Conseil régional  
des Pays de la Loire*

*M. le Maire de La Baule,  
M. le Directeur Régional (de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement)  
Mesdames et messieurs,  
Chers amis,*

**C'**est avec plaisir que je participe aux Assises nationales des déchets, organisées pour la 10<sup>e</sup> fois consécutive dans notre région, ici à La Baule. C'est le lieu de rencontre privilégié entre tous les acteurs du monde des déchets, représentants des Collectivités locales, des associations, des industriels, des producteurs et éliminateurs de déchets, des représentants de l'Etat. Particulièrement heureux que la Région soit un partenaire historique, des Assises de déchets depuis la première édition, il est naturel que notre Assemblée Régionale continue de s'associer aux débats de La Baule.

### **Pour au moins deux raisons cette année**

- D'abord parce ce que nous finalisons en 2009 notre Plan Régional d'Elimination des déchets dangereux et que nous tirons de cette expérience de riches leçons que nous voulons partager.

Que faut-il retenir de ce PREDD ?

D'une part un diagnostic sur la situation régionale avec un nombre satisfaisant d'installations de traitements mais une mauvaise connaissance des gisements par catégorie, par territoire, sans oublier les interrogations sur certains flux comme ceux des déchets d'activités de soin.

Avec la certitude aussi que seul le consensus des acteurs concernés peut faire d'un outil de planification tel que le PREDD un outil applicable sur le terrain.

- Ensuite l'autre bonne raison d'être là, c'est qu'il nous faut anticiper les tendances de demain, sur ce point de vue la question des déchets est emblématique. Sur ce sujet, comme d'autres, nous ne pouvons plus nous contenter de gérer à courte vue, faire comme si rien n'avait changé.

Il nous faut au contraire moins produire de déchets, ce qui implique un bouleversement profond de nos habitudes, de nos comportements, de nos modes de production et de consommation.

### **Le déchet est devenu un défi pour nos sociétés modernes**

- la production annuelle d'ordure ménagère a doublé entre 1960 et 2000 ;
- le coût de leur gestion atteint aujourd'hui 11 milliards d'euros ;
- on mesure aujourd'hui l'impact sanitaire et environnemental du traitement.

Par ailleurs, nos déchets représentent un enjeu significatif dans un contexte de pression sur les ressources en énergie et en matières premières ou encore de lutte contre le réchauffement climatique.

Par ailleurs encore, la question de l'impact des installations de traitement sur l'environnement et la santé est souvent posée et doit faire l'objet d'une recherche d'amélioration permanente dans un souci de transparence.

Dans ce contexte, j'ai le sentiment que les Acteurs font face à un déficit important d'information sur les impacts environnementaux, sanitaires, sur les coûts, la performance de tel ou tel procédé, et cela alors que ces mêmes acteurs ont à faire des choix complexes sur la manière de gérer nos déchets : en particulier pour les Elus ! Tout cela pour dire que la problématique se situe au cœur des enjeux et des contradictions qui traversent nos sociétés.

Avec un discours qui en apparence se veut responsable, et des faits qui tendent à vouloir toujours plus, consommer plus !

Il convient donc de développer des politiques volontaristes, en faveur et en priorité à la réduction de la production de déchets, en priorité au renforcement des filières de recyclage, en priorité au développement de l'éco-conception.

Quelques mots encore sur la filière éco et industrielle qui est appuyée sur la gestion ou le traitement des déchets. Très heureux que bon nombre d'entreprises ligériennes soient "leader" sur ce marché. Elles investissent lourdement dans la recherche pour trouver de nouveaux modes de production, de nouveaux modes de traitement qui devront permettre à terme de concilier comportements individuels et nécessité collective.

C'est aussi sur cette même logique que la Région souhaite encourager et développer une offre en terme de politiques publiques :

- dans le cadre de nos politiques environnementales,
- dans le cadre de nos politiques d'actions économiques,
- dans le cadre de formation professionnelle,

- dans le cadre de recherche ou de développement technologique,
- dans le cadre des politiques territoriales.

Pour finir, quelques mots sur le PREDD Pays de Loire pour partager avec vous les objectifs que nous nous sommes assignés à l'horizon 2020 :

- la réduction de 4 % de la production de déchets dangereux (DD) ;
- atteindre 80 % de récupération des DD produits en Région ;
- atteindre 80 % de tonnage de DD dans la filière de valorisation ;
- arriver à développer une logique alternative au transport routier pour au moins 3 % des tonnages traités en Région.

En complément à ces objectifs, nous allons traduire à l'occasion au prochain budget un certain nombre de mesures nouvelles en cohérence avec nos compétences et dans le domaine des DD.

On peut citer par exemple :

- soutien à l'investissement pour l'équipement d'outils de collectes de DD ;
- renforcement des soutiens aux opérations collectives de collectes ponctuelles et ciblées ;
- promotion de l'éco-conception ;
- la formation autour des DD.

Je vous remercie pour votre attention, et vous souhaite de bonnes Assises !

“ ...la problématique se situe au cœur des enjeux et des contradictions qui traversent nos sociétés... ”

Discours de...



## M. Hubert Ferry-Wilczek

*Secrétaire général de l'association des Assises  
Nationales des Déchets  
Directeur de la DREAL Pays de la Loire*

*Monsieur le président,  
Mesdames et Messieurs les élus,  
Mesdames, Messieurs,*

**J**ean DAUBIGNY, préfet de la région Pays de la Loire et préfet de la Loire Atlantique, me charge de vous transmettre ses excuses de ne pas pouvoir être présent ce matin, et il m'a demandé de le représenter pour l'ouverture de ces 10<sup>e</sup> Assises des déchets.

### **Contexte des 10<sup>e</sup> Assises**

Dixième édition de cet événement qui, tous les deux ans, rassemble ici à La Baule les acteurs de la gestion des déchets. Autant dire qu'après la dernière édition, s'est posée la question de la reconduction d'une manifestation dont on pourrait penser que tout a déjà été dit. Et pourtant... que de chemin depuis septembre 2007.

A l'époque, le Grenelle de l'environnement était en cours, il s'est conclu en octobre 2007 et, depuis, sa traduction dans les textes et dans les actes mobilise fortement l'Etat et ses partenaires, et la thématique des déchets et de la consommation durable en sont un axe majeur.

Chantal JOUANNO, qui nous fera demain l'honneur de sa visite pour la clôture des Assises, a récemment présenté la politique nationale de gestion des déchets pour 2009-2012. Des objectifs qui font écho à la loi Grenelle I et au projet Grenelle II, et sont soutenus par d'autres mesures, fiscales par exemple.

En quelques mots, les objectifs du plan sont de

- faire de la France l'un des piliers de la société européenne de la prévention et du recyclage, deux mots clés pour ces Assises,
- s'inscrire dans le cadre communautaire pour l'anticiper, et je tiens ici à rappeler que depuis 2007 les Assises de déchets sont le symbole de cette volonté d'ouverture et de travail commun en Europe,
- mettre les moyens au service des ambitions.

A l'époque la directive européenne dite "directive cadre déchets" était en cours de finalisation, elle a été adoptée en novembre 2008. Elle aussi, fixe aux états membres des objectifs ambitieux pour adapter leur politique de gestion des déchets. La hiérarchie qu'elle met en place en matière de gestion des déchets devrait se retrouver tout au long de nos deux journées ici :

1. prévention de la production de déchets
2. réemploi
3. recyclage
4. valorisation
5. élimination (dernier recours)

Dans ce contexte, national et européen, l'association des Assises des déchets, l'Etat et avec eux tous les partenaires des Assises, ont conclu sur l'évident intérêt de renouveler un échange dans le cadre des Assises de La Baule, et chacun a pu renouveler son soutien à cet événement. Un événement dont nous souhaitons qu'il poursuive son ouverture sur nos partenaires européens, tant le sujet est commun à l'ensemble des pays de l'Union. C'est donc un grand plaisir pour l'Etat de voir se tenir aujourd'hui ces Assises de La Baule.

Depuis l'année dernière, un autre événement majeur est venu s'ajouter au contexte de la gestion des déchets. Je veux parler de la crise économique qui touche notre pays et qui n'épargne pas les résidents de notre région, ni ses entreprises. Une crise qui, du point de vue des déchets, présente évidemment des risques – voir par exemple les cessations d'activité, et le risque d'abandon de sites pollués.

Mais cette crise très dure est aussi une opportunité de repenser nos modes de vie et de consommation. Jusqu'ici, activité économique et quantités de déchets produites évoluaient parallèlement ; la baisse de la production de déchets a d'ailleurs pu être interprétée comme un indicateur de la crise économique actuelle !

Inversement, tout l'enjeu est que la croissance économique ne rime pas avec une augmentation de notre production de déchets. A nous de faire progresser la prévention de la production de déchets, et de faire que réellement, "le meilleur déchet soit celui qu'on ne produit pas", selon la formule restée célèbre après le Grenelle.

### **Action de l'Etat en Région**

Depuis 2007, l'Etat a également connu un certain nombre de réorganisations, dans le cadre de ce que l'on appelle la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP). Cela nous a permis de nous organiser pour relever les défis du Dévelop-

pement Durable et mettre en œuvre les orientations défendues par le Grenelle de l'environnement. La nouvelle DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) en est l'exemple.

Pour revenir en quelques mots sur les politiques portées par les services régionaux de l'Etat, on peut signaler les points suivants :

- La territorialisation de l'action publique s'appuie sur le levier fondamental de la planification. Certains des plans sont élaborés sous maîtrise d'ouvrage de collectivités, mais dans tous les cas l'Etat prend toute sa part dans l'évaluation, la mise en œuvre et le suivi des plans de gestion des déchets. Pour être efficaces, ces plans doivent en effet mobiliser l'ensemble des acteurs – notamment publics – de la filière.

Les plans de gestion des déchets du BTP visent par exemple à développer le recyclage des matériaux et à limiter l'extraction de nouvelles ressources minérales. Le préfet de région a d'ailleurs installé cette année un observatoire des granulats, pour que chacun des acteurs ait une vision claire des ressources disponibles et des besoins.

Ces plans, s'ils sont élaborés de manière collégiale et concertée, et suscitent une certaine adhésion, peuvent ensuite faciliter la mise en œuvre de projets sur le terrain et permettre de dépasser certaines réticences, par exemple à l'implantation d'une installation de traitement.

- La mise en œuvre des politiques de gestion des déchets a vu l'émergence de nouveaux projets : de nouvelles filières et installations de recyclage et de valorisation ont vu le jour ces dernières années dans la région.

S'agissant de valorisation énergétique des déchets, le sujet s'inscrit tout à fait en cohérence avec les politiques de lutte contre le réchauffement climatique, et notamment celles qui ont trait aux énergies "renouvelables".

Auprès des installations de traitement des déchets, mais aussi de divers sites et sols pollués, l'inspection des installations classées conduit une action vigoureuse de prévention des nuisances, des impacts sur l'environnement et des risques. C'est un sujet compliqué car ces installations, pourtant indispensables à notre société, sont souvent à l'origine de nuisances significatives pour les riverains, et les solutions ne sont pas toujours aisées. Par ailleurs, je souligne que la démarche d'élaboration du PRSE2 met aussi l'accent sur la prévention des pollutions diffuses et des risques chroniques auxquels nous sommes tous confrontés au quotidien.

- En complément de ces actions, l'Etat met également en œuvre des moyens conséquents. Je ne citerai, à titre d'exemple, que, avec les crédits du Grenelle puis du plan de relance qui sont consacrés à la réhabilitation de sites pollués.

Je n'en dirai pas plus sur la gestion des déchets, et formule le souhait que les échanges de ces deux journées permettent d'approfondir les différents aspects de la thématique des déchets et du développement durable.

“ ...cette crise très dure est aussi une opportunité de repenser nos modes de vie et de consommation... ”

### **Remerciements**

Pour conclure, je tiens à adresser des remerciements appuyés à l'équipe organisatrice. Plus encore qu'à l'accoutumée, vous recevoir aujourd'hui a relevé de la course contre la montre, et je salue ici l'engagement et la mobilisation de toute l'équipe tout au long des derniers mois.

Naturellement, je remercie tous ceux qui, aux côtés de l'association des Assises des Déchets et de l'Etat, soutiennent fidèlement cet événement et contribuent à son succès, au premier rang desquels le Conseil Régional des Pays de la Loire demeure le partenaire de référence pour l'organisation de cette manifestation.

Merci bien sûr à Monsieur le Maire de La Baule d'accueillir de nouveau les Assises dans sa ville.

Enfin, je remercie tous les pilotes et co-pilotes des ateliers, ainsi que l'ensemble de nos intervenants, du temps qu'ils veulent bien consacrer aux Assises d'abord pour préparer des échanges de qualité puis pour nous rejoindre à La Baule (et je salue tout particulièrement l'ensemble des intervenants qui ont traversé les frontières pour venir présenter leur expérience et débattre avec vous).

Je vous remercie de votre attention et vous souhaite de fructueux échanges tout au long de ces deux journées de travail.

Discours de...

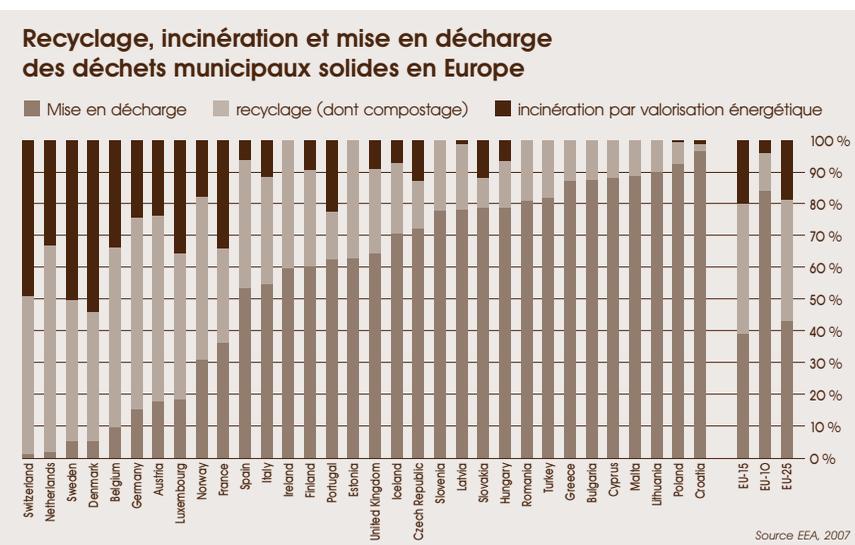


## Mme Karolina Fras

Chargée de mission, unité production, consommation et déchets  
Commission Européenne

*Mesdames, Messieurs,*

J'aimerais évoquer ce qui est fait au niveau européen en matière de déchets, et la manière dont ce sujet est abordé. Je rappellerai tout d'abord que la Commission appréhende le sujet des déchets selon trois optiques : en tant que ressources, en tant que sources d'émissions, et enfin en tant que marchandises échangeables. Puis nous verrons les conséquences de ces trois façons d'appréhender les déchets sur les politiques actuelles, et futures, de l'Union européenne.



### Abordons donc le déchet en tant que ressource

Il va sans dire que, de nos jours, les déchets représentent une source très précieuse de matières "premières secondaires", comme en témoigne l'augmentation du commerce des déchets ainsi que la création d'importants marchés de recyclage. Ce fait est d'autant plus important que l'Europe ne dispose quasiment pas de gisements de matières premières. Le recyclage est donc nécessaire pour obtenir les matières "premières secondaires" qui nous sont indispensables.

Pourtant, on observe que globalement, au plan européen, 50 % des déchets potentiellement recyclables ne le sont pas, et partent donc en centres d'enfouissement. Il y a bien sûr des différences de taux de recyclage en fonction des matériaux. Ainsi, selon une étude de 2004, mise à jour en 2008, on obtient les taux de récupération les plus élevés pour les pneumatiques, le fer, l'acier et divers métaux ainsi que pour le papier

et le carton. En revanche, les taux de récupération les plus faibles concernent les biodéchets, les plastiques et les textiles. De plus, il existe des écarts importants de pratiques entre les Etats membres. C'est ainsi que l'objectif principal des politiques européennes sur les déchets devrait être d'inciter les pays les plus en retard à recycler plus et mieux, afin d'atténuer ces différences.

Déchets et émissions		
Conseil	Focus / scénario	Potentiel supplémentaire en Mt CO <sub>2</sub> équivalent économisé
Oekopol	Recyclage de DMS (objectif DCD)	88
Prognos	Recyclage de DMS (objectif DCD) + 12 flux de déchets	140 – 230 Mt/an (16 – 27% de l'objectif de Kyoto pour l'UE)
FFact	Energie issue des déchets (40% en WtE)	45
EEA	Diminution de la mise en décharge, augmentation du recyclage et de la valorisation énergétique	85

### Passons maintenant aux déchets considérés comme sources d'émissions

Tous les déchets qui finissent dans les sites d'enfouissement émettent du méthane s'ils ne sont pas convenablement traités. C'est particulièrement vrai pour les déchets biodégradables qui, en se décomposant, génèrent ce puissant gaz à effet de serre. En fixant de nouveaux objectifs de recyclage, la nouvelle Directive devrait de plus permettre de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère de l'ordre de 230 millions de tonnes par an, ce qui représente 30% de l'objectif de Kyoto fixé pour l'Europe.

### Dernier regard enfin, le déchet en tant que marchandise échangeable

Nous savons que les marchés des déchets sont une réalité, mais aussi qu'ils ne sont pas encore très matures. Il est donc nécessaire qu'il y ait une légère dose d'intervention publique, d'assistance, afin d'éviter des fluctuations liées à des événements comme les crises économiques.

### Comment pouvons-nous améliorer globalement la problématique du déchet en Europe ?

Trois types de mesures sont possibles. Nous pouvons utiliser la législation. C'est ce que nous faisons, et nous sommes souvent pressés par les Etats Membres afin de légiférer davantage : nous avons révisé récemment la Directive cadre relative aux déchets, nous disposons d'un grand nombre d'autres Directives pour gérer les flux, nous pensons à de nouvelles Directives si nécessaire, comme pour les biodéchets...

Cependant, la plus belle des Directives ne produira tous ses effets que si elle est convenablement mise en place. Le problème crucial est donc d'améliorer l'application de la législation existante, surtout de trois textes qui posent problème : la loi sur le traitement des déchets, la Directive relative aux sites d'enfouissement, et la Directive-cadre relative aux déchets récemment amendée. Nous pensons même à une "agence" d'application de la législation sur les déchets qui, peut-être, pourrait nous aider à contrôler la situation sur le terrain. Nous en sommes à la phase d'étude de faisabilité.

Enfin, nous devons nous préoccuper des marchés eux-mêmes. Si nous voulons renforcer le recyclage, nous devons disposer de marchés capables d'absorber les recyclats. Des mesures sont donc actuellement prises pour travailler sur leur qualité, sur la perception qu'en a le public, y compris à travers la normalisation des étiquettes d'information... Nous travaillons également à réduire les coûts de transaction et à stabiliser le marché des matières "premières secondaires".

D'une certaine manière, ce sont ces messages que nous avons essayé de mettre en œuvre dans la directive-cadre relative aux déchets. Sans être exhaustif bien entendu : cette directive aurait eu la dimension d'une encyclopédie !

### Faisons le point des éléments qui déterminent l'efficacité de l'exploitation des ressources

Voilà les six plus importants :

- l'introduction de la hiérarchie de gestion des déchets ;
- l'introduction du concept de cycle de vie ;
- la clarification de certaines définitions : la récupération, qui permet de classer les incinérateurs comme systèmes de récupération et non de rejet, s'ils répondent à certains critères d'efficacité ; le déchet et son statut de déchet, les produits dérivés...
- l'obligation du tri sélectif et les nouveaux objectifs de recyclage ;
- et enfin l'accent mis sur la prévention des déchets.

Je m'attarderai seulement sur trois de ces sujets, mis en avant lors de l'élaboration de la directive.



### Le premier sujet est la hiérarchie

La célèbre hiérarchie à cinq étapes, introduites par ordre de priorité, à force exécutoire dans tous les Etats Membres : elle doit être reflétée dans leurs politiques de gestion des déchets... Le principe est d'être au plus haut de cette hiérarchie, afin d'éviter de produire les déchets. Cependant, ce qui compte n'est pas un suivi scrupuleux de la hiérarchie : il faut surtout viser le meilleur résultat environnemental. Ainsi, nous préconisons l'analyse du cycle de vie dans l'application de la hiérarchie...

### Deuxième sujet mis en avant

Les nouveaux objectifs de recyclage à atteindre pour 2020. Nous avons des objectifs à 20 % pour les déchets ménagers et assimilés, et à 70 % pour les déchets de construction. Nous travaillons actuellement sur les méthodes de calcul...

#### Quelques objectifs de la législation communautaire relative aux déchets

		Taux de valorisation minimal	Taux de recyclage minimal	Taux de collecte
Emballages	2008	60%	55%	
Voitures	2015	95%	85%	100%
Electronique	2006	70%	50%	min 4 kg par habitant par an
Piles	2011		50% à 75% (efficience)	
	2012			25%
	2016			45%
Pneus	2006	0 mise en décharge de pneus		
Réduction des quantités de biodéchets mis en décharge	2006	Réduction de 75% par rapport au niveau de 1995		
	2009	Réduction de 50% par rapport au niveau de 1995		
	2016	Réduction de 35% par rapport au niveau de 1995		
Nouveaux objectifs	2015	Tri sélectif : au moins le papier/métal/plastique/verre		
(DCD)	2020	50% des déchets ménagers		
	2020	70% des déchets de construction et de démolition		

# ONLY ONE EARTH



### Troisième thème structurant de la Directive

La prévention. Beaucoup ont estimé que nous aurions dû aller plus loin. Personnellement, je pense également que nous aurions pu faire davantage. Mais ce n'est qu'un début, et un certain nombre d'actions pourraient aller dans ce sens... La Commission veut mettre en place un système de partage des meilleures pratiques entre les Etats Membres, créer des indicateurs...

Au total, nous disposons d'un certain nombre d'outils législatifs qui nous donnent des cadres d'action, parmi lesquels on peut souligner les objectifs les plus importants : recyclage, réemploi, collecte et récupération, selon les flux. Une matrice est très intéressante.

### En conclusion

Il faut rappeler avec force que les déchets sont une ressource et non plus un fardeau indésirable. La directive-cadre relative aux déchets et les autres textes européens fournissent certains moyens pour construire une économie européenne efficace. Pour cela, ces moyens doivent être convenablement mis en place... avant d'envisager toute législation supplémentaire.

Je vous remercie de votre attention.

# mercredi

## 21 octobre 2009

### Séance plénière 1

**Directive-cadre : vers une vraie politique européenne des déchets ?** p. 32  
Des interrogations mais l'harmonisation se met en place

### Séance plénière 2

**Prévention et recyclage : l'heure des choix pour une nouvelle étape** p. 40  
De la mobilisation à l'incitation... collective

### Atelier 1

**Un seul statut pour les déchets en Europe ?** p. 50  
Cruciale, la question de sortie du statut des déchets

### Atelier 2

**Un "plan déchets" : et après ?** p. 60  
Des progrès encore à faire

### Atelier 3

**La gestion des déchets face au défi du climat et de la transition énergétique** p. 70  
Incineration, fermentescibles : potentiels et illusions

### Atelier 4

**L'innovation, au-delà des passions** p. 80  
La pertinence comme maître-mot

## Plénière 1

# Directive-cadre : vers une vraie politique européenne des déchets ?



## abstract

Publiée le 19 novembre 2008, la Directive cadre déchets, dont la transcription est obligatoire dans chaque Etat membre avant le 12 décembre 2010, simplifie le paysage réglementaire européen et clarifie un certain nombre de définitions. Elle encourage en particulier le réemploi et le recyclage, en établissant une hiérarchie de solutions de traitement des déchets, selon l'ordre de priorité suivant : 1. la prévention (à privilégier) ; 2. le réemploi ; 3. le recyclage ; 4. la valorisation (y compris énergétique) ; 5, l'élimination en dernier recours. Le texte affirme enfin l'objectif d'un taux de recyclage minimum de 50 % à atteindre d'ici 2020.

Dans l'esprit, l'arrivée de cette Directive a été saluée par la plupart des observateurs et acteurs, en ce qu'elle donne des objectifs chiffrés, renforce le soutien à la prévention – comme le fait le Grenelle de l'environnement en France – et soutient le principe de responsabilité élargie du producteur de déchet. Pour autant, certains ont été déçus, estimant en particulier que la prévention n'est pas assez accompagnée, que les objectifs de réutilisation et recyclage ne sont pas assez ambitieux, alors même que le débat sur la valorisation énergétique est toujours aussi ardent...

Il reste à mesurer l'avancée du dossier dans chacun des Etats Membres : ceux-ci doivent redéfinir leurs politiques nationales, dans le cadre d'un effort de transposition qui pourrait ouvrir de réelles perspectives, si la crise économique n'impactait pas également les matières secondaires et l'énergie.

### Pilote :

Mme Patricia BLANC, *chef du service prévention des nuisances et qualité de l'environnement MEEDDM*

### Co-pilote :

Mme Isabelle MARTIN, *directrice des affaires réglementaires SITA*

### Animateur :

M. Philippe LEFAIT

### Avec la participation de :

M. Stéphane ARDITI, *chargé de mission déchets et produits BEE*

Mme Karolina FRAS, *chargée de mission unité production consommation et déchets, Commission européenne*

M. Didier IMBERT, *directeur délégué, SITA*

Mme Fabienne LABRETTE-MENAGER, *présidente du Conseil national des déchets, députée de la Sarthe*

M. Jérôme LE CONTE, *directeur général France, Véolia Propreté*

M. Laurent MICHEL, *directeur général de la prévention des risques, MEEDDM*

M. Michel QUATREVALET, *MEDEF*

## Comitologie : une procédure concertée

C'est en procédure de comitologie que sont élaborés les critères de fin du statut des déchets. Quelle est donc cette "mystérieuse procédure", comme l'exprime Karolina Frás ? Dans la pratique, rien de mystérieux, mais un travail mené de longue date déjà par "un groupe d'experts du Centre commun de recherche de la Commission. Ces experts se sont d'emblée rapprochés des industriels et des professionnels du recyclage et de la récupération, autant d'entreprises déjà soumises à des normes. Le but n'est pas de réinventer la roue mais, à partir de ces consultations, d'élaborer une norme commune qui pourrait être adoptée au niveau de la Communauté. La Commission ne fera qu'une proposition qui sera ensuite soumise au vote des Etats membres. L'objectif est de soutenir les marchés du recyclage et d'améliorer la mise en place de la législation sur les déchets. Il ne s'agit en aucun cas de créer un autre fardeau administratif pour l'industrie. Aujourd'hui, les travaux sont bien avancés concernant certains flux de déchets, notamment les déchets du fer, de l'acier, de l'aluminium et du cuivre. Les critères devraient être adoptés en 2010. Suivront le papier, le verre." La Commission a décidé, précise Stéphane Ardit, "de travailler en priorité sur des produits maîtrisés. Mais il faudra bien finir par traiter également les choses les plus compliquées."

## Des interrogations mais l'harmonisation se met en place

**L'Europe a permis que soient accomplis des progrès extraordinaires en matière de prévention, de recyclage et de traitement des déchets. Enoncé par Jérôme Le Conte, directeur général France de Véolia Propreté, cet avis est unanimement partagé par l'ensemble des intervenants de cette première séance plénière. Et l'adoption de la nouvelle Directive-cadre déchets constitue une étape supplémentaire dans ce processus. Pour autant, toutes les interrogations ne sont pas levées. La première d'entre elles concerne la sortie du statut de déchet : est-il alors un "non-déchet", un sous-produit, un produit ? A partir de quel moment intervient ce changement de statut et selon quelles normes ? Autant de questions qui devraient trouver réponses dans la procédure de comitologie en cours, une procédure qui promet d'être longue, en particulier pour les déchets les plus complexes. Quoi qu'il en soit, l'harmonisation des pratiques entre les 27 Etats membres est nécessaire tout comme l'est la mise en œuvre de programmes de planification, intégrant une dimension clairement affirmée par la Directive-cadre : celle de la prévention des déchets et non plus seulement leur élimination.**

### Quelle sortie du statut des déchets ?

La mise en œuvre de la Directive cadre déchets dans chaque Etat membre pose clairement la question de la fin du statut de déchet. Destinée à définir ces critères de sortie de ce statut, le processus de comitologie (voir encadré) qui se met en place n'est pas sans interpellier certains intervenants comme Didier Imbert, directeur délégué du groupe SITA. Selon lui, "il subsiste un certain flou" qui devrait perdurer le temps que soient élaborés les critères de sortie du statut de déchet. Le risque, "c'est qu'il y ait une distorsion d'application entre les différents Etats qui pourrait engendrer, au



*pire, un dumping environnemental".* Face à cette crainte, Stéphane Ardit, chargé de mission déchets et produits au BEE précise néanmoins qu'une clause de la Directive empêche qu'un Etat membre puisse décider seul de la sortie du statut d'un déchet. "L'alinéa 4 de l'article 6 prévoit en effet un minimum de droit de regard de la Commission sur ce sujet."

En France, le Conseil National des Déchets (CND) que préside Fabienne Labrette-Ménager, s'apprete à travailler sur la transposition de la Directive-cadre au droit français. "Cela signifie bien sûr, relève Fabienne Labrette-Ménager, que nous allons réfléchir sur la sortie du statut de déchet : quand un déchet ne l'est plus, que devient-il ? Peut-on parler de matière secondaire ? De sous-produit ? Qui va répondre ?"

### Une définition en creux ?

Autant d'interrogations qui rejoignent les réflexions de Michel Quatrevalet, représentant du MEDEF, et président du groupe production et consommation qui réunit entreprises de traitement de déchets, producteurs de produits et de déchets au sein de l'organisation patronale : "en Europe, soit vous êtes un déchet, soit vous ne l'êtes pas. Nulle part il y a définition du produit. Cette définition en creux n'est pas sans poser de problèmes."

A ce stade du débat, Karolina Frás, chargée de mission de l'unité production, consommation et déchets à la Commission Européenne, rappelle que "les critères de sortie du statut des déchets préexistaient à la révision de la Directive cadre. Quelque chose qui est recyclé n'est plus un déchet à un moment ou un autre de ce processus." Or, les Etats membres ne plaçaient pas ce changement de statut au même niveau ou au même moment, "si bien que la Cour de Justice Européenne a statué et décidé où ce point de rupture devait se situer. Cependant, elle n'a pas pris en considération les critères techniques, elle n'a pas consulté l'industrie, elle n'a pas tenu compte du marché, ni considéré le fait que

## Toujours plus de consommation ?

La fin du statut des déchets en produits ne risque-t-elle pas d'accélérer la société de consommation, suivant une logique renouvelée production/recyclage, demande Jean Revercault, président de CALITOM, service public des déchets en Charente ?

Question pertinente à laquelle Michel Quatrevalet répond en rappelant que "l'éco-conception est devenue extrêmement importante pour les industriels. On remarque que les impacts environnementaux les plus importants concernent principalement l'utilisation du produit, mais pas sa fabrication ni sa fin de vie." Mais méfions-nous des apparences : "un produit qui dure longtemps peut être totalement contreproductif sur un plan environnemental." D'ailleurs, l'éco-conception est un sujet sur lequel planche actuellement l'Europe, annonce Stéphane Arditi, à travers le projet de "directive dite energy using project qui concerne les produits consommateurs d'énergie. L'objectif est de pouvoir les mettre à jour sans pour autant tout changer. Exemple : concernant le système d'alimentation des ordinateurs, l'idée est de fixer des contraintes minimales de consommation d'énergie, invitant ainsi à terme les industriels à concevoir des ordinateurs dont on pourra substituer un système d'alimentation par un autre système plus performant."

*nous devons échanger des matières premières secondaires parce que nous en avons besoin.*" Face à cette réponse très imparfaite, "nous essayons aujourd'hui d'établir de nouveaux critères techniques, autrement dit de nouvelles normes qui spécifieront à quel moment un déchet aura été suffisamment recyclé pour cesser d'avoir le statut de déchet et devenir un produit. Ce qui signifie qu'il sera dès lors soumis au régime des produits, et donc à la réglementation REACH."

## Non déchet ou produit ?

Or, cette réglementation estime Michel Quatrevalet, "exige une chaîne de traçabilité qui ne peut pas exister sur quelque chose issu de déchets. Pour les entreprises qui font de la valorisation ou du recyclage, c'est un vrai cauchemar."

Alors, faut-il parler de produit ou de "non déchet" sur lequel s'appliquerait la réglementation REACH comme l'évoque Michel Quatrevalet ? Pour Karolina Frasn, les choses sont entendues : pour qu'un déchet devienne produit, "il doit d'abord subir une opération de récupération, qui peut être aussi simple que le tri. Ensuite, il est nécessaire qu'il existe un marché. Ce produit qui ne doit évidemment pas avoir d'impact négatif sur l'environnement ou la santé humaine doit répondre à des critères techniques, une législation et des normes à élaborer."

## Le besoin de normes

À propos du besoin de produits normés justement, Jérôme Le Conte, directeur général France Veolia-Propreté, considère que "la norme pour un produit issu d'un déchet, doit être identique partout en Europe. Pour ce travail de normalisation extrêmement important, procédons par étapes : allons des produits les plus simples aux plus sophistiqués. Ne compliquons pas les choses en mettant en place des législations incompréhensibles, et finalement difficilement applicables."

Dans cette perspective, le processus de comitologie en cours revêt une importance capitale. Car, remarque Didier Imbert, "on peut très rapidement décréter qu'un déchet est un produit en ayant une vision très basse de la qualité." L'harmonisation au

niveau européen est donc nécessaire d'autant que, note Stéphane Arditi, "le produit voyage plus librement que le déchet. Si on veut éviter la guerre du déchet entre industriels, il faut fixer une norme qui permette un échange entre pays selon des règles admises par tous." Mais, prévient Michel Quatrevalet, il est inutile "pour des matières qui voyagent de mettre des normes très sévères si cela ne sert qu'à faciliter l'exportation vers des zones qui seraient moins exigeantes en matière de normes. On doit avoir à l'esprit cette problématique d'extérieur/intérieur de la zone européenne et ne pas se confiner dans un raisonnement purement européen." Enfin, Michel Quatrevalet comme Stéphane Arditi pointent la nécessité de considérer le déchet comme une ressource dans un contexte général de raréfaction des ressources naturelles notamment. Pour Michel Quatrevalet, "ce sujet ne me paraît pas être traité encore en Europe à sa juste valeur."

## Planification : de l'élimination à la gestion et à la prévention

Le renforcement de la planification constitue également l'un des axes importants de la Directive-cadre. "Lorsqu'il y a eu les premières Assises en 1991, note Laurent Michel, directeur général de la prévention et des risques au MEEDDM, les premiers plans départementaux d'élimination des déchets commençaient à être mis en place. La Directive parle désormais de plans de gestion tout en mentionnant la notion de programmes de prévention." Le changement de terminologie "montre que la planification doit être un outil d'évolutivité des stratégies dans la gestion des déchets, précise Stéphane Arditi. Car, interroge-t-il, qui est capable de dire ce qui se passera dans 30 ans, vu le rythme des innovations technologiques ? Un bon outil de planification est avant tout un outil qui doit permettre de mettre en place des logiques de recyclage tout en tenant compte de la hiérarchie de traitement énoncée dans la directive. Celle-ci, prévient-il, n'a d'ailleurs pas vocation à renforcer le business des déchets même si c'est une réalité dont elle tient compte."

## La planification à l'échelle d'un bassin de vie

### L'exemple de Vitry/Saint-Dizier/Bar-le-Duc

"La planification doit désormais prendre en compte les notions de bassin de vie ou de bassin économique, conformément aux dispositions du Grenelle 2 de l'environnement, explique Stéphane Arditi. Il est désormais important que l'autorité qui élabore le plan d'élimination et de gestion des déchets ne s'enferme pas dans une dimension purement administrative." Car il y a risque à créer des doublons, coûteux et peu efficaces. Pour illustrer son propos, Stéphane Arditi prend pour exemple le "triangle que forme dans l'Est de la France, Vitry/Saint-Dizier/Bar-le-Duc. Ce bassin de 200 000 habitants est à cheval sur trois départements et deux régions. Soit il est envisagé une réflexion dans chaque département sans tenir compte de ce que fait le voisin, soit la réflexion est menée au niveau de ce bassin de vie avec ses propres moyens de traitement. Résultat, vous n'arriverez pas au même plan, au même impact économique ni à la même empreinte environnementale." Conclusion : une planification réussie implique, avant de faire un choix, d'étudier différents scénarios sans se cantonner au seul aspect administratif d'un territoire.

## Déchets en Europe, produits en Afrique ?

Jean-Pierre Ymele, membre d'HYCACAM (Hygiène et Salubrité au Cameroun) s'interroge sur les expéditions de déchets vers le continent africain, déchets utilisés en tant que produits. "Y a-t-il une réflexion sur ce sujet au niveau européen ?", se demande-t-il. Oui, lui répond Karolina Frás, "ce que nous considérons comme un déchet doit, idéalement, être considéré comme un déchet." Même chose pour un produit. Pour autant, l'Europe est consciente qu'il existe des dérives. "une expédition sur cinq en dehors de l'Europe a tendance à être illégale, car il n'y a pas assez d'installations de traitement qui répondent aux normes très élevées de traitement mises en place au sein de l'Union Européenne." Pour sa part, Jérôme Le Conte estime qu'il faut bien "distinguer le réemploi de l'objet devenu déchet. La réutilisation est d'ailleurs prévue dans la législation européenne. Malheureusement, cette réutilisation n'est pratiquement pas encadrée." Et il n'est pas rare que, sous couvert d'emplois de produits destinés à être réutilisés, certaines personnes peu scrupuleuses, "complètent les containers de déchets toxiques, engendrant les catastrophes que l'on connaît." Mais réaffirme-t-il, "le réemploi en tant que tel n'est que le sous-produit de la société d'enfants gâtés que nous sommes devenus."

Quel maillage et quelle doit être la taille des outils à mettre en place ? Selon Fabienne Labrette-Ménager, "ces plans doivent nécessairement prendre en compte deux éléments : d'une part l'autosuffisance qui implique de veiller à ne pas surdimensionner les unités de traitement, et d'autre part la proximité. Sans cela, le risque est que certaines collectivités soient tentées de faire appel à des déchets extérieurs pour rentabiliser leur outil." Un point de vue que relativise Jérôme Le Conte selon lequel "au regard de ce qui se passe en Europe (Allemagne, Pays-Bas), les installations françaises sont largement sous-dimensionnées. Nous avons trop de centres de tri de petite taille qui coûtent une fortune aux collectivités." Selon lui, la France hésite à créer de grosses installations pour des raisons liées au transport des déchets. Mais, le développement "de transports alternatifs comme l'utilisation du transport fluvial" constitue une piste prometteuse.

### La nécessaire harmonisation

Comment parvenir à une harmonisation des réglementations et des pratiques à l'échelle des 27 pays de l'Union ? Très compliqué répondent en substance les différents intervenants. Jérôme Le Conte relève des écarts de pratiques énormes entre les pays, "à l'image de ce qui se passe au Danemark, ou à l'opposé, en Grèce. En France par exemple, l'existence d'une TGAP sur les sites d'enfouissement non autorisés est une pratique qui fait des vrilles dans un esprit anglo-saxon !" Pour Michel Quatrevalet, la première difficulté est liée à la barrière de la langue : les mots n'ont pas partout le même sens. "Traduire en 27 langues les questions de gestion de déchets d'une manière comprise de la même façon par tous constitue un énorme challenge."

Laurent Michel estime pour sa part que l'harmonisation est particulièrement nécessaire sur les grands sujets que sont les flux de déchets, les impacts sanitaires et environnementaux, etc. "Au-delà des normes, dit-il, cela passe par le partage de définitions communes...". Des actions ont d'ores et déjà été menées avec succès, notamment en

matière de réglementation sur les installations de traitement. Pour Laurent Michel, le besoin d'harmonisation doit d'abord porter sur l'élimination et la valorisation des déchets, mais aussi sur les pratiques en matière de contrôles. Autant de grands objectifs dont la mise en œuvre relève plus de la subsidiarité, à "condition bien sûr qu'elle soit contrôlée".

Une approche partagée par Didier Imbert qui constate finalement que pour qu'il y ait harmonisation il est important que les pays se mobilisent, notamment lors de la procédure de comitologie. "La France n'a pas toujours été très présente, reconnaît-il. Mais les choses changent, surtout depuis le Grenelle de l'environnement. A nous de faire valoir nos arguments car il n'y a pas de bons et de mauvais élèves, il y a seulement des approches différentes. A chacun de défendre son point de vue, d'être actif afin de parvenir à une décision partagée."

Un équilibre qui n'est pas facile à trouver, constate Karolina Frás, "car le domaine des déchets est un domaine complexe. Lorsque nous parlons de problèmes sur le marché intérieur, de mouvements de ressources, de protection ou de réduction des impacts sur l'environnement, il me semble indispensable d'harmoniser. Quant à savoir s'il faut collecter dans des sacs jaunes ou verts, autant laisser ce choix à l'appréciation des Etats Membres !" Quant à Stéphane Ardit, il justifie le besoin d'harmonisation "dans la mesure où nous passons d'une société du déchet à une société du recyclage. Si le déchet est traité en tant que tel, la subsidiarité ne pose pas de problème. En revanche, dès que l'on entre dans une logique de ressource, l'harmonisation est indispensable."



## Plénière 2

# Prévention et recyclage : l'heure des choix pour une nouvelle étape



### **Pilote :**

Mme Lydie OUGIER, *chef  
département adjoint, ADEME*

### **Co-pilote :**

M. Pascal GENNEVIEVE, *directeur  
général adjoint, Veolia Propreté*

### **Animateur :**

M. Jean-Louis CAFFIER

### **Avec la participation de :**

M. Jean-Jacques DOHOGNE,  
*chargé de mission, ACR+*

M. Bruno GENTY, *vice-président,  
France Nature Environnement*

M. Jean-Louis MERRIEN,  
*vice-président, Rennes Métropole*

M. Pascal SECULA, *président,  
Federec*

M. Philippe VAN DE MAELE,  
*président, ADEME*

## abstract

En matière de prévention, il ne suffit plus de répéter que le meilleur déchet est celui qu'on ne produit pas. Associations et citoyens, industriels et politiques, chercheurs et consommateurs... tous s'impatientent aujourd'hui de ce que les approches stratégiques ne soient pas immédiatement suivies d'effets. Mais peut-être que la réflexion n'est pas assez élargie aux problématiques de gestion des ressources, de prévention qualitative ou de politique intégrée des produits...

De même, à l'autre bout de la chaîne, le recyclage, face à la raréfaction des ressources naturelles et aux aléas du cours des matières premières, doit continuer à explorer l'état de la "concurrence" avec les filières d'élimination, étudier les contraintes faites aux utilisateurs des "matières premières secondaires", sans oublier d'interroger les pratiques existantes en Occident pour, au final, avec la mobilisation de tous – jusqu'au consommateur – en imaginer de nouvelles.

### Faux blocages

Contrairement à certaines idées reçues, la prévention peut donner des résultats encourageants sur le terrain... À l'image de l'action sur les sacs de caisse réalisée dans l'agglomération rennaise. *"Sur notre territoire, il y a 4 ans, les associations nous ont demandé si l'on pouvait supprimer les sacs de caisse dans la grande distribution", rappelle Jean-Louis Merrien, vice-président de Rennes Métropole. "Après avoir rencontré les responsables des grandes enseignes, nous avons ensemble signé une charte en septembre et dès novembre, après des campagnes de communication, il n'y avait plus un sac de caisse ! Il n'y a eu aucune difficulté insurmontable. Certes, les citoyens ont acheté un peu trop de sacs réutilisables la première année, mais cela s'est ensuite stabilisé."* Second exemple autour de l'eau. *"Suite à un pic de pollution il y a 10 ans, nous avions des bouteilles d'eau minérale dans nos restaurants scolaires. Après avoir vérifié la très bonne qualité de l'eau courante année après année, nous avons écrit à tous les parents d'élèves pour les prévenir que désormais nous supprimions ces bouteilles. Sur 8 000 repas distribués chaque jour, nous avons eu seulement deux lettres de protestation. Tout ça pour dire que parfois nous imaginons des faux blocages autour de la prévention."*

### De la mobilisation à l'incitation... collective

**Du producteur au consommateur, en passant par le législateur, les collectivités, les associations jusqu'aux entreprises de recyclage... la prévention est plus que jamais l'affaire de tous. Car il y a urgence. Alors que la loi de 1992 en avait fait une priorité, le temps est venu de passer – enfin – à l'action. Le Grenelle de l'Environnement a en effet fixé des moyens et des objectifs... tandis que les consciences ont changé.**

Pourquoi privilégier la prévention ? Comment agir de concert en faveur de cette prévention mais aussi du recyclage ? Quels sont les facteurs-clés du succès ? En quoi la prévention et le recyclage sont-ils complémentaires ? La prévention peut-elle contribuer à un nouveau modèle de développement ?... Toutes ces questions ont aujourd'hui leur importance quand on sait que ce sujet est une des priorités de la Directive Européenne et, en France, du Grenelle de l'Environnement.

*"Derrière ces choix, il y a très clairement la volonté d'optimiser l'utilisation de la matière et les actes d'achats pour réduire aussi bien les impacts que les coûts",* entame Philippe Van De Maele, président de l'ADEME. *"Ce qui amène à réfléchir à un nouveau modèle de développement plus sobre en énergie, en matière, en eau, et moins émetteur de CO<sub>2</sub>, moins polluant. Mais les enjeux ne sont pas qu'environnementaux, ils sont aussi financiers et sociaux, avec de réelles économies pour les entreprises, les collectivités et au bout du compte... les citoyens."*

Pour rappel, les objectifs du Grenelle sont de réduire la production de déchets de 7 %, soit 5 kg par an et par personne sur 5 ans. *"Quand on sait que chacun génère environ 390 kg de déchets chaque année, on se dit même qu'on pourrait aller plus loin !"* Une enquête de l'ADEME a en effet révélé qu'environ 7 kg des déchets ménagers d'un citoyen moyen étaient des produits alimentaires non débarrassés. Ramenée au nombre de caddies annuels,



une saine gestion du consommateur permettrait ainsi de gagner très rapidement jusqu'à 25 kg, tout en incitant les producteurs à faire progresser l'éco-conception. *"De même, pour les entreprises, il y a 20 % d'économies d'énergie qui sont assez facilement réalisables dès lors qu'avec des investissements, il y a aussi un retour financier."*

### Un enjeu partagé

De son côté, avec 1 500 entreprises regroupant 35 000 salariés, FEDEREC (Fédération des Entreprises du Recyclage) produit 38 millions de tonnes de matières premières recyclées. *"Je ne suis donc pas le mieux placé pour parler prévention",* sourit son président Pascal Secula. *"Mais en tant que citoyens, nous avons tous conscience de cette priorité qui se situe très souvent en amont de nos métiers. Les matières premières, telles que nous les produisons aujourd'hui, sont d'ailleurs indispensables dans la mesure où les ressources naturelles ne suffisent plus aujourd'hui pour faire "tourner" la société mondiale."*

Autour de la prévention en amont et du recyclage en aval, France Nature Environnement a même développé un slogan simple et compréhensible par tous : *"Trier c'est super bien, jeter moins c'est encore mieux"*. Car, pour l'association, le temps est enfin venu de passer à l'action. *"Nous faisons partie des naïfs qui pensaient qu'avec la loi de 1992, la prévention serait déjà la priorité, se traduisant instantanément par des actes concrets au niveau des entreprises et de la consommation",* déplore le vice-président Bruno Genty. *"Mais grâce au Grenelle de l'Environnement, les moyens financiers apparaissent aujourd'hui."* À savoir de 600 à 700 millions d'euros sur 3 ans, dont un tiers uniquement pour les plans de prévention et les programmes d'action.

De quoi impressionner Jean-Jacques Dohogne, chargé de mission à l'ACR+. *“Avec de tels montants, la France est en avance par rapport aux prescriptions européennes pour 2013 et va pouvoir engager des actions efficaces ! Car si beaucoup d'avancées ont été réalisées depuis 20 ans au niveau du recyclage, on a du mal en revanche à travailler sur des exemples européens concrets et quantifiables concernant la prévention. On ne trouve souvent que des projets pilotes, sans stratégie en amont, ni évaluation par la suite.”*

Dès lors, ces moyens ne justifient-ils pas une autre fin ? *“Sur la métropole rennaise, nous sommes en effet en avance sur l'objectif de 7 %, avec environ 300 kg de déchets annuels par habitant contre 390 kg au niveau national. Un chiffre qui ne tient d'ailleurs pas compte des ordures transférées vers les déchetteries qui sont aussi à la charge des collectivités !”,* insiste Jean-Louis Merrien, vice-président de Rennes Métropole. *“Or, grâce aux aides annuelles, notre budget prévention va désormais passer de 200 000 à 400 000 €. Compte tenu de ces moyens, l'objectif de 7 % ne devient-il pas trop petit ?”* L'occasion pour Philippe Van de Maele de rappeler que cet objectif fixé par le Grenelle de l'Environnement est un minimum à atteindre et que l'objectif se situe aussi ailleurs. *“On en fait beaucoup en termes d'argent car nous avons beaucoup de retard. L'enjeu est ainsi que les 60 millions de consommateurs jouent le jeu !”... À l'image des habitants rennais qui, depuis 1992, sont parvenus à descendre jusqu'à 20 % sous la moyenne française. “Il faut donc être optimiste et croire aux citoyens”, en déduit Jean-Louis Merrien. “Tout en ayant des indicateurs pour évaluer précisément les quantités évitées grâce aux actions de prévention, notamment sur les petits territoires où de nombreux facteurs ont des impacts significatifs sur les volumes de déchets”,* renchérit Bruno Genty.

### Dès la conception

Mais comment mener de front prévention et recyclage ? Pour Pascal Secula, il faut notamment agir sur l'offre. *“À l'image de la suppression des sacs dans les grandes surfaces pour éviter les sur-emballages, les entreprises du recyclage doivent travailler sur la conception des produits mis sur le marché. Évitions ainsi les produits complexes qui nécessiteront in fine du traitement, de la valorisation énergétique et donc des coûts importants. C'est ainsi que nous atteindrons facilement notre objectif de 75 % de recyclage. Et pour cela il faut oser.”*

Philippe Van de Maele voit quant à lui beaucoup plus large. Éco-conception, acte d'achat, sensibilisation du consommateur... *“La prévention, c'est toute la chaîne ! Le tri, le recyclage et la valorisation deviennent ainsi essentiels dès lors que le maximum a été fait en amont.”* Un enjeu économique pour le collectif, mais également pour les entreprises. *“Des études ont en effet montré que les coûts de production des entreprises avaient baissé dès lors qu'elles avaient analysé leur consommation d'énergie et de matière et s'étaient lancées dans l'éco-conception.”*

Sans compter les effets sur l'emploi qui a progressé de 2 % par an ces 10 dernières années dans les métiers de l'environnement et du recyclage, grâce notamment à la création d'éco-organismes. *“Et même si demain la prévention a un effet, elle ne va pas réduire à néant la production de déchets”,* reconnaît Pascal Secula. *“Nos entreprises seront donc toujours présentes avec des outils de plus en plus performants... et de l'emploi non délocalisable.”*



### Le déchet, une matière première ?

La définition du mot “déchet” serait-elle en train de changer ? Pascal Secula, président de FEDEREC, dresse en effet le constat suivant : *“Aujourd'hui, nous avons toujours du mal à entendre de la bouche de certaines personnes compétentes le mot de “matières premières” pour parler des produits issus du recyclage. On dit “sous-produits”, “déchets valorisables”, “recyclables”, etc. On joue avec cette sémantique. Au moment où la directive cadre est sur le point de définir le statut de déchets, je crois qu'il faut oser parler de “matières premières recyclées”... en évitant d'y rajouter la qualification “secondaire”. Car ces matières premières recyclées servent aujourd'hui à fabriquer 50 % de nos produits consommés. Autrement dit, sans elles, la planète ne pourrait pas fonctionner dans la mesure où les ressources naturelles ne peuvent seules produire les objets de consommation.”* Une position que Bruno Genty, vice-président de France Nature Environnement, ne partage pas : *“Les déchets sont d'abord une ressource pour les opérateurs de déchets !*

*“Pour l'instant, les citoyens comme les entreprises n'ont pas remarqué qu'ils rapportaient de l'argent. Au contraire, ils en coûtent. Et si le déchet était une source d'énergie renouvelable, pourquoi dans ce cas ne pas inciter les gens à en produire de plus en plus ? On ne peut pas indéfiniment dire qu'il y a urgence par rapport à la situation écologique et vouloir reproduire sans cesse le modèle actuel via un alibi pour continuer de gaspiller. C'est donc très bien de trier et de recycler parce que quelle que soit la qualité des actions de prévention, il restera beaucoup de déchets. Ceux-là, essayons au maximum de les valoriser !”*

Pour avancer sur la voie du succès en matière de prévention, la réglementation reste cependant incontournable. *“Sauf qu’aujourd’hui, on demande aux Départements d’établir un plan d’élimination des déchets d’un côté, et un plan de prévention de l’autre, ce qui pose des soucis en termes de planification”*, déplore Jean-Louis Merrien. *“La solution serait peut-être dans un plan des déchets unique, avec plusieurs volets.”* Quant à la TGAP qui doit permettre de financer les programmes locaux de prévention et de réduction : *“Pourquoi cette taxe ne serait pas payée à 50 % par les collectivités qui amènent les déchets en centres d’enfouissement ou dans les incinérateurs, et à 50 % par la Responsabilité Élargie des Producteurs ?”*

### Jusqu’au consommateur

Finalement, la réponse est sans doute à chercher dans la mobilisation et le partage des rôles. Alors que l’État et l’Europe élaborent les réglementations, les consommateurs ont en effet le pouvoir d’influer collectivement sur les distributeurs et les producteurs au niveau de la demande, tandis que les collectivités peuvent inciter les citoyens à changer de pratiques, notamment via des partenaires associatifs. *“À Rennes Métropole, nous avons ainsi créé un comité de proposition et d’innovation sur les déchets réunissant des associations d’environnement, mais aussi le CROUS, des bailleurs HLM, des syndicats d’immeuble... pour réfléchir ensemble sur la réduction des déchets et imaginer ce que l’on va faire dans les années à venir.”*

Ce que défend également Bruno Genty : *“Dans un territoire, quelle que soit sa taille, c’est en effet l’activité humaine et la manière dont elle est organisée qui génèrent du déchet. Il faut donc solliciter les acteurs de ce territoire pour voir comment ils peuvent limiter cette production”*. À l’image des bailleurs sociaux par exemple qui imposent désormais l’utilisation de produits d’entretien concentrés et sans substance dangereuse et encouragent le compostage en pied d’immeuble... *“Il s’agit en fait de sortir de la tradition française des commissions consultatives pour entrer dans une vraie logique de partenariat et de démarches participatives, plus dynamiques et plus pérennes.”*

Être multi-acteurs et multi-instruments, c’est bien. Encore ne faut-il pas, pour Jean-Jacques Dohogne, laisser passer les opportunités pour étudier et changer le comportement du consommateur ! *“En ce moment, beaucoup de grandes surfaces affichent des labels écologiques, européens ou qui leur sont propres. Logo, empreinte carbone... Si parfois, c’est clair, je ne suis pas sûr qu’en général les gens sachent ce que cela veut dire et s’ils sont bien informés. Et pour cela, il faut d’abord connaître le consommateur.”*

Consommateurs, offre, labels : *“cette équation est très importante”*, confirme Philippe Van de Maele qui rappelle également que le Grenelle a aussi fixé pour objectif l’étiquetage des informations carbone, énergie, polluants sur différents produits. *“Mais il ne faut pas non plus tout attendre du consommateur. Il faut que toute la chaîne s’y mette si l’on ne veut pas perdre du temps.”*

### L’option incitative

Et pourquoi ne pas également s’inspirer de ce qui se fait hors des frontières françaises, notamment à Alost, ville des Flandres où réside Jean-Jacques Dohogne. *“Depuis 20 ans, nous avons eu plusieurs plans déchets qui nous ont permis d’évoluer.”*

### Incitation et information

Comment une mesure telle que la redevance incitative peut-elle être efficace si elle n’est pas accompagnée d’information ? Dans la salle, la question a fait débat. *“La Responsabilité Élargie du Producteur ayant un impact sur les prix, au final c’est le consommateur qui paie. Elle devient même significative, représentant plus d’un milliard d’euros face aux 5 à 6 milliards dépensés par les collectivités pour la gestion des déchets”*, analyse Bernard Casnin, chargé de mission à la Confédération Générale du Logement. *“Mais sans information, comment l’incitation peut-elle être efficace ? Pour les emballages par exemple, les consommateurs ne savent pas qu’ils payent chaque année 411 millions d’euros via le point vert ! À quand donc une véritable politique d’information, telle que la préconise la loi de 1992, mobilisant l’ensemble des acteurs pour faire évoluer nos comportements vers des pistes que l’on ne mesure pas encore ?”* Rappelant que la REP n’est pas directement une mesure incitative, Philippe Van de Maele, président de l’ADEME, reconnaît cependant que c’est sans doute le bon moment pour changer les modes de consommation. *“Mais je ne suis pas sûr que le tarif-prix soit l’unique indicateur. La loi d’engagement national pour l’environnement va d’ailleurs imposer à partir de 2011 qu’un certain nombre d’informations soient fournies aux consommateurs pour les aider dans leur choix. Il faut cependant respecter leur liberté de choix... tout en renforçant leur sensibilisation.”*

Vice-président du Conseil Général d’Indre-et-Loire, Alain Kerbriand-Postic confirme quant à lui que la redevance incitative mise en place sur sa commune a donné des résultats grâce notamment aux réunions d’information publiques, créées avec l’aide de l’ADEME. *“Il ne faut pas non plus hésiter à la faire évoluer petit à petit au fil des années... toujours en échangeant avec les citoyens”*... et pourquoi pas en allant jusqu’au porte-à-porte comme c’est le cas dans les Flandres par exemple ?

Pour Nicolas Garnier, délégué général d’AMORCE, l’incitation se joue forcément au moment de l’acte d’achat. *“C’est là que l’on va pouvoir faire un choix si on est informé de la nature et de la quantité de déchets générés par les produits mis en vente.”* L’occasion de rappeler que quelques jours plus tôt, le Sénat avait voté 4 mesures importantes “qui malheureusement pourraient être retirées par l’Assemblée Nationale”, à savoir : l’obligation dans les magasins d’afficher les produits qui génèrent le moins de déchets, l’obligation de préciser si le produit se recycle ou pas, la diminution des points verts en cas de déchets recyclables, et la possibilité de mettre en bout de caisse un lieu pour récupérer les emballages en trop.

Enfin, même s’il y est favorable, Bruno Genty, vice-président de France Nature Environnement estime que *“c’est une erreur de penser qu’on pourra réduire les déchets seulement avec un levier incitatif. Car en France, on voudrait que les produits de la redevance financent l’intégralité du service. Or, en Belgique, ils ont prévu que la redevance financerait au moins 50 % des coûts et qu’il faudrait avoir recours au budget pour le reste, jusqu’à définir peu à peu le “coût vérité”. Mais pour cela, il faudrait, en France, réformer le code général des collectivités territoriales. Ceci dit, je suis complètement favorable à ce système de payer en fonction de ce que vous jetez.”*

*Aujourd'hui, nous en sommes à 105 kg de déchets résiduels par an et par habitant pour plus de 300 kg recyclés... grâce aux taxes incitatives. Autrement dit, le sac résiduel déposé dehors coûte bien plus cher que le bac pour le compost, que le papier, que le verre et les autres sacs. Idem à la déchetterie où il faut payer au-delà d'un forfait gratuit de 50 kg.*

En contre-partie, de grands moyens sont mis en œuvre, notamment pour favoriser le compostage, avec des chiffres qui parlent d'eux-mêmes : 2 500 "maîtres composteurs" dans la région (5 pour 10 000 habitants : promotion, conseils...), 37 % des habitants qui compostent à domicile avec l'accent mis sur le compostage qualitatif... "Nous avons créé un système de gestion des déchets qui nous met en avant. Au final, les coûts sont moindres parce que nous produisons moins... Tout en réduisant in fine les émissions de gaz à effet de serre."

Un exemple qui fait réagir Jean-Louis Merrien : "Contrairement à ce que l'on peut penser, les déchetteries ne sont pas gratuites en France. Certes, pour les collectivités, le traitement à la tonne y est moins cher que celui issu du porte-à-porte, mais pour l'habitant ce n'est pas aussi clair dans la mesure où il faut rajouter à la taxe le prix du carburant par rapport à la quantité transportée". De même, par rapport au compostage – et bien que l'on soit sur de la prévention –, une collectivité doit-elle financer des actions pour gérer des déchets difficilement quantifiables... et qui surtout ne peuvent plus être considérés comme tels ?

*"Aujourd'hui, en droit européen et en droit national, c'est en effet l'acte d'abandon qui caractérise le déchet", confirme Bruno Genty. "Aussi, quand j'utilise mes résidus de cuisine et de jardin pour fabriquer mon propre compost, il n'y a pas d'acte d'abandon. En revanche, quand je les mets devant ma porte ou que je les apporte en déchetterie, là, je les abandonne. Réglementairement, il y a donc apparition du déchet."*

Revenant aux tarifications incitatives, Philippe Van de Maele reconnaît que peu sont mises en place sur le territoire national. "Mais il existe des aides pour encourager la réflexion et avancer dans ce sens. D'ailleurs, je crois que le Grenelle a prévu une part incitative dans la collecte des déchets d'ici 5 ans. C'est un des outils, sachant qu'il ne faut en négliger aucun. Tout le monde doit se mettre autour de la table, travailler et progresser dans la bonne direction en cumulant toutes les solutions possibles."

### À l'échelle des territoires

Dernière grande question abordée : la prévention peut-elle finalement favoriser un nouveau modèle de développement ? "En termes de prévention, la question qui se pose dans nos différents territoires européens, nationaux et locaux est : comment peut-on modifier nos modes de production et de consommation ?", entame Bruno Genty. "Avec déjà des pistes qui fonctionnent dans la vie réelle". Finie par exemple "l'obsolescence programmée" des photocopieurs qui consistait à fabriquer un produit destiné à devenir rapidement un déchet. "Aujourd'hui, ces fabricants mettent des machines à la disposition de leurs clients qui payent selon leur consommation. Autrement dit, on sollicite désormais de la matière grise pour redévelopper des produits qui soient démontables et réparables parce qu'il y a là un enjeu financier."

Pour Bruno Genty, c'est là une opportunité pour commencer à "reterritorialiser" l'économie. Les biens manufacturés sont en effet souvent fabriqués dans des pays où il y a un bon compromis entre la qualification de la main d'œuvre et sa rémunération. "En revanche, le technicien qui vient entretenir la machine, doit, lui, être présent sur le territoire." De même, dans les îles par exemple, il peut être intéressant de trouver des producteurs locaux de boissons pour réintroduire de la consigne sur les emballages et ainsi offrir un avantage concurrentiel à ces entreprises. "Et contrairement à ce qu'on pense en France, ça coûte moins cher d'avoir des emballages réutilisables que jetables !"

L'autre avantage est aussi de pouvoir ainsi recréer du lien social. "Il n'y a pas d'un côté des consommateurs et de l'autre des producteurs. Il y a une co-responsabilité qui passe sans doute par de l'éducation populaire, de l'accompagnement, du conseil de proximité...". Une étude de l'ADEME a ainsi démontré que faire les bons choix de consommation permettait de réduire les déchets et réaliser des économies financières. "D'où le risque avec les redevances incitatives de pénaliser davantage les plus démunis, déjà victimes de la mal-consommation, qui préféreront peut-être brûler leurs déchets au fond du jardin ou les déposer dans les bois."

Certes, ces changements de pratiques peuvent entraîner la disparition de certains métiers, comme la distribution de supports publicitaires dans les boîtes aux lettres. "Mais à côté de cela, beaucoup d'autres vont apparaître ou réapparaître", assure Jean-Louis Merrien. À l'image des recharges de cartouches d'encre, de la réparation des vélos, de la location de vaisselle ou de gobelets pour les festivals et les fêtes... "Tout dépend souvent d'une personne, d'une motivation ou d'une initiative comme ça a été le cas pour les composteurs d'immeuble. Nous y avons vu l'intérêt écologique et financier mais nous n'avions pas imaginé son impact social. Aujourd'hui, on se réunit en petits groupes autour du composteur et on parle de jardinage, des vacances, des enfants. Cela, on l'a découvert en cours de route !"

## Atelier 1

# Un seul statut pour les déchets en Europe ?



### Pilote :

M. Philippe LEDENVIC, *directeur, DREAL Pays de la Loire*

### Co-pilotes :

M. Hugues LEVASSEUR, *directeur marketing, Sécché Environnement*  
M. Claude PLATIER, *directeur communication, Federec*

### Animateur :

M. Jean-Louis CAFFIER

### Avec la participation de :

M. Thomas BONHOURE, *chargé de mission bureau planification et gestion des déchets MEEDDM*

M. Peter EDER, *projets scientifiques, unité production et consommation durable, Commission européenne*  
M. Carl ENCKELL, *avocat, cabinet ADAMAS*

M. Marc JUBAULT-BREGLER, *président, SMTD (Syndicat mixte pour le traitement des déchets du bassin Est du Béarn)*

Mme Isabelle MARTIN, *directrice des affaires réglementaires, SITA*

M. Thierry MEUNIER, *directeur écoresponsabilité, SECHE Environnement*

## abstract

La transcription de la Directive-cadre dans le droit des États membres, et sans doute son interprétation variable selon les intérêts géopolitiques, repose la question du statut du déchet. Si le texte apporte sans doute de vraies avancées, des zones d'ombre persistent. Des réflexions de même nature – déchets ou non déchets, conséquences juridiques, techniques, économiques et environnementales – concernent également les activités de recyclage, de même qu'elles découlent de la mise en œuvre du règlement REACH.

## Cruciale, la question de sortie du statut des déchets

La question de la sortie du statut des déchets constitue sans aucun doute le préalable indispensable pour parvenir à un seul statut des déchets en Europe. La procédure est lancée pour cinq grands flux, mais elle promet d'être longue tant la liste des candidats est importante. Quelles en sont les critères ? Un déchet valorisé devient-il automatiquement un produit ? Quelles réglementations s'appliquent, entre la réglementation déchets et la réglementation REACH ? Autant de questions au cœur de ce débat.

### De la société du déchet à une société du recyclage

La question de sortie du statut du déchet constitue sans aucun doute l'une des questions dominantes à résoudre afin de transposer la Directive-cadre dans le droit de chacun des Etats membres. Peter Eder, responsable de l'élaboration des critères de fin de vie du déchet à la Commission européenne explique qu'il s'agit là d'une notion "relativement

*simple en apparence*" : c'est en effet "à l'issue d'un certain nombre d'étapes de recyclage qu'un déchet devient nouveau matériau". Toute la subtilité est donc de "déterminer à quel stade de ce processus se produit ce changement". C'est cette question qui est actuellement en débat.

Historiquement, "lorsque l'ancienne directive-cadre a été élaborée dans les années 70, nous vivions dans une société du déchet, où il était avant tout question d'élimination, de mise en décharge ou encore d'incinération. Désormais, nous sommes passés à une société du recyclage, comme l'atteste le poids de ce secteur économique".

### Primordiale, la qualité

C'est dans cet esprit qu'a été élaborée la nouvelle directive-cadre. "L'article 6 est consacré à sortie du statut de déchet, dont les critères sont définis en procédure de comitologie (lire encadré). Cet article stipule notamment que le produit issu du déchet doit avoir une utilisation spécifique, être conforme à des normes, disposer d'un marché. Surtout, il ne doit pas avoir de retombées environnementales ou sanitaires négatives." Selon Peter Eder, "la qualité du produit est donc primordiale. Ainsi, des conditions doivent être fixées dans le processus de traitement du déchet et des apports de matériaux afin d'en exclure certains qui pourraient nuire à la qualité du produit recherché. Exemple concret : dans le cas du recyclage du papier, il ne devrait pas être possible de le recycler pour en faire un produit s'il a été en contact avec des aliments, ou s'il a servi dans un environnement hospitalier".

### Des critères pour une meilleure harmonisation

Pour Peter Eder en tout cas, il est évident que le travail fait autour de l'établissement de critères de sortie du statut de déchet "va permettre une certaine harmonisation et de meilleures garanties légales à l'échelle de l'Europe". Car aujourd'hui dit-il "la loi peut être interprétée différemment d'un Etat-membre à un autre, voire d'une région à l'autre". Pour Peter Eder, ces critères de sortie du statut des déchets devraient présenter bien des atouts : allègement des formalités administratives, garanties de qualité, meilleure protection de l'environnement, etc. Surtout, ils devraient être bénéfiques à une meilleure harmonisation européenne que chacun appelle de ses vœux.

Directrice des affaires réglementaires de la SITA, Isabelle Martin se montre circonspecte quant à la possibilité offerte aux Etats membres de déclarer certains flux "end of waste", au risque de créer "des distorsions de concurrence gênantes". Elle en appelle à "plus d'harmonisation".

### Mais un besoin de clarification

L'article 6.4 de la directive auquel fait référence Isabelle Martin et qui permet donc aux Etats membres, si rien n'est fait au niveau européen, d'envisager la sortie du statut de déchets de certains flux, "mérite clarification", déclare Thomas Bonhoure, chargé de mission du bureau de la planification et de la gestion des déchets au ministère de l'Ecologie.

En matière d'harmonisation, Peter Eder réaffirme qu'il s'agit "d'un aspect essentiel de notre travail à la Commission européenne. Pour quels types, quelles filières, où se situe le



*besoin d'harmonisation ? Dans quelle mesure les différences de solutions apportées par les différents États-membres sont-elles susceptibles de provoquer des distorsions de marché et de créer des difficultés voire des risques de confusion ? Telles sont les questions auxquelles nous devons répondre. Cela est d'autant plus pertinent que d'importantes quantités de matériaux sont négociées entre les États-membres. Il est inversement moins urgent de définir une solution au niveau européen s'agissant de matériaux utilisés de manière plus spécifique ou dont la valeur et le prix sont peu élevés. Dans ce cas, une gestion à l'échelle locale est préférable."*

Dans la perspective de la transposition de la directive dans le droit des 27 États européens d'ici le 12 décembre 2010, Thomas Bonhoure estime également nécessaire de clarifier la notion de "sous-produit. Il ne doit pas être vu comme une sorte de zone grise qui échapperait soit à la réglementation REACH, soit à la réglementation déchets." Précision de Carl Enckell, "Un sous-produit n'aura jamais été un déchet. C'est un résidu d'un processus de production qui n'entre pas dans la catégorie déchets." Quoi qu'il en soit, "comment articuler la directive-cadre déchets à REACH ?" s'interroge Thomas Bonhoure.

### **Le déchet, une définition en creux ?**

Président du Syndicat mixte pour le traitement des déchets dans la région de Pau, Marc Jubault-Bregler, témoigne des difficultés que rencontre son Syndicat en matière de coopération transfrontalière sur les déchets avec l'Espagne. En cause, "l'absence de concordance des lois entre nos deux États." Pour Marc Jubault-Bregler, "même si, en cette période transitoire, certains élus s'avouent perdus", la transposition prochaine de la directive-cadre "va forcément nous aider." Elle devrait aussi faciliter selon lui les relations avec la population qui comprendra plus aisément "l'intérêt de trier mieux, puisque du déchet on peut faire une matière première." Pour autant Marc Jubault-Bregler estime que la définition du déchet "va se faire en creux : c'est la définition du produit qui permettra finalement de définir le déchet."

Une approche que partage Carl Enckell, avocat au sein du cabinet ADAMAS : "c'est précisément parce que l'Union européenne a contribué à une définition des produits en déchets que l'on a aujourd'hui des difficultés à définir comment on va en sortir. L'objectif du droit communautaire est en effet d'atteindre un niveau de protection élevé de l'environnement, en y appliquant le principe de précaution. A ce titre, de nombreuses décisions ont conduit les juges à définir comme étant un déchet ce dont on se défait. C'est cette définition en creux qui a pourtant été reprise dans la directive du 19 novembre 2008. Elle a ainsi permis à la Cour de Justice des Communautés Européennes d'affirmer que des débordements d'eaux usées étaient des déchets. De même, le juge communautaire a ainsi reconnu au bout de 10 ans, que du fuel lourd, mélangé à du sable et à des sédiments sur les plages de Loire-Atlantique, de Vendée et de Bretagne, était un déchet. Les juges français n'avaient pas eu ce niveau de réflexion... Cela pose donc la question du temps de transposition du texte... Aujourd'hui, alors que la Commission s'interroge sur la manière de sortir du statut du déchet, j'observe que l'on a mis des années à définir ce qu'était un déchet, en appliquant finalement le principe de précaution." Selon Carl Enckell, "pour sortir du statut du déchet, on va donc fermer le parapluie !"



### **Comitologie : cinq types de déchets en cours d'examen**

La mise au point des premiers critères de sortie du statut de déchet se déroule actuellement. Elle concerne cinq types de déchets : ceux issus de l'acier, de l'aluminium, du cuivre, du papier et enfin du verre. Elle se déroule en fait suivant deux processus menés de manière quasi parallèle comme l'explique Peter Eder. "Le premier, le processus comitologique consiste pour la Commission européenne à faire une proposition dont elle débat avec les États-membres et sur laquelle ceux-ci sont amenés à voter. Le Parlement et le Conseil européens ont également la possibilité d'examiner la proposition de la Commission, qui décide, en dernier ressort, de l'adoption des critères proposés. Deuxièmement, à ce processus politique s'ajoute un autre processus basé sur des aspects purement techniques. Ceux-ci sont examinés par des experts originaires de toute l'Europe, dans le cadre de groupes de travail dirigés par le Centre commun de recherche de la Commission européenne. À l'issue de ce processus, le Centre commun de recherche rédige un rapport qu'il remet à la DG Environnement et qui marque le point de départ de la procédure officielle de prise de décision." Où en est-on aujourd'hui ? "Concernant l'acier et les déchets d'aluminium, un rapport technique provisoire devait être présenté rapidement. L'analyse des aspects techniques du papier a débuté et l'organisation d'un premier atelier d'experts devait se dérouler en novembre. Les travaux devraient ensuite débiter rapidement pour les déchets du cuivre et du verre. Au final, les premières décisions en matière de critères de sortie du statut de déchet pourront être prises en 2010, peut-être au cours du premier semestre, mais tout dépendra du rythme de la procédure comitologique."

### L'avis des industriels

Les industriels craignent-ils eux aussi une longue période de transition entre l'adoption de la Directive-cadre, sa transposition dans le droit français et l'élaboration des critères de sortie du statut de déchet ? Isabelle Martin rappelle que *“tant qu'il n'y a pas de publication des critères de sortie des déchets, nous sommes toujours sous le régime déchets. Comme l'ont rappelé Karolína Fras et Peter Eder, la directive de 1975 n'avait pas envisagé cette sortie du statut de déchet. Ce qui n'a pas empêché les industriels d'évoluer dans leurs pratiques.”* Cela étant, les industriels restent attentifs aux évolutions en cours, en particulier en ce qui concerne les grands flux, dont ils attendent des simplifications administratives. Mais la vigilance sera plus grande sur les *“flux plus spécifiques, d'autant que les candidats à la sortie du statut de déchet sont nombreux. Or, le déchet a une certaine vertu : il peut être tracé. Ainsi, on l'a vu, une responsabilité juridique peut être mise en œuvre pour réparer des atteintes faites par des déchets à l'environnement. A mon sens, c'est plus compliqué lorsqu'une marchandise est en cause.”*

### Vers plus de contrôles...

Pour sa part, Thierry Meunier, directeur écoresponsabilité du groupe SECHE Environnement est persuadé que *“le fait de fixer des niveaux de précaution, des niveaux critiques, des niveaux techniques pour sortir du statut du déchet va renforcer le besoin de contrôles. On s'attend dans la profession à ce que ces exigences soient encore plus drastiques, sans forcément nous garantir d'un point de vue juridique.”* Thierry Meunier estime que les flux les moins importants seront écartés, et pourtant, *“certaines petites filières mériteraient d'aller dans le sens de plus de valorisation. Problème, elles risquent de se heurter aux nécessités d'analyses finales”* qui les rendront peu rentables. Face à de telles craintes, Peter Eder affirme que *“l'instauration de critères de sortie du statut de déchet serait contraire à la volonté du législateur si ces critères devaient conduire à une multiplication des formalités administratives et des contrôles et empêcher, au bout du compte, de sortir du recyclage”.*

### ... Mais un nécessaire compromis

Certes, poursuit Peter Eder, et l'article 6 de la directive-cadre le rappelle, *“l'adoption de ces critères de sortie ne doit pas aller à l'encontre de la protection de l'environnement et de la santé humaine. Le défi consiste désormais à définir le bon compromis. Lorsque nous définissons par exemple une valeur limite de polluant pouvant être contenu dans un produit, nous devons aussi réfléchir à la manière dont cela pourra être mesuré, sans pour autant alourdir de telles démarches. Selon moi, la mise en place d'une procédure d'assurance qualité fiable et de nature à garantir la qualité du produit constitue un point particulièrement important.”* Peter Eder partage l'avis de Thierry Meunier sur la complexité de telles démarches : *“De nombreuses discussions ont eu lieu avec les experts dans le cadre des groupes de travail sur les catégories de matériaux. Quel est le bon compromis ? Il n'existe en effet pas de réponse simple en la matière. La difficulté de notre travail réside essentiellement dans la nécessité d'apporter les meilleures solutions possibles.”*

### Les limites des contrôles : l'exemple de terres excavées

Les contrôles peuvent bloquer des projets de valorisation ou de retraitement de produits, affirme Carl Enckell. Pour illustrer son propos, l'avocat cite longuement le cas problématique des terres non-inertes faiblement polluées à travers l'exemple des travaux menés par Voies Navigables de France (VNF) pour l'élargissement du canal du Petit Rhône à Sète *“Afin de faire passer des barges de transport de marchandises plus larges et satisfaire ainsi aux objectifs d'augmentation du trafic fluvial posés par le Grenelle de l'Environnement, VNF creuse ce canal en largeur et en profondeur. Il faut également gratter des matériaux secs qui ne sont pas soumis en tant que tels à une quelconque réglementation. On obtient ainsi 1 million de m<sup>3</sup> de ces matériaux. Les analyses menées par précaution révèlent un taux de salinité légèrement supérieur au seuil inerte. Or, selon la réglementation, si vous n'êtes pas inerte, vous êtes non-dangereux, ce qui suppose une filière de traitement spécifique difficile à mettre en œuvre pour de tels volumes. En fait, des solutions existeraient avec des filières de valorisation en endiguement ou en remblais. Au vu des analyses techniques, il en ressort finalement que la terre de Camargue est un déchet ! Cela a de quoi faire dresser les cheveux sur la tête. Nous sommes aujourd'hui dans l'impasse !”*

Pour Carl Enckell, *“ce dossier illustre à quel point la question de fin de statut de déchets et les conditions dans lesquelles elle pourra être mise en œuvre, est urgente. A mon sens, on ne pourra pas attendre le temps de transposition, filière par filière, pour en arriver aux terres inertes légèrement polluées. D'autant que le législateur communautaire nous dit dans la directive du 19 novembre 2008 que, contrairement à une décision antérieure, les terres non-excavées polluées ne sont pas des déchets. Il se trouve qu'en 2004 une décision affirmait le contraire, alors qu'en France tout cela relève de la législation des installations classées. Bref, tout cela crée des difficultés énormes.”*

Commentaire de Carl Enckell : *“Cela montre bien qu'il y a un mouvement historique dans le sens d'une sur-définition du déchet avec comme objectif la protection de l'environnement et l'application du principe pollueur/payeur. Question : comment disqualifier ce déchet et arriver au statut de produit ? Dans ce cas, c'est REACH qui s'applique, avec deux principes : d'une part, le principe d'inversement de la preuve qui signifie que celui qui met un produit sur le marché doit prouver son innocuité, et d'autre part, le principe de substitution. Dans ce cas, à chaque fois qu'une substance moins potentiellement dangereuse aura été identifiée, il faudra la remplacer à la précédente.”* Finalement, en matière de sols pollués, *“le législateur français est en avance sur l'Europe puisqu'il a inventé le concept d'usage futur. On dépollue à un niveau qui dépend de l'usage futur (industriel, habitat, tertiaire). Pour sortir du statut de déchet, la solution serait peut-être d'avoir un niveau d'exigence correspondant à l'utilisation du futur produit.”*

Du point de vue du Ministère de l'Ecologie, Thomas Bonhoure estime que les critères de sortie du statut de déchet devront déterminer les risques, les qualités mesurables du produit, mais aussi s'attacher aux process... *“Contrôler ce n'est pas forcément mettre un inspecteur derrière chaque produit, ajoute-t-il, mais c'est aussi clarifier comment les différents corps d'inspection et de contrôle peuvent intervenir avec les DRIRE, la DGCCRF. Le contrôle peut être renforcé aussi en multipliant et en coordonnant les différents angles d'approche autour de cette notion de statut de déchets.”*

### Public-privé : quelle concurrence ?

En sa qualité d'élue, Marc Jubault-Bregler constate que les syndicats de traitement des déchets seront désormais aussi *“producteurs de matières premières”*. A ce titre, *“les contrôles que nous devons effectuer auront nécessairement un coût qu'il faudra expliquer à nos concitoyens, ce qui est politiquement compliqué”*. En tout cas, le fait que ces syndicats puissent désormais être à l'origine de produits issus des déchets n'est pas sans interpeller les professionnels, comme Tilia Kjellberg, représentante de la société SITREVA : *“faut-il mettre en place des systèmes financiers spécifiques pour ne pas fausser la concurrence ? Comment cela va-t-il se régler ?”*

Sur cette question, autrement dit la capacité d'initiative d'une personne publique sur un marché privé, Carl Enckell estime qu'il existe des pistes de réponse dans la mesure où, avec les dispositions liées aux Grenelle de l'environnement, les collectivités peuvent désormais vendre l'électricité qu'elles produisent. Ainsi, *“on peut imaginer un système à peu près identique pour les collectivités publiques qui produiraient un produit issu des déchets ménagers et assimilés. Soit le produit est réutilisé par la collectivité et cela ne pose pas de problème, soit il est mis sur le marché. Le système reste à inventer mais le cadre juridique existe.”* Quant à Marc Jubault-Bregler, il estime que ces changements vont susciter *“une réflexion sur les compétences des syndicats de traitement de déchets”*.

Un seul statut pour les déchets en Europe ? Ou trois comme se demande finalement Pascale Kromarek ? Le débat reste ouvert. Pour autant, Carl Enckell tente d'apporter d'ultimes éléments de réflexion en clôture de cet atelier. *“La réponse dépend de la manière dont on comprend le sujet. Un seul statut pour les déchets en Europe, est-ce souhaitable ou inéluctable ? Pour ma part, je pense qu'il s'agit de quelque chose de souhaitable. La directive ne définit pas la notion de sortie du statut de déchets mais donne des critères permettant aux Etats membres de la définir. Cela implique que cette 3<sup>e</sup> catégorie qu'évoque madame Kromarek, ces déchets valorisés dont on ne sait que faire, selon moi, ne sortent pas du statut des déchets puisqu'il n'existe pas de marché. Dès lors, on peut s'interroger sur l'utilité de certains processus de valorisation”,* mais c'est un autre débat. *“Quoi qu'il en soit, les réflexions vont se poursuivre sur ce sujet extrêmement technique pendant encore longtemps. En ce sens, il y aura effectivement beaucoup de travail pour les juristes !”*

### L'avis de Pascale Kromarek : du travail pour les avocats !

Chargée de cours de droit de l'environnement à Paris I et juriste environnement chez Total, Pascale Kromarek, se demande, démonstration à l'appui, si la directive-cadre aboutit bien à une clarification des notions de déchet, non-déchet, produit, etc. *“La directive-cadre de 1975-1997 a beaucoup été interprétée, mais on savait à peu près ce qu'était un déchet et ce qu'était un produit. Un déchet restait déchet jusqu'à son élimination, ou bien jusqu'à sa valorisation achevée. La Cour de Justice dans tous les arrêts n'a pas dit autre chose. De temps en temps, elle reconnaissait au produit ou à la matière dont on débattait le caractère de déchet. A d'autres moments, elle reconnaissait un caractère de produit après valorisation. Ceci était dans la logique des définitions de cette directive. Dans la directive de 2008, nous avons quasiment la même définition, la valorisation et le recyclage doivent tendre à avoir une matière, un produit ou quoique ce soit apte à la fonction initiale de ce qu'était le déchet avant de devenir un déchet ou apte à d'autres fins c'est-à-dire qu'il y a une notion d'utilisation. Nous n'avons jamais été très à l'aise avec ces notions en France contrairement à l'Allemagne où la loi a permis de remettre dans le circuit économique un déchet qui avait été valorisé. Madame FRAS l'a rappelé la notion de fin de vie du déchet existait déjà mais elle n'était pas définie.*

*Si je lis le texte de la directive, on obtient finalement 3 catégories :*

- 1, le déchet avant toute opération de valorisation ;
- 2, le non-déchet qui redevient un produit après valorisation ou recyclage s'il répond à certains critères et à condition en effet qu'il soit bien dans les catégories de déchet/produit/matière/etc. pour lesquelles auront été établies ces critères ;
- 3, le déchet valorisé qui ne sert à rien, que l'on remet peut-être dans un circuit économique mais qui ne peut pas être un produit puisqu'il ne répond pas à des critères.

*Qu'en fait-on ? Il y a un début de réponse dans le fameux paragraphe 4 de l'article 6 précédemment évoqué : chaque Etat a la possibilité de considérer au cas par cas, ce qui a toujours été le cas jusqu'à présent, que ce qui a été valorisé n'est plus un déchet, et ce, avec ou sans critères. C'est la responsabilité de chaque Etat de le définir.”*

*Conclusion de Pascale Kromarek : “si nous en arrivons à officialiser ainsi trois catégories, à mon avis nous ouvrons là un champ extraordinaire de travail pour les avocats et les experts techniques !”*

## Atelier 2

# Un “plan déchets” : et après ?



### Pilote :

**M. Vincent DESIGNOLLE**,  
*chef du service des risques  
naturels et technologiques,  
DREAL Pays de la Loire*

### Co-pilote :

**M. Jean-Pierre LE SCORNET**,  
*vice-président, Conseil Régional  
des Pays de la Loire*

### Animateur :

**M. Rémy ROCHE**

### Avec la participation de :

**M. Bruno GENTY**, *vice-président,  
France Nature Environnement (FNE)*

**M. Alain KERBRIAND-POSTIC**,  
*vice-président, Conseil Général  
d'Indre-et-Loire*

**M. Ludovic LEPLAT**, *directeur du  
développement, GEODEVE, filiale  
du groupe SITA France (SUEZ  
Environnement)*

**M. Jean-Pierre LE SCORNET**,  
*vice-président, Conseil Régional  
des Pays de la Loire*

**M. Philippe MUCCHIELLI**,  
*responsable du pôle national  
artisanat et environnement,  
Centre National d'Innovation pour  
le Développement durable et  
l'Environnement dans les Petites  
entreprises (CNIDEP)*

**M. Jan NOSEK**, *représentant  
du Ministère de l'environnement,  
République Tchèque*

**M. Vincent VERON**, *directeur,  
Syndicat Mixte Intercommunal de  
Réalisation et de Gestion pour  
l'Élimination des Ordures Ménagères  
du secteur Est de la Sarthe  
(SMIRGEOM)*

**M. Dieter WÖRNER**, *chef d'agence  
de protection de l'environnement,  
Ville de Fribourg, Allemagne*

## abstract

La mise en place d'un "plan déchets" n'est pas un long fleuve tranquille. Le planificateur ne dispose pas de tous les leviers d'actions pour mettre en œuvre son plan et, au cours de la vie du plan, pour en contrôler l'application et en évaluer l'efficacité et l'impact environnemental. Les rôles sont partagés entre différents acteurs – pouvoirs réglementaires, collectivités, maîtres d'ouvrage, professionnels, associations... – de telle sorte qu'une coordination est nécessaire. L'expérience française en la matière mérite donc d'être examinée (comment organiser les collaborations, quelle place à la concertation, quels leviers d'action et de suivi privilégier...), mais aussi comparée aux pratiques internationales.

## Les bonnes intentions face aux réalités du terrain

L'élaboration d'un plan déchets est loin d'être un long fleuve tranquille... même pour un élu vert. Jean Reverault, président du Syndicat mixte de valorisation des déchets ménagers de la Charente (CALITOM), en a fait l'amère expérience.

*"Avec un de mes collègues, nous avons attaqué les deux premiers plans départementaux sur notre territoire. Le troisième, nous l'avons fait, lui en tant que vice-président du Conseil Général chargé de l'environnement et moi en tant que président du syndicat mixte de valorisation. Notre volonté était de le construire dans une large concertation. Mais derrière, la réalité du terrain est totalement différente. Car il faut ensuite mettre en place les équipements de traitement. Pour cela, nous sommes allés à la rencontre des habitants pour expliquer nos choix, en l'occurrence le tri mécano-biologique. Nous nous sommes heurtés à de nombreux refus et incompréhensions, tout d'abord les riverains contre l'installation d'un centre d'enfouissement près de chez eux mais également les contribuables qui ne veulent pas payer la facture. Tout cela pour dire que même en étant animés des meilleures intentions, il est difficile de faire aboutir ce type de projet. Pour mettre toutes les chances de son côté, il faut bien informer les contribuables et clarifier les choses en amont."*

## Des progrès encore à faire

**Après le Grenelle Environnement 1 et bientôt le Grenelle 2, le principe des plans d'élimination des déchets semble bien acquis et accepté. Depuis qu'ils intègrent une part grandissante de concertation et de consultation du public, ils ont démontré leur utilité et leur efficacité. Mais la gestion de ces plans pose de nombreux problèmes en raison notamment du partage des rôles entre les différents acteurs : État, collectivités locales, maîtres d'ouvrage, professionnels ou encore associations...**

Depuis la directive européenne de 1975, revue en 1991, la France a mis en place deux types de plan d'élimination des déchets : à l'échelle départementale pour les déchets ménagers et assimilés et à l'échelle régionale pour les déchets dangereux. L'objectif était de mettre en place des dispositifs adaptés et partagés pour faire face à l'augmentation des volumes de déchets.

### Des débuts difficiles

Les plans déchets ont tout d'abord fait l'unanimité contre eux, surtout dans leurs premières générations. Le principal reproche était de trop négliger le volet prévention. Les associations de défense de l'environnement en ont fait une cible privilégiée : certaines, comme France Nature Environnement (FNE), n'hésitant pas à aller devant les tribunaux administratifs pour les annuler. *"Malheureusement, ces décisions ont rarement été prises pour de bonnes raisons"*, regrette Bruno Genty, vice-président de FNE. *"Nous voulions surtout en profiter pour provoquer le débat et sensibiliser sur l'importance de la prévention. Pour éviter une longue procédure judiciaire, les juges administratifs préféreraient à chaque fois nous donner raison pour vice de forme. Ce qui ne nous a jamais permis non plus d'obtenir une jurisprudence !"*

### La concertation, socle de la planification

Depuis des efforts ont quand même été faits pour apaiser les rapports. La loi prévoit depuis 2003 la



consultation du public lors de l'élaboration des plans déchets. Les élus ont pris conscience qu'il était inutile d'imposer leurs décisions. Pour s'ancrer dans la réalité, un plan doit être construit dans la concertation.

Jean-Pierre Le Scornet, vice-président du Conseil Régional des Pays de la Loire, en est convaincu. *"Seul le consensus des acteurs concernés peut faire d'un plan régional d'élimination des déchets dangereux (PREDD) un outil applicable sur le terrain. En tant qu'élus, nous sommes "condamnés", mais de manière très positive, à faire en sorte que la concertation soit la plus aboutie possible. En Pays de la Loire, nous avons débuté notre réflexion en 2007. Elle vient tout juste d'aboutir. Les conclusions ne sont pas tombées du ciel ou sorties d'un bureau obscur du Conseil Régional. Elles ont au contraire fait l'objet d'un travail en profondeur avec l'ensemble des acteurs industriels et associatifs, des collectivités locales, des services de l'Etat et l'ADEME pour développer des outils partagés."*

### Garder de la souplesse

Ludovic Leplat, directeur du développement de GEODEVE, filiale du Groupe Sita France, spécialisée en conseil et management de projets d'installations classées pour la protection de l'environnement, est sur la même longueur d'onde. Il a notamment été associé à la révision du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA) du département du Nord.

*"En tant que professionnel, nous sommes là pour partager notre expertise. Nous essayons d'apporter notre pierre à l'édifice pour améliorer la connaissance de nos partenaires, à travers notamment nos retours d'expérience sur l'exploitation des infrastructures de traitement. Un plan déchets ne doit pas être un cadre rigide mais un outil évolutif. Pour l'inscrire dans la durée, il faut se laisser une certaine marge de manœuvre afin de pouvoir prendre en compte les évolutions technologiques et réglementaires. Nous essayons également à chaque fois de proposer un panel de moyens dans lequel les collectivités sont libres de faire leur choix."*

### Ne pas mettre les usagers devant le fait accompli

De son côté, le Conseil Général d'Indre et Loire est en plein débat sur la révision de son PEDMA. Le plan précédent, élaboré par les services de l'Etat en 2004, a été peu appliqué. Parmi les principaux freins : l'annonce de la construction d'un incinérateur en plein cœur de l'agglomération tourangelle. La révision s'annonce délicate, avec de nouveaux paramètres à prendre en compte : l'évolution de la réglementation nationale et européenne, les nouvelles exigences du Grenelle Environnement, l'augmentation des tonnages de déchets et des infrastructures de traitement devenues obsolètes. Une consultation préalable associant l'ensemble des acteurs a ainsi été engagée.

Preuve de l'importance de cette démarche, les élus d'Indre et Loire ont même fait retarder un projet de nouvel incinérateur sur leur territoire à Chinon. *"Nous ne voulions pas mettre les habitants devant le fait accompli"*, précise Alain Kerbriand-Postic, vice-président du Conseil Général d'Indre et Loire. *"Le débat public n'aurait plus eu aucun intérêt. Nous y tenions et nous ne le regrettons pas. Bien entendu, en tant qu'élus, nous prenons le risque de nous faire critiquer. C'est la seule façon d'aller au bout des choses. Au final, nous sommes très satisfaits de ce temps d'écoute privilégié. Je ne vous cache pas que nous étions un peu inquiets de la réaction des associations. Les débats sont parfois durs. Mais tout le monde a joué le jeu, avec un comportement d'écoute. De ces échanges, nous avons réalisé une synthèse qui a permis de dégager des priorités. Les élus vont pouvoir s'appuyer sur cette base partagée pour élaborer la révision du plan."* La démarche de concertation va se poursuivre dans le cadre d'un comité de pilotage. Le processus devrait durer encore au moins 18 mois.

### Les élus s'engagent

La situation est très similaire en Sarthe où le premier PEDMA, approuvé en 1996, n'a jamais été appliqué. Le second a même été annulé en 2006 par le tribunal administratif en raison d'une trop forte concentration de projets de nouvelles installations sur un même secteur géographique. Trois nouveaux centres de stockage devaient s'ajouter à celui déjà existant dans un rayon de 10 km. Le Conseil Général de la Sarthe a décidé de reprendre les choses en main.

*"Le président du Département s'est même engagé personnellement sur ce dossier"*, commente Vincent Veron, directeur du SMIRGEOM, Syndicat Mixte Intercommunal de Réalisation et de Gestion pour l'Élimination des Ordures Ménagères du secteur Est de la Sarthe. *"Nous avons engagé une nouvelle concertation plus approfondie. Ce qui nous a permis d'aller encore plus loin, en intégrant notamment les objectifs du Grenelle Environnement en termes de valorisation. Sur le volet prévention, nous avons fait encore mieux en fixant un objectif de 10 % de diminution du tonnage sur la durée du PEDMA."* Cette démarche vient d'aboutir avec l'approbation du nouveau plan en octobre 2009.

### Risque de confiscation par les élus

De son côté, Bruno Genty, de FNE, n'est pas convaincu qu'il existe une réelle concertation dans l'élaboration des plans déchets. Il met notamment en garde contre

le risque de confiscation de la procédure par les élus qui chercheraient ainsi à imposer un plan moins contraignant à appliquer. *"J'ai parfois l'impression qu'on ne s'entend pas bien sur les mots. Pour moi, se concerter signifie se mettre d'accord pour agir ensemble. Or, dans la majorité des cas, nous avons l'impression que les projets sont déjà définis. Quelques scénarios sont proposés, lesquels aboutissent à chaque fois à mettre en évidence le besoin de nouvelles capacités de traitement. Pour satisfaire les associations, on y intègre un volet prévention que les élus s'empressent de présenter comme une priorité. Mais en réalité, leur principale préoccupation reste la gestion des "tuyaux"!"*

### Des attentes déçues...

Pourtant les associations de défense de l'environnement avaient accueilli très favorablement la décision de transférer la compétence d'élaboration et de révision des plans aux collectivités départementales et régionales. Après les premiers plans qualifiés de "technocratiques", les attentes étaient fortes de voir se construire un projet partagé avec les acteurs du terrain. Les associations ont très vite déchanté. *"Le rôle des régions et des départements n'est pas d'écrire un joli document plein de belles promesses – ce qui est très facile à faire avec l'aide d'un consultant – mais de faciliter le travail des autres collectivités locales en mutualisant un certain nombre d'outils"*, poursuit Bruno Genty, de FNE. *"Elles doivent avant tout encourager les bonnes pratiques et soutenir les initiatives prometteuses. En plein débat autour du redécoupage administratif, elles ont une vraie opportunité politique à saisir."*

### ... en raison aussi d'un manque de moyens

La concertation et la planification exigent cependant de lourds moyens financiers et humains. *"Or si la compétence a été transférée, les moyens financiers ne l'ont pas été"*, réagit Jean-Pierre Le Scornet, vice-président du Conseil Régional des Pays de la Loire. *"Dans le contexte actuel de réforme de la fiscalité locale, la situation – en tout cas pour les Régions – ne va pas aller en s'améliorant."*

**Jan Nosek,  
représentant  
du Ministère de  
l'environnement  
de la République  
Tchèque**

### Une préoccupation très récente

*"Dans notre pays, la préoccupation environnementale est encore très récente. Le premier plan déchets a été élaboré en 2001. Décrété en 2003, il est en vigueur jusqu'en 2012. Même si nous sommes très bien placés parmi les pays européens en matière de tri des déchets plastiques, nous avons encore beaucoup de progrès à faire. Nous sommes notamment confrontés à l'augmentation des volumes de déchets biologiques mis en décharge. Dans le domaine de l'éducation environnementale, nous sommes également très en retard. Les quarante années de gouvernement communiste ont fait beaucoup de dégâts. La volonté politique de faire évoluer les mentalités existe mais elle n'est pas assez forte. Et surtout entreprises et citoyens ne sont pas encore prêts à faire les efforts : les premières préférant privilégier leur développement économique et les seconds défendre leur pouvoir d'achat."*

### Une difficile articulation territoriale

Ce qui soulève le problème de la difficile articulation territoriale. L'actuelle répartition des rôles entre État, Régions, Départements, et les autres collectivités locales, véritable empilement administratif, conduit à limiter l'efficacité concrète des démarches de planification. Ce ne sont pas les mêmes niveaux territoriaux qui élaborent les plans de gestion des déchets. Les Départements sont chargés de la gestion des déchets ménagers et assimilés et les Régions des déchets dangereux, avec entre les deux de nombreuses zones grises.

*“De plus, si les Régions gèrent l'élaboration et l'animation du PREDD, le contrôle et le suivi sont assurés par les services de l'État, dépositaires de la réglementation”, ajoute Jean-Pierre Le Scornet. “Il devient donc urgent d'engager une réflexion afin de mieux clarifier les responsabilités.”*

### Mieux impliquer les PME

L'enjeu est de taille. Car sans un maillage du territoire suffisant, la tentation est grande pour certains de se débarrasser de leurs déchets dans la nature. Deux catégories posent le plus de problème : les déchets dangereux et les déchets inertes d'élimination. Dans cette problématique, les PME – et plus particulièrement les artisans – restent les premières ciblées.

*“Les artisans n'ont pas toujours conscience de la dangerosité de leurs déchets”, précise Philippe Mucchielli, responsable du pôle national artisanat et environnement au Centre National d'Innovation pour le Développement durable et l'Environnement dans les Petites entreprises (CNIDEP). “C'est surtout la gestion des déchets encombrants qui leur pose le plus de problèmes. Au contraire, les résidus de peinture ou de solvants, pourtant très nocifs, peuvent être facilement vidés dans un évier ou dans une poubelle.”*

C'est pourquoi le CNIDEP, qui travaille pour le réseau des chambres consulaires, des collectivités locales et des organisations professionnelles, a décidé d'agir sans attendre l'aboutissement des

plans d'élimination des déchets. *“Depuis 15 ans, notre priorité est de sensibiliser les artisans aux bons gestes”, poursuit Philippe Mucchielli. “Nous avons imaginé des outils pour mieux les accompagner. Car ils ne sont pas toujours formés, ni équipés pour gérer ce type de déchets.”*

### Faire preuve de pragmatisme...

Pour pallier ce manque, certaines collectivités ont décidé de se mobiliser, aidées par le CNIDEP. C'est notamment le cas de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, dans l'Isère. *“Au lieu de repousser le problème en laissant les artisans se débrouiller pour gérer leurs déchets, elle a décidé – même si cela ne fait pas partie de ses compétences – de mettre en place un service de collecte de déchets dangereux”, se réjouit Philippe Mucchielli. “La collectivité a formé des équipes et investi dans des véhicules adaptés. Elle collecte les déchets des professionnels – peintres, garagistes, imprimeurs... – qui en font la demande.”*

### ... et de modestie

S'il voit d'un très bon œil ce type d'initiative, Bruno Gentil, de France Nature Environnement, ne peut s'empêcher de mettre en garde contre trop de volontarisme. Il conseille aux élus de faire preuve aussi de modestie dans leurs décisions. *“Car le prix de la gestion des déchets résulte aussi de leur choix. Or certains, grisés par les très bons résultats de leurs politiques de tri, perdent parfois le sens des réalités, confondant quantité et qualité de service public.”* Il cite par exemple la mise en place de la collecte des déchets verts en porte-à-porte. *“Sans oublier les effets de modes. Après la torche à plasma, la nouvelle solution miracle est le système de prétraitement mécano-biologique. Tout cela a un coût !”*

### Manque de transparence dans les coûts

Au-delà de la mauvaise gestion de l'argent public, c'est surtout le manque de transparence qui est le plus souvent reproché aux élus. Pour Vincent Veron, directeur du SMIRGEOM, il est primordial d'expliquer au citoyen ce qu'il paie réellement. Car beaucoup d'idées fausses circulent sur le sujet. *“Par exemple, sur notre territoire de l'est sarthois, beaucoup trouvent le coût moyen par habitant de la gestion des déchets trop élevé. Or avec un montant de 63 euros par habitant, il est en fait en dessous de la moyenne nationale. Une très grande majorité a également l'impression de ne payer que pour la collecte des ordures ménagères. Elle ne représente en réalité que 30 % du coût du service imputé à l'habitant. À cela il faut ajouter le financement du traitement, les collectes sélectives, la gestion des déchetteries... Il y a donc un gros manque de communication.*

*Or ce n'est qu'en jouant la carte de la transparence que nous pourrions favoriser une prise de conscience et peut-être l'acceptabilité des futures évolutions de coûts. L'enjeu est important car en 10 ans le coût par habitant a progressé de 80 %. Une inflation qui devrait encore se poursuivre. Nous sommes actuellement en pleine phase de modernisation de nos infrastructures, avec d'importants investissements programmés.”*

### EGiDA : pour mieux estimer les quantités de déchets

En 2007, une enquête nationale sur les gisements des déchets de 1 000 PME artisanales a été conduite par le CNIDEP avec l'aide de 9 chambres de métiers. Cette démarche a permis d'établir des ratios moyens de production annuelle par salarié et par type de déchets pour les 22 métiers les plus représentés dans l'artisanat. Un outil informatique EGiDA (Estimation des Gisements de Déchets de l'Artisanat) a ensuite été développé pour faciliter l'exploitation de ces données. En saisissant le nombre de salariés d'une activité exerçant sur un territoire précis, EGiDA permet d'obtenir une estimation des quantités de déchets dégagées par famille (Inerte, Banal, Dangereux) et par type de déchets. Cet outil a été mis à la disposition des Régions et des Départements pour les aider dans leur politique de gestion des déchets.

### Le bâton ou la carotte

Certaines collectivités n'ont pas attendu la décision du Grenelle Environnement pour expérimenter des tarifications incitatives. C'est notamment le cas de la Communauté Urbaine du Grand Nancy en 2000. Le CNIDEP a notamment participé à cette démarche. *"Avant les professionnels avaient accès aux déchetteries sans aucun contrôle"*, précise Philippe Mucchielli, responsable du pôle national artisanat et environnement du CNIDEP. *"Dans les faits, ils profitaient gratuitement du service. Nous avons décidé de mettre en place un accueil dédié et payant en leur expliquant les conditions de tri. Pour faciliter l'acceptabilité, nous n'avons pas appliqué le coût réel immédiatement. L'augmentation des tarifs s'est faite progressivement sur 3 ans. Cette démarche a très bien fonctionné. 35 % des entreprises ont tout de suite joué le jeu pour atteindre les 60 % au bout de 3 ans."* Pour Philippe Mucchielli, la contrainte de la redevance est une bonne façon d'inciter les acteurs à se mobiliser. Il cite ainsi l'exemple d'une communauté de communes qui a optimisé la gestion de ses conteneurs à poubelle sur son cimetière pour limiter sa facture d'enlèvement d'ordures ou encore celui d'une université qui valorise désormais ses déchets papiers...

### L'Allemagne, l'exemple à suivre

En Allemagne, cette volonté de favoriser une plus grande transparence est appliquée depuis déjà plusieurs années. Résultat : le principe selon lequel le producteur de déchets paie pour les déchets qu'il produit est désormais très bien accepté. Les grandes villes sont autonomes pour fixer le montant des taxes sur les déchets. Leur montant est calculé séparément, indépendamment du budget municipal. Les ménages et les entreprises supportent l'ensemble des coûts inhérents à la gestion de leurs déchets.

*"Ils ont compris qu'en optimisant leur tri et en réduisant leur production de déchets, ils pouvaient diminuer la taille de leur poubelle et donc le montant de leur taxe"*, commente Dieter Worner, chef d'agence de protection de l'environnement de la ville de Fribourg. *"Une famille peut choisir entre une poubelle de 60 litres et une poubelle de 120 litres, le montant de la taxe appliquée varie en conséquence. Celui-ci s'élève par exemple à 200 euros par an pour une famille de 4 personnes utilisant une poubelle de 60 litres."*

*Nous avons pu mettre en place ces politiques car les habitants de Fribourg possèdent une conscience écologique très développée. Tous les citoyens ne sont pas prêts à accepter ce type de système. Il convient d'agir progressivement par des actions d'information et de sensibilisation, par l'éducation des enfants dès le plus jeune âge. Les entreprises sont également encouragées à travers la promesse d'abattements fiscaux. Il nous a quand même fallu plus de quinze ans pour parvenir à ce résultat."*

### Bientôt une tarification incitative en France ?

En France, la mise en place de la tarification incitative fait doucement son chemin. L'engagement 243 du Grenelle Environnement instaure une tarification incitative obligatoire du service public des déchets, s'appuyant soit sur la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), soit sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Elle comprendrait une part fixe reflétant le coût des équipements de collecte et une

part variable pour la consommation réelle de l'utilisateur. Cette dernière serait déterminée en fonction du volume de ses déchets. Cette tarification incitative permettrait d'appliquer, comme en Allemagne, le principe pollueur/payeur aux usagers du service et ainsi d'encourager les comportements vertueux. Cet engagement doit encore faire l'objet d'une traduction législative pour être mis en œuvre. À ce jour, la définition du niveau minimal obligatoire de la part variable semble encore poser problème.

### La redevance incitative n'est pas la solution miracle

Pour Bruno Genty, la tarification incitative ne doit surtout pas être considérée comme la solution miracle. C'est un des leviers incitatifs parmi d'autres à utiliser pour responsabiliser les habitants. *"Elle ne doit pas non plus être imposée brutalement, comme cela semble être le cas. Il faut au contraire laisser le temps aux gens de digérer cette annonce et de se préparer progressivement."*

Jean Reverault, président du Syndicat mixte de valorisation des déchets ménagers de la Charente, va encore plus loin dans la critique. *"Les redevances incitatives ne font qu'inciter les gens à ne penser qu'à leur intérêt personnel. Chacun va essayer de trouver des solutions pour éviter de payer. Il faut au contraire être dans une démarche plus constructive en encourageant les bonnes pratiques et en taxant seulement ceux qui ne respectent pas les règles fixées. D'après moi, c'est la meilleure façon de mettre fin aux comportements clandestins comme les dépôts sauvages."*

### Inventer la société de demain

Tous ces débats mettent en lumière la difficulté de la planification. L'une des raisons, pour Vincent Veron, directeur du SMIRGEOM, est que l'objectif a changé : il ne s'agit plus de développer des solutions techniques de traitement pour faire face à l'augmentation des volumes de déchets mais bien de limiter la production de déchets. Ce qui est d'après lui plus compliqué à réaliser. Il parle même de véritable révolution culturelle.

*"Il faut un gros travail de concertation, ce qui n'était pas forcément dans les habitudes des collectivités locales en matière de gestion des déchets. L'enjeu est de réussir à inventer de nouveaux outils technologiques et processus démocratiques. Car nous ne pouvons plus nous contenter de gérer cette problématique à courte vue. Moins produire de déchets passera par des bouleversements profonds de nos comportements individuels et collectifs, de nos modes de production et de consommation. Nous sommes en train de construire la société de demain."*

## Atelier 3

# La gestion des déchets face au défi du climat et de la transition énergétique



**Pilote :**

Mme Hélène LE DU

**Co-pilote :**

M. Michaël MANSUY, chargé  
d'étude, Véolia Propreté

**Animateur :**

Mme Marie-Odile MONCHICOURT

**Avec la participation de :**

M. Séverin FISCHER, chargé  
de mission climat, Entreprise  
Pour Environnement

M. Nicolas GARNIER, délégué  
général, Amorce

M. François GROSSE, chargé  
de mission, Véolia Propreté

Mme Frédérique MILLARD,  
chargée de mission, MEEDDM

M. Olivier THEOBALD, ingénieur,  
direction déchets et sols, Ademe

Mme Penelope VINCENT-SWEET,  
pilote prévention et réseau  
des déchets, France Nature  
Environnement

## abstract

---

Les débats en cours sur le changement climatique, illustrés par le Sommet de Copenhague fin 2009, de même que l'adoption fin 2008 du paquet européen énergie/climat, impactent évidemment le secteur des déchets. Il devient urgent de faire le point des connaissances disponibles sur l'efficacité des modes de traitement sur les émissions de gaz à effet de serre (GES), sur les axes d'amélioration pour réduire les émissions, sur les meilleures techniques disponibles... – mais aussi d'évaluer le potentiel que représentent les déchets comme énergie de substitution.

---

## **Incinération, fermentescibles : potentiels et illusions**

**Le Grenelle de l'Environnement avait pris l'initiative de porter l'approche intégrée déchets/climat/énergie, et, naturellement, la dimension du climat a été ajoutée en 2010 aux débats des Assises des Déchets. Ce premier atelier a de fait entamé le sujet, sans l'épuiser. À partir des engagements européens "3 fois 20" du Paquet Energie-Climat et des instructions – encore plus volontaristes – des lois Grenelle, la seule approche traditionnelle "déchets" est dorénavant enrichie de l'approche "énergie".**

### **Déchets et gaz à effet de serre**

En France, les émissions de gaz à effet de serre du secteur déchets représentent 3 % des émissions totales, soit environ 15 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>, tous gaz confondus. Pour comparaison, le premier secteur émetteur est le transport (26 %) ; le secteur déchets représente à peu près le même poids d'émissions que l'aviation internationale française, le dixième des émissions du secteur résidentiel et tertiaire...

En France, répartition des émissions de gaz à effet de serre par filière de traitement :

- 45 % proviennent de l'incinération (dont 73 % sont liés à des Unités d'Incinération d'Ordures Ménagères avec récupération d'énergie)
- 37 % sont liées à la mise en décharge
- 15 % sont liées aux eaux usées
- 3 % sont liées au compostage et à la méthanisation

À l'image des compromis du Grenelle, il est ainsi dorénavant admis que l'incinération, au même titre que le stockage, doit avoir une place reconnue dans le "bouquet" des traitements. Chacun en appelant évidemment à la mesure, voire à la restriction, pour des questions d'impact climatique qui n'échappent à personne ; mais chacun explorant également les nouveaux phénomènes technologiques ou économiques qui se font jour.

L'émergence rapide du marché des combustibles solides de récupération (CSR) en Allemagne est ainsi riche d'enseignements : sur les impacts des réglementations prônant l'interdiction de la mise en décharge, sur les nouvelles conditions d'investissement – et de commerce ! – qui sont faites aux industriels et aux collectivités, aujourd'hui saisies en Allemagne, demain sans doute partout en Europe... En fait, outre le travail de raison qui doit entraîner chacun à assumer la nécessité de l'incinération, mais sous contrôle, un travail d'imagination est également encore à faire afin d'explorer les mille trésors de la fameuse part résiduelle de nos poubelles, en particulier du côté des fermentescibles... Le débat continue.

### **Les ambitions du Grenelle : vers 20 millions de TEP**

Résumer les ambitions du Grenelle en matière de maîtrise d'émission de gaz à effet de serre liée aux déchets, voilà ce à quoi s'est appliquée Frédérique

Millard, du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM), en ouverture de l'atelier. Elle a rappelé les engagements internationaux et européens de la France – convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, protocole de Kyoto – et la volonté gouvernementale d'être exemplaire au niveau européen. L'Europe vient ainsi d'adopter le "Paquet Energie-Climat", dans lequel les États membres se sont engagés sur le "3 fois 20" : atteindre d'ici 2020 une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre, une amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique et une part de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie de l'UE.

*"Le Grenelle a d'abord affirmé l'importance de diminuer les déchets à la source, a rappelé Frédérique Millard. Priorité est donc à la diminution de production de déchets. Ensuite, pour les déchets existants, il y a urgence à aller vers plus de recyclage et plus de valorisation énergétique. C'est en ce sens que le ministère soutient la valorisation énergétique des déchets, à deux titres : la réutilisation du déchet en tant que source de production d'énergie, et l'utilisation du déchet en tant qu'énergie renouvelable. Ainsi, le comité opérationnel (Comop) 10 du Grenelle a transcrit les objectifs du Paquet Energie-Climat de 20 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique (fixé en fait à 23 % pour la France) : en 2020, il faudra parvenir à plus 20 millions de tonnes équivalent pétrole d'énergies renouvelables, dont la moitié venant de la chaleur."*

### **La problématique clé de l'incinération**

C'est Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce, qui a identifié le point-clé du débat : quel avenir pour l'incinération des déchets, avec valorisation énergétique ou pas, en France ? *"Disons les choses clairement, après la crise grave de la fin des années 90, qui a généré un assez fort sentiment de rejet, et alors que sur le terrain des outils continuent à fonctionner et sont performants, nous sommes arrivés au Grenelle avec en tête cette question sur l'avenir de l'incinération. Et il est intéressant finalement de voir ce qu'a été la conclusion du Grenelle, à travers deux approches : le groupe déchets et le groupe énergie, avec le Comop 10 sur les énergies renouvelables."*

### **Approche déchets**

Côté déchets, il y a à peu près accord sur les engagements, résume Nicolas Garnier. En France, il n'a pas été fait assez en matière de prévention, de recyclage, et de valorisation organique. Ce qui implique en creux trois priorités (prévention, recyclage, valorisation organique) et deux objectifs : la réduction de 7 % de la production de déchets ménagers et assimilés par habitant sur les cinq prochaines années ; une augmentation du taux de recyclage porté à 35 % en 2012 et à 45 % en 2015 pour les déchets ménagers. *"Certains considèrent que ces objectifs ne sont pas assez ambitieux, d'autres qu'ils le sont trop. Ça veut dire qu'on n'est pas loin du compte..."*

Pour autant, le débat n'est pas clos. *"Que fait-on du reste ? Il y a un accord pour dire qu'il faut le limiter, en développant les politiques de réduction à la source et le recyclage."* Ce qui s'est décliné par les objectifs de réduction de 15 % des flux stockés et incinérés d'ici à 2012, et de limitation du potentiel de toute nouvelle installation à 60 % du gisement de la collectivité ou du territoire.

*“Ces chiffres et cette approche peuvent être perçus de deux manières. Cela peut être une manière de dire : “On veut en faire moins”. Mais c’est aussi une manière de dire, et là je regarde les associations de protection de l’environnement dans les yeux : “Il faut assumer les installations d’incinération” ! Un chiffre, pas assez connu mais donné par Chantal Jouanno au Conseil National des déchets, mérite l’attention : une étude démontre que, si les collectivités appliquent le Grenelle, un tiers des départements français aura les capacités de traiter les déchets résiduels, un tiers aura cette capacité si les projets en cours sont effectivement réalisés, et un tiers des départements n’aura pas la capacité de gérer ses déchets résiduels. C’est un point essentiel. D’ici 2015, en appliquant les objectifs du Grenelle, il nous faudra créer des installations de traitement des déchets résiduels”. Sans oublier l’autre débat corollaire, sur le dimensionnement de ces installations.*

### Approche énergie

Deuxième facette du débat sur les déchets au Grenelle : l’énergie. *“Pour répondre à la demande du ministre, Jean-Louis Borloo, de porter à 23 % la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique français, 3 % de plus que dans le paquet européen !, les négociateurs se sont rendus compte qu’il existait un important gisement à disposition, sur lequel il y avait des marges de manœuvre importantes”, rappelle le délégué général d’Amorce.*

Aujourd’hui en France, on produit déjà plus de chaleur à partir des déchets qu’on en produit à partir de la géothermie, du biogaz, de l’éolien et du solaire confondus. Attention à la confusion cependant : *“Je ne dis pas que les déchets sont une source renouvelable !”* C’est la méthodologie du protocole de Kyoto pour la quantification des déchets, rappelle Frédérique Millard. *“Par convention, une fraction des déchets mis dans les UIOM est considérée comme biodégradable, à hauteur de 50 % à l’international, en France c’était 57 % en 2008”.*



### Les belles perspectives de la méthanisation

Si le biogaz ne représente aujourd’hui que 1,5 % des énergies renouvelables en France, son potentiel est remarquablement élevé, estiment les spécialistes, dont Olivier Théobald, de l’Ademe. Surtout si la méthanisation se développait à bon rythme. *“Ce procédé est à l’interface de la production de déchets et de la production d’énergie. Ce qui explique que l’Ademe a toujours eu du mal à classer la méthanisation. On a finalement choisi de la classer dans les déchets, considérant qu’elle est avant tout utilisée comme traitement de déchets, et qu’ensuite, éventuellement, elle pouvait produire de l’énergie valorisable”. Sachant que la méthanisation ne manque pas d’intérêts environnementaux. Le premier intérêt de la méthanisation est de traiter les déchets sur les territoires, en induisant sur les territoires les bonnes échelles d’unité de traitement ou en tout cas de regroupement de gisements de déchets. “Il faut donc accompagner la méthanisation de réflexions territorialisées pour regrouper, transférer, et trouver des synergies de traitement entre différents déchets qui ne viennent pas forcément des mêmes producteurs (déchets ménagers, industriels, agro-industriels, agricoles...) et ainsi limiter le transport de déchets, assure Olivier Théobald. La méthanisation permet également de traiter des déchets très spécifiques, en particulier les déchets très humides, typiquement les déchets gras, dont on ne sait pas toujours quoi faire...”*

Deuxième intérêt de la méthanisation : faire évoluer l’épandage des déchets. *“Il nous est reproché de ne pas avoir fait assez de valorisation organique. La méthanisation, en digérant une partie de la matière organique, en transformant l’azote et le phosphore sous des formes très minéralisées, permet d’aboutir à des digestats plus satisfaisants que pour les épandages à l’état brut”. Ce qui impliquera peut-être des modifications dans le process, des séparations de phase pour séparer du solide, du liquide, du phosphore, de la potasse ou de l’azote, mais au total qui peut déboucher sur des vraies stratégies d’amendement se substituant aux engrais minéraux actuels... et donc économiser l’énergie dont est gourmande la fabrication de ces engrais minéraux.*

Troisième intérêt de la méthanisation : le biogaz produit peut être valorisé sous forme énergétique. L’énergie peut prendre trois formes : l’électricité, la chaleur, et le biogaz conservé sous forme de biogaz, épuré, concentré et transformé en biométhane pour l’utiliser comme carburant ou l’injecter dans le réseau de gaz naturel. *“Le biogaz peut participer à l’augmentation de production d’électricité renouvelable et de chaleur renouvelable, résume Olivier Théobald. Ainsi l’injection de biogaz épuré dans le réseau de gaz naturel ouvre des perspectives intéressantes pour diversifier notre bouquet énergétique”.*

Les déchets ne représentent donc pas une source d'énergie renouvelable. *“Mais, quand ces déchets existent, il faut réfléchir à leur meilleure exploitation. Il ne faut pas se contenter de voir le blanc et le noir, c'est beaucoup plus subtil que ça. Il existe en tout cas des marges de manœuvre. D'une part, on peut faire plus d'énergie avec les déchets résiduels que nous avons à disposition aujourd'hui. Et, d'autre part, on pourrait produire plus d'énergie même si les déchets résiduels baissaient – ce que j'espère, ce que nous espérons tous, dans le cadre du Grenelle”*, affirme Nicolas Garnier.

### Énergie, chaleur et électricité

En France, la production énergétique issue des déchets est considérée comme peu optimale. Pourquoi ? Parce qu'on privilégie la production d'électricité – avec un rendement de 15 % - contre la production de chaleur, avec un rendement qui peut aller théoriquement jusqu'à 100 %, dans le concret 50 %. *“Nous n'avons pas en France une culture de la chaleur renouvelable. C'est pour cela que le terme “chaleur renouvelable” de la loi Grenelle est important”*, analyse Nicolas Garnier. On s'est beaucoup focalisé sur l'électricité renouvelable et pas assez sur la chaleur renouvelable : le bois, la géothermie profonde, le solaire thermique, le biogaz, et donc les déchets... Reste à lever les difficultés liées au fait qu'on ne peut valablement transporter la chaleur, et qu'il faut donc réussir à mettre en place des installations de production en proximité des lieux de consommation, en surmontant les réflexes “NIMBY”. *“L'enjeu, c'est de faire accepter ces installations qui produisent de l'énergie à leur juste place, à proximité des zones de consommation, à leur juste taille – pas trop grandes pour qu'elles ne deviennent pas des aspirateurs à déchets...”,* conclut Nicolas Garnier. *Et nous avons dorénavant un outil pour cela en France, le Fonds Chaleur porté par l'Ademe”*.

### Combustibles solides de récupération : un marché à suivre...

Dans ce débat déchets/climat, un phénomène se déroulant aujourd'hui en Allemagne a été l'objet d'une vraie réflexion partagée. Il s'agit du développement extrêmement rapide du marché des combustibles solides de récupération (CSR), phénomène décrit par François Grosse, du groupe Veolia, qui l'a observé sur place.

Les CSR sont des combustibles fabriqués à partir d'ordures ménagères ou de déchets industriels banals. L'Allemagne est le seul pays d'Europe – du monde probablement – où il existe un marché des CSR, qui s'est développé extrêmement rapidement depuis 2005, quand la TASI, la réglementation allemande, a proscrit les centres de stockage. Il existe une variété très importante de CSR. On les sépare généralement en deux classes : à haut pouvoir calorifique (20 à 23 000 mégajoules par kilo, comparables à du lignite par exemple), et à moyen pouvoir calorifique (aux alentours de 15 000). En Allemagne, ils intéressent trois catégories d'utilisateurs : la cimenterie, probablement le premier consommateur historique (un million de tonnes de CSR par an) ; les centrales électriques au charbon qui substituent une partie de leur charbon, ou de leur lignite pour la partie Est de l'Allemagne (un million de tonnes) ; et, fait nouveau, l'essor très rapide de nombre d'installations de production énergétique sur des grands sites industriels : ils représentent aujourd'hui environ 2 millions de tonnes par an de

CSR, avec des projets et chantiers qui devraient amener la consommation de ces sites aux alentours de 5 millions de tonnes supplémentaires de CSR dans les 3-4 ans. *“On est passé de presque rien en 2005 à pas loin de 4 millions de tonnes de CSR en ce moment, et à 8 ou 9 millions de tonnes dans les 3-4 ans. Au passage, les décharges allemandes seront demain en situation de surcapacité, tandis que ce marché des CSR se développe également au-delà des frontières de l'Allemagne...”*, explique François Grosse. Côté économique, après la hausse des débuts, le prix de la tonne de CSR s'est stabilisé aux alentours de 60-70 euros la tonne.

### CSR : un marché prometteur... et polémique ?

Pourquoi cet engouement pour les CSR ? *“Il suffit d'estimer les centaines de millions d'euros d'investissements que ces installations représentent, pour mesurer combien les “drivers” de ces décisions industrielles sont puissants”*, remarque François Grosse.

Les industriels allemands ont eu en fait trois motifs essentiels à l'éclosion rapide de ces projets. Le motif d'opportunité : des prix extrêmement intéressants pour ceux qui lançaient tout de suite des projets de production, ou pour ceux qui, exploitant des cimenteries, des usines ou des centrales électriques, remplaçaient très rapidement charbon ou lignite par des CSR.

### Les industriels français inventent un outil guide

Partenaires au sein de l'association EpE (Entreprises pour l'Environnement) dont ils sont des membres historiques, les groupes Sécché Environnement, Véolia Environnement et Suez Environnement (et sa filière Sita) ont décidé de construire ensemble un outil de mesure des émissions de GES liées aux installations de traitement de déchets.

*“L'objectif de ce protocole est de guider les collectivités et les entreprises dans la quantification, le reporting et la vérification de leurs émissions de GES, en vue de l'élaboration d'un inventaire de ces émissions, explique Séverin Fischer, chargé de mission d'EpE. Cet outil permet de faire un reporting annuel des émissions de GES liées à une installation, il ne ressort pas d'une analyse du cycle de vie qui permettrait de comparer l'incinération au stockage ou à un autre mode... Il permet en fait de travailler installation par installation, avec une méthode harmonisée qui peut faire consensus parmi les acteurs économiques et institutionnels. La première version de cet outil, en 2006, a depuis lors été largement diffusée : cet outil a vocation à être partagé par tous et enrichi par tous...”* Il est d'ailleurs accessible gratuitement sur le site d'EpE et de la FNADE. L'outil mis au point par EpE se présente tout simplement comme un tableur informatique avec des onglets ergonomiques, couvrant les différents maillons : collecte et transport, prétraitement mécanique, tri et recyclage, traitement physico-chimique, traitement biologique, stockage, incinération, traitement des eaux usées. Il se veut assez complet : il aborde les trois gaz à effet de serre que sont le méthane, le dioxyde de carbone et le protoxyde d'azote, portant à la fois sur les émissions directes liées aux installations, sur les émissions indirectes et sur les émissions évitées. *“Première européenne, sans doute mondiale, cet outil est de plus en plus reconnu, par de nombreux acteurs de références à l'international, dont en Angleterre par exemple les membres de l'ESA, l'Environmental Services Association...”*

Le motif stratégique, ensuite : on n'engage pas des investissements de plusieurs centaines de millions d'euros simplement parce que, pendant trois ans, le retour va être très intéressant. Là apparaissent deux moteurs majeurs : l'un est l'anticipation d'une tendance haussière de tous les prix de combustibles fossiles ; l'autre est évidemment un avantage en termes de quotas de CO<sup>2</sup> (lorsqu'il s'agit d'usines dédiées aux CSR, elles sont considérées comme une valorisation de déchets et sortent du schéma des quotas ; dans le cas de co-combustion, le CSR est comptabilisé mais sur des facteurs d'émissions en général de la moitié de celui du charbon).

*“Je m'insurge devant un tel tableau, tonne alors Bernard Longpré, vice-président de Brive Agglomération. Que les CSR et leur marché fonctionnent, parce qu'il y a eu une opportunité économique, c'est bien ! Mais le vrai bilan écologique – je parle de NOX, je parle de CO<sup>2</sup> – ... n'est-il pas scandaleux ?”*

Véronique Arnould, directrice d'une intercommunalité dans la province de Namur en Belgique, conteste aussi l'intérêt de la filière. *“Nous avons eu l'occasion d'étudier le principe des CSR. Nous l'avons abandonné : le prix de préparation des matières est tel qu'on arrive à des coûts de traitement de l'ordre de 150 € la tonne, comparativement à une incinération à 80/100 € pour des incinérateurs de taille suffisante et performants.”* *“Je raconte ce qui se passe en Allemagne, je n'en fais pas l'apologie, se défend fermement François Grosse. Je voulais simplement souligner que les motivations de l'industrie allemande en toute rigueur sont présentes dans toute l'industrie européenne. Le découplage de l'évolution des cours des combustibles fossiles et l'économie de la future mise aux enchères des quotas représentent une préoccupation de tous les industriels européens. Les moteurs de cette évolution existent donc en France, en Angleterre, en Pologne, au Danemark...”*

### Qui a un regard vraiment global ?

Les propos de François Grosse, et surtout l'avis qu'ils sous-tendent sur la nature des problématiques climat et déchets, ont eu le mérite de provoquer le débat. *“Je voudrais suggérer la réflexion suivante : à travers des phénomènes comme l'essor des CSR en Allemagne, il me semble que ce qu'on appelle le développement durable est en train de changer de phase. On passe d'une phase “éthique”, “sensibilisation”, à une phase plus pratique, affrontant des questions plus concrètes”,* remarquait l'industriel.

Une analyse qui ne convient pas du tout à Pénélope Vincent-Sweet, de France Nature Environnement, qui valorise trois axes principaux pour évaluer les enjeux de l'urgence climatique liée aux déchets : la nécessité d'un regard global, la mesure des impacts des choix de gestion, les illusions de l'incinération, dont celle des déchets organiques.

*“Le regard doit être global. Il ne faut pas se contenter de se préoccuper du gaz à effet de serre. Pour protéger notre planète, il faut également protéger la biodiversité ou les ressources naturelles... Deuxième élément crucial : la prévention. La meilleure technologie de traitement des déchets sera toujours moins performante que la non-production de déchets. Nous n'arrêterons pas de le dire, même si on l'a déjà dit. Car il faut voir plus loin : d'abord parce que la façon de gérer les déchets, de s'habituer à gérer les déchets, influe sur leur production, mais aussi parce que les chiffres ont parfois un effet hypnotique ! Un exemple : selon certaines études, la prévention a bien sûr un meilleur bilan carbone que le recyclage... sauf pour la*

*moquette ! Apparemment, il serait plus intéressant de produire et de recycler de la moquette que de ne pas en fabriquer... Un autre exemple avec le méthane des décharges, dont les chiffres disent les remarquables performances, mais qu'on est loin de pouvoir capter au rendement qu'affirment certaines administrations !”*

### Les fausses bonnes idées, les technologies...

Pénélope Vincent-Sweet poursuit sa réflexion et s'indigne de ce qu'elle appelle *“les fausses bonnes idées de l'incinération”*. *“Quand on considère que 50 % de l'énergie produite en incinérant les déchets est de l'énergie renouvelable, on se trompe gravement. C'est faux ! On dit ça parce qu'à peu près 50 % des déchets sont des biodéchets. Mais si les biodéchets représentent la moitié de la poubelle, ils ne produisent pas la moitié de l'énergie. La plupart des biodéchets sont trop humides. Tous les gestionnaires d'incinérateurs de déchets ménagers le savent bien. De même, on sait bien que la valorisation est imparfaite. Même celle des plastiques est remise en cause par certaines études. Sans compter, pour en revenir aux déchets organiques, qu'on se trompe de priorité. Qu'est-ce qui est le plus important ? L'incinération la plus efficace possible de la matière organique, ou son retour au sol, avec sa multitude d'effets bénéfiques à travers la séquestration du carbone ou l'apport de fertilisants... Voilà pourquoi une association comme France Nature Environnement ne se contente pas de contester point par point tel ou tel choix technologique, pour militer au contraire pour les collectes sélectives et qualitatives...”*

Une telle analyse est largement applaudie par un élu comme Bernard Longpré, vice-président de Brive Agglomération, qui refuse que ses choix soient guidés par les impératifs technologiques pour leur préférer l'exigence de la prévention et du tri...

### Et il reste... le résiduel !

S'il n'a pas eu le temps de complètement s'installer, le débat est de fait apparu entre les différents protagonistes, tenants de conceptions parfois assez distantes. La table ronde a réussi à éviter le piège de l'affrontement prévention contre incinération, ou stockage contre incinération... Tous les participants en effet affirmaient la priorité donnée à la prévention, avec d'importantes marges de progrès, comme il en existe en matière de recyclage.

*“Il faut faire du résiduel, quel que soit le pourcentage – certains diront 50 %, certains diront 30 %. Le vrai débat n'est pas de dire si on a plus intérêt à le mettre dans un centre de stockage ou un centre d'incinération, nous en sommes tous d'accord...”,* analyse Nicolas Garnier, d'Amorce. *Le vrai débat, c'est effectivement de s'approcher de cette question du réceptacle final, qui doit être le plus faible possible, mais dans des bonnes conditions. Opposer l'incinération à la prévention n'apporte rien...”*

De fait, le vrai sujet de débat reste de trouver comment assumer la part résiduelle, en articulant les trois ou quatre solutions qui sont aujourd'hui maîtrisées : les approches directes incinération-stockage (de moins en moins satisfaisantes, cependant), les traitements mécano-biologiques, la fabrication de combustible, etc. Et puis surtout, il faut travailler et regarder comment extraire plus encore de cette “poubelle résiduelle”. Ce qui rejoint à la fois les réflexions et expériences sur la collecte de la Fraction Fermentescible des Ordures Ménagères (FFOM) et sur les mécanismes incitatifs...

## Atelier 4

# L'innovation, au-delà des passions



### **Pilote :**

M. Alain SCHMITT, chargé de mission, MEEDDM

### **Co-pilote :**

M. Jean-Christophe GAVALLET, conseiller régional, Conseil Régional des Pays de la Loire

### **Animateur :**

M. Frédéric CHATEAUVIEUX

### **Avec la participation de :**

M. Stéphane ARDITI, chargé de mission déchets et produits, BEE

Mme Lourdes CARREIRA, conseiller, ministère de l'environnement, Portugal

M. Marc CHEVERRY, chef de département GEODE, ADEME

M. Cyril FRAISSINET, directeur technique, SITA

M. Bernard GARNIER, vice-président, CARENE

M. Jean-Christophe GAVALLET, conseiller régional, Conseil Régional des Pays de la Loire

M. Markus GLEIS, conseiller scientifique, ministère de l'environnement, Allemagne

M. Volker HOENIG, chef de département, Verein Deutscher Zementwerke e.V., Allemagne

## **abstract**

L'argument de la nouveauté ou celui de solutions novatrices mises en œuvre sur d'autres territoires, est régulièrement utilisé dans les débats locaux suscités, lors des commissions consultatives, par les projets d'installation de traitement.

Dans ces ambiances passionnelles et passionnées, les arguments débouchent souvent sur des divergences assez difficiles à débrouiller sur le plan technique, entre l'expérience revendiquée par les uns et la crainte d'éventuels risques par les autres. Ne pourrait-on pas, aujourd'hui, dresser un inventaire des "meilleures technologies disponibles", pour les classer selon leur pertinence et des critères objectifs : population concernée, tonnages, enjeux territoriaux, spécificité ?

Face à la peur naturelle que suscite tout changement, qu'il soit technologique ou sociétal, l'information et la concertation, reste finalement l'information et la concertation pour susciter l'adhésion de tous autour de projets qui engagent les territoires sur du long terme.

### Phase après phase

Une innovation industrielle ne se met pas en place d'un claquement de doigt. Au contraire, sa mise en œuvre nécessite de respecter une procédure et un calendrier. "Quand on innove dans nos métiers, il faut que les risques soient perçus aussi bien par le client que par l'industriel", insiste Cyril Fraissinet, directeur technique de SITA. "Nous savons ainsi qu'une opération pilote ne va pas donner les résultats escomptés durant les premiers mois. C'est pourquoi il faut bien anticiper sur les niveaux d'investissement que va exiger chacune des étapes et ne pas perdre de vue que les validations technologiques prennent du temps." L'échelle est même importante, il faut en effet compter de 3 à 4 ans pour passer de la phase de laboratoire, à la phase de pilote industriel puis à la phase de première application. "Cette dernière, qui est souvent oubliée, est d'ailleurs très importante dans la mesure où elle se manage différemment d'une unité normale. Pour arriver enfin à une unité "mature", nous avons finalement un devoir de demander des garanties et des obligations de fonctionnement."

**La pertinence comme maître-mot**  
Face aux grands défis que doit relever la gestion des déchets, de nombreuses innovations naissent ou sont amenées à naître dans les prochaines années. Si elles méritent généralement d'être encouragées, leur mise en œuvre et leur évaluation ne vont pas sans poser des questions notamment en termes d'impacts environnementaux, de santé publique mais aussi d'acceptabilité sociale. D'autant plus qu'une innovation n'est pas uniquement technique ou industrielle...

Pour savoir à quel point la question de l'innovation peut susciter les passions, il faut commencer par en prendre la mesure sur le terrain. "En tant qu' élu local, régional et membre d'association, j'ai en effet souvent été confronté à des réactions "nimbistes" entre les "pro-décharges" et les "pro-incinérateurs" lors qu'il s'agissait de créer une installation de traitement des déchets", reconnaît Jean-Christophe Gavallet, conseiller régional des Pays de la Loire. "Il faudrait dès lors que l'on parvienne enfin à savoir quelles sont les meilleures pratiques, pour quels territoires, avec quelles opportunités et surtout une réelle évaluation."

### L'exemple nazairien

L'expérience vécue par la Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE) montre à quel point la situation peut même devenir complexe. "Face à la fermeture du centre d'enfouissement technique de Cuneix, programmée pour 2006, nous avons, dès 2001, lancé un débat", entame Bernard Garnier, vice-président de la collectivité. "D'un côté il y avait les "pro-incinération" et de l'autre les "pro-enfouissement" avec entre eux une bataille d'arguments qui a été rude." D'autres acteurs se sont également manifestés dans les deux camps : les agriculteurs, les habitants de Donges (commune pressentie pour accueillir les déchets), les écologistes, le Port Autonome de Nantes Saint-Nazaire... jusqu'à "l'État pour compter les points". Après un débat de 3 ans, le conseil communautaire a finalement choisi une filière de stabilisation biolo-



gique, nécessitant de trouver un "trou" pour enfouir les déchets ultimes une fois retirée la fraction organique. "Malheureusement, nous n'avons pas réussi alors que plusieurs sites étaient envisagés" : le premier, à l'ouest de Donges, a été oublié à cause de l'application de la Loi Littoral, et le second, au nord du terminal charbonnier, parce que l'aviation civile craignait que cela n'attire des oiseaux près de l'aérodrome. Restait une troisième solution à l'est de Donges mais qui n'a pas été explorée à cause du projet d'extension du port qui a longtemps cristallisé les débats.

"Pour conclure, le président de la CARENE a préféré jeter l'éponge estimant que c'était trop compliqué. Comme le Conseil Général lançait en 2008 son plan départemental d'élimination des déchets, nous lui avons alors remis notre sort entre ses mains. En mars 2010, un cabinet d'études doit ainsi rendre ses conclusions. Nous attendons un panel de propositions qui soit le plus large possible grâce aux nouvelles technologies... en espérant ne pas repartir sur un nouveau débat passionné pour 6 ans !"

### Des évolutions concrètes

Pour Marc Cheverry, chef du département GEODE à l'ADEME, cette situation est de plus en plus courante au niveau des territoires. "Elle pose d'ailleurs la question de l'acceptabilité de l'innovation, laissant sous-entendre – à tort ! – que celle-ci peut être source de miracle face à des refus de techniques et de procédés qui sont classiques et maîtrisés. Mais il y a cependant d'autres moteurs à l'innovation." Des évolutions concrètes ont ainsi été réalisées dans le domaine de la collecte (pneumatiques...), des transports alternatifs, du prétraitement et du tri (tris optiques, démantèlements mécanisés...), du traitement (biologie, thermolyse, pyrolyse, gazéification avec ou sans torche à plasma), du stockage (bioréacteurs)...

*“Cela fait beaucoup, sachant que toutes n'ont pas le même degré de risques. Car il n'y a pas d'innovation sans risques !”* Les techniques de combustion par exemple (pyrolyse, gazéification, torche à plasma) permettent de limiter les émissions de gaz et fonctionnent aujourd'hui sur des déchets extrêmement caractérisés (pneus...)... Mais elles n'en sont qu'au stade laboratoire. *“Se pose alors la question de l'accompagnement de leur développement, de la caractérisation de leurs performances et de la validation des revendications techniques et économiques.”* Si la gazéification fonctionne au Japon sur des déchets ménagers et industriels, elle est en effet difficile à mettre en œuvre actuellement en France parce que son coût est 30 % plus cher que les solutions classiques d'incinération et qu'il faut des ingénieurs, et non des agents d'entretien, pour faire fonctionner les usines !

De plus, il est difficile de transposer des techniques qui donnent des résultats avec des déchets homogènes (pneus, bois, farines de viande...) vers des déchets mal caractérisés et plus complexes : déchets industriels mélangés ou déchets des ménages qui varient en qualité et en quantité au fil de l'année. *“Au-delà de l'innovation, il faut donc réfléchir à la pertinence des installations de préparation, de pré-traitement à créer en amont des installations et intégrer leur coût économie dans les calculs.”*

L'innovation, enfin, peut tout simplement concerner l'optimisation de procédés actuels. Dans le domaine du recyclage, l'amélioration des techniques et des centres de tri peut ainsi permettre en France d'atteindre des niveaux similaires à ceux observés en Allemagne ou aux Pays-Bas. Mais un tri optique, par exemple, représente entre 500 000 et 700 000 € d'investissement, ce qui nécessite un surplus de valorisation pour compenser, avec des débouchés en bout de chaîne... et des



déchets mieux caractérisés en amont. *“À noter d'ailleurs que l'ADEME soutient le développement de procédés ou d'innovations, à tous les niveaux : conseil, expertise, recherche, cahier des charges, études préalables, mise en œuvre industrielle.”*

### **Pour une approche globale**

Un état des lieux dans lequel Cyril Fraissinet, directeur technique de SITA, se retrouve parfaitement. *“Dans un monde industriel, innover est une obligation. Il nous faut en effet trouver des solutions tant de “niche” que globales pour nos clients en termes de traitement de déchets.”* Dans le premier cas, les innovations qui arrivent sur le marché doivent ainsi permettre de régler des problèmes sur des typologies de déchets déterminées, alors que l'une des caractéristiques principales du déchet est très certainement son hétérogénéité. *“Tout ce qui peut permettre de récupérer le déchet le plus en amont possible de la chaîne pour lui affecter une capacité de valorisation forte est donc susceptible de développer une économie “circulaire” avec une réalité de développement... et une place pour l'innovation.”*

Exemple : aujourd'hui la chimie de l'oxydation permet de transformer du plastique en carburant. *“Mais à quel moment pourra-t-on exploiter ce procédé qui nécessite d'intégrer une chaîne économique complète, avec une capacité à trier le plastique suffisamment tôt et un prix du carburant compatible avec le coût de fabrication ? Autrement dit, on a l'innovation mais pas la structure qui va avec !”* L'approche doit donc être globale. *“Un travail commun est nécessaire pour favoriser les découvertes et le lancement de start-ups, ... tout en gardant en tête l'équilibre économique de la filière, de la collecte à la valorisation du produit.”*

Idem pour le traitement global des déchets, notamment des ordures ménagères, qui nécessite une planification et une prospective. Décharge, incinération, méthanisation, compost... *“Chaque dizaine d'années, nous avons un nouvel élément qui apparaît. Attention à ne pas tomber dans les effets de mode ! Il faut au contraire se projeter dans l'avenir en intégrant une économie locale”* : en faisant du compost de qualité là où l'agriculture en a besoin, en créant de l'énergie là où la consommation industrielle est importante et où les réseaux de distribution existent... *“Et pour cela, le Grenelle oblige tous les acteurs – industriels, élus, organisations – à trouver ensemble des solutions communes aux problématiques d'acceptabilité. Car l'unité qui traite le déchet à 100 % et qui ne sort que de la matière valorisable n'existe pas et n'existera sans doute jamais.”*

### **Le choix de l'Allemagne**

Outre-Rhin, il semblerait pourtant que l'Allemagne ait quelques longueurs d'avance. *“Les discussions qui ont lieu actuellement en France sont celles qui avaient cours dans mon pays il y a dix ans”*, analyse Markus Gleis, conseiller scientifique au ministère de l'Environnement. *“Le gouvernement a mis fin au débat sur la mise en décharge, l'incinération et les différentes technologies de traitement des déchets en interdisant, en juin 2005, la mise en décharge de tous les déchets de matériaux susceptibles de constituer une source d'émission de méthane. C'est l'une des mesures les plus exemplaires que nous ayons prise contre la pollution par les gaz à effet de serre.”*

### Une vision globale

Pour Winfrid Rauch, gérant de la société Matthiessen Engineering à Besançon, plusieurs mots-clés manquaient au débat, à savoir "cahier des charges", "paramètres" (notamment environnementaux), "utilisation des ressources" et... "coût de possession", en particulier d'une machine. Un dernier point que Cyril Fraissinet, directeur technique de SITA, a souhaité développer. "Le coût de possession sous-entend d'avoir une vision globale sur toute la vie d'un outil, au-delà de son investissement de départ. Une vision qui doit aussi s'appliquer à une filière, voire à l'ensemble des filières qui sont en corrélation les unes avec autres, notamment à l'échelle d'un plan départemental !" Ainsi, intégrer le devenir d'une unité nécessite de la dimensionner en prévoyant des changements réglementaires, techniques et économiques qui pourront perturber le schéma de traitement des déchets.

Bilan, ces émissions ont été réduites de près de 10 % grâce aux innovations déjà engagées auparavant et que cette mesure a encouragées. Grâce au développement des technologies, l'Allemagne dispose ainsi aujourd'hui d'une capacité d'incinération de 20 millions de tonnes par an (avec plus de 70 incinérateurs) et est dotée d'un système de recyclage très performant, l'ensemble tendant vers le même objectif : refuser la solution de facilité – car la moins onéreuse – qu'est la mise en décharge. "L'innovation consiste, selon moi, à allier les considérations d'ordre technique et organisationnel pour une gestion écologique des déchets."

Autre exemple : au cours des 20 dernières années, l'Allemagne a dépensé 1 000 millions d'euros dans des projets de recherche sur la pyrolyse et la gazéification. Or, seule une petite usine à pyrolyse a été construite en Bavière. "Alors que ce type de traitement est important au Japon, il faudrait en effet doubler, soit le coût, soit le nombre d'heures de fonctionnement, pour l'envisager chez nous. Il ne faut donc pas s'attendre à des miracles, mais plutôt tabler sur les techniques proposées en ce moment sur le marché pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, et bâtir une industrie du recyclage qui permettra d'exploiter au mieux les déchets."

### Substitution pour le ciment

L'Allemagne a également pris les devants avec son industrie cimentière, dont les fours à haute température utilisent des déchets pour combustibles de substitution. Leur taux d'utilisation croît ainsi de 5,7 % par an pour atteindre 54 % en 2008, alors qu'il stagne à 30 % en France, pourtant leader européen dans ce domaine il y a 10 ans ! "L'utilisation des "combustibles dérivés de déchets" a véritablement débuté dans les années 90. Il s'agissait avant tout de déchets industriels pré-traités et pré-transformés, comme les pneus ou les huiles par exemple", relate Volker Hoenig, chef de département de Verein Deutscher Zementwerke e.V. Aujourd'hui, ces combustibles dérivés de déchets représentent plus d'un million et demi de tonnes

sur les 3 millions utilisés chaque année pour produire 30 millions de tonnes de ciment. "Ça permet d'économiser autant de combustibles fossiles, essentiellement du charbon, pour générer 50 millions de giga-joules d'énergie !" Entre temps, de nouveaux déchets ont même intégré le dispositif : les aliments pour animaux ainsi que les boues d'épuration séchées, la législation allemande encourageant même leur utilisation en temps que combustible et non pas à des fins agricoles.

Pour Volker Hoenig, quatre raisons expliquent cette progression : la disponibilité des matériaux, la réglementation, la recherche et le développement, l'information au public. "Ainsi, l'interdiction de mettre en décharge des déchets pouvant être utilisés comme combustibles a permis d'augmenter le volume des ressources premières. Si bien qu'il fallait aussi augmenter les capacités d'incinération et de co-incinération." Une véritable opportunité pour l'industrie du ciment qui y a aussi gagné en qualité grâce aux caractéristiques calorifiques des nouveaux combustibles. Côté réglementation, les cimenteries ont également dû respecter les mêmes niveaux d'émission ainsi que des impératifs de mise en conformité et de qualité.

Parallèlement, des technologies spécifiques (gazéificateurs, chambres de précombustion) ont été mises au point tandis que des recherches étaient menées sur les émissions, le fonctionnement des fours et la qualité des produits fabriqués. Quant à l'information, elle a concerné aussi bien les populations vivant à proximité des cimenteries que les responsables politiques, les décideurs etc. "C'est là un enjeu fondamental. Car tant que subsistent des peurs, par rapport à d'éventuelles émissions de substances toxiques par exemple, l'acceptation du public n'est pas possible. L'industrie allemande du ciment édite d'ailleurs depuis une quinzaine d'années un document annuel reprenant tous les chiffres de la co-incinération et démontrant que cette activité se fait dans le respect de l'environnement."

### De la nécessité de planifier

Rebondissant sur l'ensemble de ces témoignages, Stéphane Arditi, chargé de mission au sein du bureau européen de l'environnement, se demande finalement sur quoi repose la pertinence d'une innovation. "La première condition, à mon sens, est qu'elle s'inscrive dans une logique plus durable de gestion des déchets, que ce soit par exemple par la limitation du transport ou par l'utilisation de la co-incinération pour éviter de prélever des ressources fossiles ou naturelles de plus en plus rares." Autre point : une innovation n'est pas forcément technique, pouvant aussi se traduire par une nouvelle proposition sociale côté consommateurs, organisationnelle côté acteurs...

"Mais surtout, l'important est de l'articuler avec les particularités des territoires !" Ainsi, sur une innovation comme la méthanisation, le problème n'est pas forcément le cœur du processus, c'est-à-dire la récupération du biogaz, mais bien le pré-traitement et le post-traitement. "Il faut que l'ensemble corresponde à ce que le territoire est capable de produire et de recevoir." S'y ajoute également la notion d'acceptabilité sociale. "Une innovation doit en effet faire l'objet d'une adhésion de la part de la population locale si les élus veulent éviter d'être confrontés au phénomène

“nimby” (*not in my backyard*) et au refus des riverains.” Reste enfin la notion d’interfaçabilité des filières. Pourquoi, par exemple, développer des packagings complètement biodégradables si les moyens de traiter ces déchets n’existent pas au bout de la chaîne ?

“Si j’insiste sur ce modèle, c’est parce qu’il me semble très simple. Des outils d’analyse territoriale, il en existe, à l’image des plans départementaux. Des outils d’analyse socio-démographiques, d’acceptabilité sociale, de concertation, l’ADEME en a développés via des guides méthodologiques. Quant à l’interfaçabilité, elle reste la clé du problème quand on voit au niveau local que c’est le jeu de lobby industriel et de faisabilité économique qui détermine les décisions. Aussi, pour intégrer au mieux ces trois enjeux, il faut avant tout planifier. Ce n’est qu’en prenant un peu de temps pour faire des études que nous confronterons l’innovation non pas à des passions, mais à de réels enjeux de discussions.” Pour preuve, dans les commissions consultatives, les gens les moins “passionnés” sont souvent les techniciens des syndicats qui ont rencontré les industriels, discuté avec leurs collègues... contrairement aux professionnels informés au dernier moment et qui entrevoient des risques pour leur activité. “On gagne du temps à faire cette concertation parce que dès lors l’innovation se met en place dans de bonnes conditions, en étant dimensionnée et adaptée à la réalité du territoire.” Ce que confirme Bernard Garnier qui admet qu’à l’échelle de la CARENE “la concertation a été mal organisée, voire insuffisante”.

### Une question d’organisation

Au regard des échanges, Lourdes Carreira, conseiller au ministère de l’Environnement du Portugal, constate finalement que les problèmes des déchets sont les mêmes partout. “Depuis 10 ans, la gestion des déchets est une des priorités de notre politique de l’environnement. Et c’est la conjugaison de plusieurs outils qui nous fait marcher vers l’avenir, à savoir : la législation pour encadrer, la planification avec des programmes stratégiques et de prévention, la communication et la sensibilisation pour changer les modèles des consommateurs et des producteurs, les structures des traitements, les nouvelles technologies et enfin les nouvelles politiques”... Comme celle préconisant le commerce organisé des déchets pouvant servir comme matières premières pour d’autres process ou encore l’éco-design. “Sans oublier la législation communautaire qui peut elle aussi être source d’innovation dans la mesure où la directive-cadre appelle à des plans, des programmes stratégiques.”

Marc Cheverry assure d’ailleurs qu’aujourd’hui “la plus grande partie des innovations est de type organisationnel intégrant des avancées techniques, à l’image des programmes de prévention”. Le Grenelle incite par exemple à une concertation entre des producteurs de compost ou de matières organiques et des utilisateurs – le monde agricole et pourquoi pas les collectivités – en présence aussi d’associations qui souvent sont réticentes à des épandages pour des questions de nuisances et qui ont besoin de comprendre. “Mais il y a aussi des innovations en matière de mesures, de traçabilité, de suivi de qualité... face aux craintes suscitées par un certain nombre de procédés et techniques. Là, l’innovation contribue alors à l’acceptation et à la compréhension.”



Car une fois de plus, il ne faut pas perdre de vue les risques potentiels qui accompagnent toute innovation, qu’elle soit technologique ou organisationnelle. “Mesurer ces risques, c’est donc faire progresser l’approche intégrée évoquée plus tôt”, poursuit Marc Cheverry. Pour cela, le plus important est de bien décrire le contexte territorial dans lequel s’inscrit la gestion des déchets, une organisation mise en place dans un pays n’étant pas systématiquement transposable dans un autre pour des raisons historiques, réglementaires, économiques... “Dernier point, il faut traduire cette analyse dans un dernier domaine qui est celui du montage juridique afin de partager les risques entre les porteurs de l’innovation, les maîtres d’ouvrage ou donneurs d’ordre et les acteurs. Lorsque l’on investit dans une installation de traitement de déchets pour 20 à 30 ans, la prise en compte des évolutions est en effet centrale.”

Après deux heures de discussions, Bernard Garnier tente finalement de remettre la situation de la CARENE en perspective. “Même si dans quelques mois, on nous propose toute la panoplie des nouvelles technologies, je crains qu’on en revienne toujours aux mêmes questions et aux débats passionnés. Alors que la seule question que nous devrions nous poser est : que voulons-nous ? Est-ce que l’on veut véritablement mettre en place une politique de prévention ? Réduire la production de déchets ? Produire de l’énergie ? Sous quelle forme ? À partir de quelle technologie ? Mettre en place des filières de recyclage ? Au bout du compte, il n’y a que des réponses politiques à ces problèmes de société. Et pour cela, il faut, dans l’ordre, des objectifs clairs, compris et partagés, donc une concertation parfaitement organisée, et seulement ensuite l’apport scientifique et technique des spécialistes !”

# jeudi

## 22 octobre 2009

### Atelier 5

**BTP : une filière à mobiliser**  
Des freins malgré les efforts

p. 92

### Atelier 6

**REP : le défi de la multiplication des filières**  
Mieux harmoniser les pratiques

p. 100

### Atelier 7

**Grenelle environnement : quelles avancées concrètes pour la gestion des déchets ?**  
Un nouveau modèle français ?

p. 110

### Atelier 8

**Quelles filières pour les déchets radioactifs hors électronucléaire ?**  
Le dialogue pour accélérer les solutions

p. 120

### Séance plénière 3

**La réglementation française permet-elle une gestion sûre et responsable des déchets ?**  
Dans la dynamique du Grenelle

p. 134

### Séance plénière 4

**Sites et sols pollués : usages et réhabilitation**  
À la recherche du bon sens

p. 146



## Atelier 5

# BTP : une filière à mobiliser



### **Pilote :**

M. Christophe QUINTIN,  
*directeur, DRIRE Bourgogne*

### **Co-pilote :**

M. Germain CHARIER, *président  
du directoire, SA Charier*

### **Animateur :**

M. Rémy ROCHE

### **Avec la participation de :**

M. Jérôme AMAR, *directeur  
d'agence régionale BTP, Véolia  
Propreté*

M. Germain CHARIER, *président  
du directoire, SA Charier*

M. Jean-Patrick MASSON,  
*adjoint au maire, mairie de Dijon*

M. Philippe MUCCHIELLI,  
*responsable du pôle national  
artisanat et environnement, CNIDEP*

Mme Mélanie PERROT,  
*présidente, INDREXT*

M. Max VON DEVIVERE, *directeur  
développement, EUROVIA*

## abstract

La valorisation des déchets du BTP présente trois avantages majeurs : elle limite le nombre de décharges (classe 3), elle réduit la consommation de matériaux nobles, enfin, par les modifications techniques qu'elle induit chez les utilisateurs de béton, elle favorise l'utilisation de matériaux concassés, réduisant ainsi l'utilisation de matériaux alluvionnaires. Cette spirale vertueuse mérite d'être soutenue, au sein d'une filière mobilisée sur la question. Les opérations exemplaires de déconstruction réalisées ces dernières années illustrent cette avancée. La filière réfléchit aux voies d'avenir pour "industrialiser" le recyclage de ses déchets, mais aussi pour lever les freins qui existent encore.

### Des terrils valorisés

Exemplaire l'expérience menée par la société INDREXT en Bourgogne. Cette jeune entreprise dirigée par Mélanie Perrot s'est distinguée en réutilisant les excédents issus de la taille de pierre de combanchien. Stockés sous forme de terrils, ces "déchetts" sont transformés en granulats drainants destinés à être réutilisés, au même titre que des matériaux alluvionnaires, sur des chantiers de la SNCF. "Cette utilisation environnementale a été acceptée et soutenue par l'administration", précise la PDG. Quant aux clients, a-t-il été difficile de les convaincre d'utiliser des matériaux issus de cette valorisation ? La réponse est mitigée. Mélanie Perrot relève "une bonne acceptation dans la mesure où le produit livré était conforme au cahier des charges. Néanmoins, le facteur prix, aligné sur les produits alluvionnaires, a été déterminant." Reste que "dans l'esprit de nos clients, et des maçons en particulier, il faut modifier certaines habitudes et leur faire comprendre qu'il est possible de réaliser du béton avec du calcaire." Aujourd'hui, grâce à cette innovation, INDREXT a permis la disparition d'un terril sur les quatre concernés par le procédé.

**Des freins malgré les efforts**  
**La France produit chaque année 30 millions de déchets des chantiers du bâtiment et plus de 280 millions de déchets issus des travaux publics. Une partie de ces déchets est plutôt bien recyclée et valorisée. Depuis 2006, la réglementation a d'ailleurs évolué en ce sens, permettant par exemple la création d'installations de stockage de déchets inertes selon une procédure d'ouverture simplifiée. Dans la pratique, la profession, bien que mobilisée, se trouve confrontée à des difficultés qui constituent autant de freins sur la voie du recyclage.**

### TP et construction, deux approches différentes

Le secteur du bâtiment et celui des travaux publics doivent chacun gérer les déchets qu'ils produisent. Des déchets qui ne sont pas de même nature et auxquels les deux secteurs tentent d'apporter leur réponse. Ainsi, Germain Charier, dirigeant de la SA Charier (1 600 salariés), société implantée en Loire-Atlantique et spécialisée à la fois sur la production de granulats, la réalisation d'infrastructures routières et la gestion des déchets issus de cette activité, rappelle, en tant que membre du bureau du Syndicat de l'Industrie Routière, que "cette industrie produit actuellement 40 millions de tonnes d'enrobés. Ce type de travaux génère 5 à 6 millions de tonnes de déchets (fraisats et croûtes d'enrobés) dont 20 % sont à ce jour recyclés. L'objectif 2012 de la profession est de parvenir au taux de 60 % de recyclage".

Directeur du développement chez Eurovia, Max Devivere ne parle pas de déchets mais évoque plus volontiers les termes de recyclage et de valorisation car, dit-il "l'enrobé est un produit 100 % recyclable. En Allemagne par exemple, on a l'habitude de considérer qu'un matériau récupéré qui entre dans un poste d'enrobage n'est plus un déchet" sans que la qualité en pâtisse. "On peut atteindre avec des matériaux recyclés la même qualité qu'avec des matériaux vierges."

Du côté du secteur de la construction, les problématiques de gestion des déchets ne sont pas les mêmes.

Ces déchets de chantiers représentent environ 30 millions de tonnes par an. Globalement, 20 % d'entre eux seulement sont valorisés mais les taux fluctuent en fonction de la nature des matériaux (gravats, ferrailles, bois...). Pourtant, la mobilisation existe et des efforts sont réalisés comme en témoigne Jérôme Amar, directeur de l'agence régionale BTP Véolia Propreté en Ile-de-France : "nous intervenons sur la collecte des déchets produits lors des chantiers de construction et sur les filières à mettre en place pour les valoriser. Depuis 10 ans, nous avons mis en place avec les grands acteurs du marché une vraie politique d'accompagnement. Avec eux, nous nous engageons à atteindre les cibles HQE, et notamment à recycler entre 70 et 90 % de leurs déchets." S'il reconnaît que les choses bougent, notamment avec l'émergence des chantiers verts, Jérôme Amar en convient aussi : "sur un chantier, la gestion des déchets n'est pas forcément la priorité absolue des différents acteurs. En forçant le trait, je dirais que le premier objectif est avant tout d'achever le chantier en temps et en heure. C'est pourquoi notre première action est de sensibiliser chaque intervenant sur un chantier à l'importance du tri..."

### Les artisans du bâtiment concernés

Si les majors du bâtiment sont désormais bien conscients de la nécessité de recycler et de valoriser leurs déchets, qu'en est-il des artisans et des PME ? Le Centre National d'Innovation pour le Développement durable et l'Environnement dans les Petites entreprises (CNIDEP) mène un important travail de sensibilisation de ces entreprises, comme le rappelle son directeur Philippe Mucchielli. Dans cette perspective, il s'appuie sur le réseau des Chambres des Métiers, les organisations professionnelles du bâtiment (CAPEB, FFB) et les collectivités. Si l'objectif est bien d'apporter aux artisans des solutions concrètes pour éliminer leurs déchets, cela passe par différents types d'actions : en tout premier lieu, il est important de convaincre les maîtres d'ouvrage à avoir des exigences en matière de tri de déchets. Au cours des débats, tous les intervenants s'accordent d'ailleurs sur cette nécessité. Dans cet esprit, le CNIDEP a par exemple "mis en place, avec l'ADEME en 2000 et 2009, des outils de sensibilisation pour développer les chantiers propres." Autre action préconisée : "développer la déconstruction et le démantèlement de certains matériaux complexes qui peuvent être recyclés mais qui ne le sont pas aujourd'hui. Car, rappelle Philippe Mucchielli, il faut être conscient que 97 % du marché du bâtiment est réalisé par de la rénovation. Or, ce type de chantier génère des déchets souvent complexes. Exemple : avec les nouvelles normes en matière de performance énergétique, on va changer de plus en plus de fenêtres. Or, les fenêtres allient plusieurs matériaux. Les recycler demande de la main d'œuvre, des filières de valorisation et un maillage suffisant des points de collecte. Sans quoi, tout finit au mieux en déchetteries dans des bennes tout-venant c'est-à-dire, in fine, en centres d'enfouissement, soit, au pire, en dépôts sauvages..."

### Anticiper pour minimiser les déchets

Pour minimiser les déchets du bâtiment, l'une des clés serait d'envisager la déconstruction dès l'émergence d'un projet de construction. C'est en tout cas l'avis de Jean-Patrick Masson, adjoint au maire de Dijon et vice-président de cette

agglomération de 250 000 habitants. *“Dès que nous construisons des logements neufs, nous prenons le parti d'utiliser des éco-matériaux. C'est une manière de penser au recyclage dans 40 ou 50 ans. Exemple concret avec la construction de 600 logements dans le quartier Junot qui abritait jusqu'alors une ancienne caserne : nous avons déconstruit les anciens bâtiments puis réutilisé sur place les matériaux inertes. Une pratique facilitée, reconnaît Jean-Patrick Masson, dans la mesure où les matériaux issus de la déconstruction sont des matériaux simples, comme la pierre, et donc plus aisément réutilisables.”* L'élue constate qu'à l'inverse, pour mener une opération de renouvellement urbain dans un quartier dont les bâtiments dataient des années 60, le taux de réutilisation des matériaux a été beaucoup plus faible. Pour autant, *“dès la phase de reconstruction, nous avons envisagé une future déconstruction, en utilisant des matériaux assez homogènes qui seront plus facilement recyclables.”*

Reste que ce type de démarche entraîne *“des surcoûts directs pour la collectivité de l'ordre de 10-15 % voire 30 %.”* Néanmoins, Jean-Patrick Masson estime nécessaire de raisonner à plus long terme et surtout de manière plus globale, en intégrant dans la réflexion les coûts induits par la saturation probable de centres d'enfouissement *“impliquant de nouveaux investissements d'aménagements qui ne sont pas neutres”.*

### Des freins à lever

Bien que réelle, la mobilisation des professionnels du BTP pour gérer mieux leurs déchets connaît des freins. Des freins d'ordre psychologique d'abord comme l'exprime Jean-Patrick Masson : *“des donneurs d'ordre mais aussi des professionnels répuent à utiliser des matériaux issus du recyclage, leur préférant les matériaux nobles, car ils estiment, à tort, que le résultat final sera de meilleure qualité.”* Illustration concrète à travers le chantier de construction du futur tramway de Dijon : *“nous avons les plus grandes difficultés à ce que soient utilisés des matériaux inertes issus du recyclage. Pour lever ce blocage, nous avons été obligés de mobiliser un terrain de l'agglomération et de passer des marchés pour du concassage et de la réutilisation. Face à la présence de carrières dans la région, et dans la mesure où je ne peux pas contraindre au recyclage (ce que réfute d'ailleurs Max Von Devivere), j'en viens à intervenir indirectement sur le prix en mobilisant des moyens de l'agglomération.”*

Pour Jérôme Amar, les freins, dans le secteur de la construction-déconstruction, sont avant tout liés à la multiplicité des acteurs et à leur manque de connaissance sur la gestion de leurs déchets. *“C'est pourquoi nous participons, sur certains chantiers, au quart d'heure environnement au cours duquel nous expliquons les bons gestes du tri.”* Autre contrainte, celle du coût : *“si le tri est mal fait, le budget déchets du chantier sera dépassé. D'où l'importance d'être très transparent sur les prix avec des coûts mensuels ramenés soit au m<sup>3</sup>, soit à la tonne collectée, soit à la tonne collectée et traitée. In fine, cette pratique permet de mettre en place un tri efficace à des coûts inférieurs à la mise en place d'une benne classique.”*

Dans le domaine des travaux publics, Germain Charier considère que les freins au recyclage sont surtout liés aux fluctuations du coût des matières premières (pétrole par exemple qui entre dans la composition des produits bitumineux). Autre point de blocage également selon lui : *“les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés ne sont pas forcément en concordance avec ceux qui concernent les déchets du BTP. Néanmoins dit-il, l'avenir de nos métiers passera par la production de matériaux ayant plusieurs vies.”*



### Réglementation : frein ou stimulus ?

La réglementation constitue-t-elle un frein ou au contraire peut-elle stimuler une bonne gestion des déchets du BTP ? Les deux, répond en substance Max Von Devivere... *“Elle peut être un stimulus comme en Angleterre où pour développer l'utilisation de matériaux recyclés, les entreprises préférant utiliser des matériaux vierges doivent alors payer un surcoût de l'ordre de 2 ou 3 euros la tonne.”* Mais à l'inverse elle peut aussi être un frein... Et notamment la réglementation en matière de droit du sol comme en témoigne Claude Prigent, PDG d'YPREMA, société spécialisée dans le recyclage des matériaux de déconstruction, mâchefers d'incinération, déchets inertes, etc. *“L'entreprise fonctionne depuis une vingtaine d'années, explique son dirigeant, grâce à des plates-formes, où les professionnels viennent déposer leurs matériaux.”* Pour Claude Prigent, *“c'est la proximité de ces équipements avec les villes qui garantit le succès de cette démarche. Or, trouver aujourd'hui des terrains est devenu un véritable casse-tête”* en raison notamment des craintes exprimées par les populations riveraines selon le fameux principe NIMBY ! Pour Claude Prigent, il est donc urgent que *“les collectivités prévoient, dans leurs documents d'urbanisme, des espaces réservés aux sites de recyclage.”*

### Mise en déchetteries : qui paye ?

Où les professionnels peuvent-ils se débarrasser de leurs déchets triés à valoriser ensuite dans les différentes filières ? Pour Jérôme Amar, *“notre rêve, en tant qu'industriel, c'est que les collectivités locales mettent en place des déchetteries dédiées aux artisans.”* En tant qu'élue et responsable d'une collectivité, Jean-Patrick Masson rappelle que *“la collectivité a pour*

*obligation légale de gérer les déchets ménagers et assimilés, dont le coût est pris en charge par l'impôt (taxe ou redevance). Dans le cadre d'une relation professionnelle entre une entreprise et un client, ce n'est pas à la collectivité de prendre en charge ces déchets...*"

Des expériences originales existent. En sa qualité de responsable de l'agence régionale BTP Véolia Propreté en Ile de France, Jérôme Amar précise que, dans sa région, *“des accords ont été passés avec le groupe Saint-Gobain, pour exploiter par son intermédiaire, des déchetteries réservées aux artisans. Ces derniers viennent y déposer leurs déchets triés, moyennant paiement qui est ensuite répercuté sur la facture du client du chantier.”*

Dans l'assistance, Pénélope Vincent-Sweet, de France Nature Environnement se demande s'il existe des barèmes de prix de mise en déchetterie et de recyclage ? Réponse de Philippe Mucchielli : *“l'artisan paye ce service et le répercute à son client. Au sein du CNIDEP, nous formons d'ailleurs les artisans à répercuter ces coûts et à les chiffrer au coût réel. Toute marge est strictement interdite.”* Ce qu'infirmes Jean-Patrick Masson. Quoi qu'il en soit, plusieurs intervenants relèvent des tentatives de “filouteries” de la part des professionnels : qu'il s'agisse de faire payer l'évacuation des déchets sans la réaliser, ou qu'il s'agisse d'une surestimation de ce coût...

Concernant les structures d'évacuation de ces déchets (déchetterie publique, déchetterie dédiée ou encore apport chez le fournisseur), Philippe Mucchielli considère qu'il est préférable d'avoir un mix de ces différentes solutions, et surtout un maillage suffisant à l'échelle d'un territoire pour que les professionnels poursuivent leurs efforts de tri, sans être non plus pénalisés par des temps ou des distances de transport trop longs, et donc trop chers.

### Des pratiques à harmoniser

Témoignage dans l'assemblée de Audrey Muzzolini, représentante du groupe Barisien, collecte et transports de déchets : *“Nous avons ouvert, avec l'aide de l'agence de l'eau une déchetterie spécialisée sur les DMS (Déchets ménagers spéciaux). Malgré nos efforts en matière d'information, les artisans ont mis du temps à venir.”* Audrey Muzzolini relève en outre que le manque d'harmonisation entre les pratiques des différents opérateurs de déchetteries (publics, privés, ...) n'est pas fait pour améliorer les choses. Selon elle, accompagner les artisans constitue *“un combat de tous les jours”*. Ce que confirme Philippe Mucchielli. *“Nous sommes aussi dans le même combat. Mais il faut continuer à éduquer car il s'agit de pratiques nouvelles pour les artisans. Il faut du temps pour qu'elles soient adoptées par la majorité.”*

De son côté, Jean-Patrick Masson explique que l'agglomération de Dijon a instauré *“un contrôle d'accès rigoureux dans les déchetteries destinées aux particuliers afin d'éviter que des professionnels peu scrupuleux ne laissent leurs déchets à leurs clients. Dans le même objectif, un contrôle est également exercé sur la nature des encombrants à collecter en porte à porte. Ces contrôles sont aussi une manière de préserver les intérêts des déchetteries professionnelles dont la gestion est confiée à des prestataires privés.”*

Des propos rassurants aux yeux de Jérôme Amar. Et pourtant, cet industriel du déchet constate en général que *“nos plus grands concurrents sont les déchetteries municipales qui acceptent gratuitement les déchets des artisans.”*

### En projet, un guide sur les “matériaux-déchets”

Présenté en mai, un projet de guide réglementant certains “matériaux-déchets” – mâchefers, cendres volantes de charbon, laitiers de hauts-fourneaux, etc. – devrait bientôt être édité. Afin de les réutiliser dans des techniques routières, ce guide prévoit toute une série de mesures et d'analyses. Comment la profession se prépare-t-elle à cette nouvelle donne, interroge François Théry, chercheur à EDF ? En fait, il est encore trop tôt pour y répondre déclare Olivier David, chef du bureau déchets au ministère de l'Environnement, *“ce guide-père dont la sortie est proche devrait aussi être accompagné de guides fils en cours de préparation.”* Patience donc. *“Cela étant, poursuit Olivier David, ce document fait suite à une concertation importante avec les professionnels, notamment la FNTP (Fédération Nationale des Travaux Publics).”* Par rapport à cette affirmation, Claude Prigent, PDG de la société de recyclage Yprema est plus nuancé : *“la profession regrette de ne pas avoir été plus associée à l'élaboration de ces guides qui seront d'ailleurs difficiles d'application”*, promet-il exemple à l'appui. Claude Prigent évoque en particulier le cas des mâchefers d'incinération que sa société recycle depuis 1995 pour en faire des fondations d'ouvrages routiers. *“Ces mâchefers sont des produits complexes. Si vous les broyez et en mesurez tous les composants, il n'y aura plus qu'une décision à prendre : les mettre en décharge classe II ! A mon avis, raisonner en ce sens est une erreur. Il faut plutôt mesurer leur impact lorsqu'ils sont utilisés dans les ouvrages routiers. Pour cela nous utilisons une géomembrane sous la chaussée et faisons ensuite des mesures des eaux récupérées. Au bout de deux mois, en général, il n'y a plus d'eau, ce qui est d'ailleurs rassurant pour la stabilité de l'ouvrage. Cela signifie en tout cas que la fondation en mâchefer n'est pas lessivée. Dès lors, je considère que les mâchefers recyclés sont des matériaux et non plus des déchets.”*

Même si certains professionnels se montrent encore réticents, les acteurs du BTP sont désormais globalement conscients que les déchets qu'ils produisent peuvent être recyclés et valorisés. En quelques années, la profession s'est incontestablement engagée dans cette voie, comme l'attestent les progrès réalisés. Mais il existe encore des marges de progression.

La réglementation constitue sans nul doute un levier pour parvenir aux objectifs fixés par l'Union Européenne. La multiplication des filières de valorisation, l'harmonisation des pratiques tant à l'échelle française qu'à l'échelle européenne ainsi qu'une maîtrise des coûts paraissent nécessaires pour lever les derniers freins.

## Atelier 6

# REP : le défi de la multiplication des filières



### **Pilote :**

**M. Alain GELDRON**, chef du département organisation filières et recyclage, ADEME

### **Co-pilote :**

**Mme Séverine LECOMTE**, directrice communication, Eco-Emballages

### **Animateur :**

**M. Jean-Louis CAFFIER**

### **Avec la participation de :**

**M. Christian BRABANT**, directeur général, Eco-Systèmes

**M. Bernard CASNIN**, chargé de mission développement durable, Confédération Générale du Logement (CGL)

**M. Laurent FRIED**, directeur marketing, Véolia Propreté

**M. Alain GELDRON**, chef du département organisation filières et recyclage, ADEME

**Mme Sylviane OBERLE**, responsable du département environnement et développement durable, Association des Maires de France (AMF)

**M. Vincent REGNOUF**, directeur des collectivités locales, Eco-Emballages

**Mme Thérèse SHRYANE**, directrice, WEEE-Forum

## abstract

---

La responsabilité élargie des producteurs (REP) ne fait plus débat. Les politiques d'amélioration de la gestion des déchets basées sur ce principe continuent à se développer : à l'initiative de la Commission européenne, de l'Etat français, des industriels... Pourtant, cette évolution couvre une grande variété de dispositifs : types de mise en œuvre, d'encadrement réglementaire, de champ couvert (déchets ménagers, ménagers et assimilés, entreprises seules ou toutes origines)... Du coup, les acteurs, professionnels et associations, demandent – notamment lors du Grenelle Environnement – une homogénéisation de ces dispositifs.

---

## Deux nouvelles filières REP en 2010

Sous l'impulsion du Grenelle Environnement, l'État a entamé une réflexion pour étendre la REP à d'autres secteurs. Deux nouvelles filières devraient voir le jour en 2010 : les déchets dangereux diffus (DDD) et les déchets d'activité de soins à risques infectieux (DASRI). Cette dernière filière reste la plus chère à financer avec plus de 10 millions d'euros pour 365 tonnes de DASRI ! Avec une quinzaine de catégories différentes – bouteilles de gaz, fusées de détresse, peintures, solvants... – la filière DDD fait, quant à elle, partie des plus compliquées à mettre en place. *“Le plus dur a été de réussir à bien définir les champs de la responsabilité élargie du producteur”,* confie Alain Geldron, chef du département organisation des filières et recyclage de l'ADEME. *“Car au moment de sa mise sur le marché, nous ne pouvons pas savoir si le produit va être utilisé par un particulier ou par une entreprise. Or les obligations pour le producteur ne sont pas les mêmes suivant les cas.”*

La filière DDD est toujours en cours de construction mais Alain Geldron dévoile déjà quelques pistes sur son fonctionnement. *“Cette grande diversité de catégories va forcément entraîner au niveau opérationnel la création de plusieurs éco-organismes. Mais pour plus de cohérence, nous allons essayer de conserver les mêmes flux de collecte qu'actuellement.”*

**Mieux harmoniser les pratiques**  
**La responsabilité élargie du producteur (REP) a permis d'obtenir de vraies avancées, en encourageant le recyclage et surtout en donnant un signal fort aux producteurs en faveur de l'éco-conception. De nombreuses filières de gestion des déchets ont été construites autour de ce principe. Une grande diversité de situations qui parfois nuit au développement des pratiques de collecte. Le Grenelle Environnement a été l'occasion de relancer la réflexion pour tenter d'harmoniser les dispositifs et les politiques de communication.**

Emballages ménagers, piles, véhicules hors d'usage (VHU), pneumatiques, déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E)... Depuis les années 90, de nombreuses filières de gestion des déchets basées sur le principe de la responsabilité élargie du producteur (REP) se sont développées, de manière législative ou volontaire. Ce concept entend impliquer les producteurs sur la question de la post-consommation. La responsabilité en matière de gestion des déchets est transférée des collectivités vers les producteurs. Ces derniers sont ainsi amenés à prendre en compte les coûts de fin de vie de leurs produits dès la conception. On dénombre aujourd'hui une quinzaine de filières existantes ou en préparation.

### Un paysage des déchets très varié

Malgré une longue expérience, chaque filière se heurte à la spécificité des produits qu'elle gère et doit donc inventer de nouveaux schémas. *“Le souci est que nous sommes confrontés à une grande variété de situations”,* commente Alain Geldron, chef du département organisation des filières et recyclage de l'ADEME. *“Tout d'abord au niveau de l'encadrement réglementaire qui peut être européen, uniquement national ou même volontaire. Dans ce cas, ce sont les industriels qui s'organisent pour prendre en charge leurs produits. Les champs couverts diffèrent également d'un produit à l'autre : déchets ménagers,*



*ménagers et assimilés, entreprises seules ou toutes origines. Enfin, le nombre d'éco-organismes a explosé avec plus d'une vingtaine de structures et quasiment autant de dispositifs d'agrément.”* Entre les différents modes de collecte et consignes de tri, plus de 300 configurations différentes ont été identifiées sur le terrain !

### Une nécessaire harmonisation

L'urgence est donc de tendre vers plus d'harmonisation et de coordination entre les acteurs professionnels et associatifs. C'est une demande forte de leur part et qui fait partie des engagements du Grenelle Environnement. L'État a notamment décidé de revoir le cadre législatif et réglementaire afin d'améliorer l'efficacité des politiques de gestion des déchets par la REP. Cette mission a été confiée à une commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets. On y retrouve l'ensemble des parties concernées : Etat, élus locaux, associations, professionnels et représentants des salariés.

### Pour optimiser la logistique des industriels

Laurent Fried, directeur marketing de Veolia Propreté, attend beaucoup des décisions de la commission d'harmonisation et de médiation des filières de déchets, car pour lui, les acteurs ne sont pas assez bien préparés à ces changements. *“Avec l'émergence de ces filières, les flux de déchets ont explosé. Or ces volumes circulent à 95 % par voie routière. Ce qui soulève un vrai problème du point de vue environnemental. D'autant plus que la tendance va aller en s'accroissant. Avec la création de nouvelles catégories de déchets, le nombre de camions sur les routes va encore augmenter.”*

*Au-delà de l'impact environnemental, il ne faut pas oublier que toutes ces opérations de collecte, de tri et de transport, ont un coût, supporté par les producteurs mais également par les consommateurs. C'est donc dans l'intérêt de tous de se mobiliser pour trouver des solutions logistiques plus économiques et écologiques. Nous pourrions en profiter pour développer les modes de transports alternatifs : ferroutage, fluvial et maritime...*

Dans ce domaine, les pouvoirs publics n'ont pas attendu pour avancer. Profitant du renouvellement des agréments des éco-organismes, l'État a imposé des exigences plus fortes en termes de performance environnementale. Un nouvel indicateur va notamment être introduit pour mieux prendre en compte les rejets de CO<sub>2</sub>.

#### **Pour simplifier les démarches administratives**

En première ligne dans la gestion des déchets, les collectivités locales sont confrontées quotidiennement à cette diversité de dispositifs. *“Elles y répondent avec leurs moyens”,* glisse Sylviane Oberlé, responsable du département environnement et développement durable de l'Association des Maires de France (AMF). *“Si elles sont capables de gérer un service public des déchets, elles ne sont en revanche pas du tout préparées à faire face à la multiplication des sous-catégories de déchets. Mais elles n'ont pas le choix. D'autant plus que ce sont souvent elles qui en bout de chaîne doivent traiter les déchets dont personne ne veut.”* L'une des contraintes, d'après Sylviane Oberlé, est de devoir gérer un contrat différent pour chaque filière de déchets, ce qui représente parfois près d'une quinzaine de contrats ! C'est pourquoi les élus locaux sont demandeurs de plus de simplification. La solution pourrait être la création d'un guichet unique. *“Elles sont conscientes que le relationnel direct avec l'opérateur reste primordial dans la gestion opérationnelle”,* poursuit Sylviane Oberlé. *“Car la collectivité doit respecter des garanties avant de lui remettre le déchet. Leurs revendications portent surtout sur une simplification des démarches administratives et financières. En bénéficiant d'une vision globale, nous pourrions ainsi éviter certaines incohérences.”*

#### **Les REP en quelques chiffres...**

En quinze ans, des progrès énormes ont été réalisés pour moderniser les infrastructures de traitement des déchets en France. Entre 1992 et 2007, les volumes de déchets collectés ont ainsi été multipliés par sept ! Au total, l'ensemble des éco-organismes emploie plus de 400 salariés. Une fois qu'elles seront toutes opérationnelles, les filières REP permettront de prendre en charge un peu plus de 11 millions de tonnes de déchets chaque année. Près de 700 millions d'euros ont déjà été mobilisés par les filières REP. Un investissement qui devrait atteindre un milliard d'euros d'ici 2015.

#### **La lourdeur administrative : un faux problème**

Pour Christian Brabant, directeur général d'Eco-Systèmes, la lourdeur administrative est un faux problème. Par exemple pour la filière D3E, il n'y a qu'une seule page à remplir par les collectivités. *“Bien entendu, il faut aussi construire le dispositif de tri et définir les dispositions techniques. Mais une fois que le système fonctionne, les éco-organismes se chargent d'accompagner les collectivités sur la partie administrative. Certaines communes préfèrent s'impliquer plus que d'autres dans le suivi. De toute façon, la relation contractuelle est très simple, avec un contrat et un barème standard qui s'applique à tous de la même manière. Nous sommes conscients que certaines collectivités n'ont pas toujours les effectifs pour effectuer ce travail. Il faudrait peut-être élaborer un dispositif simplifié pour celles-ci.”*

#### **Privilégier une approche pragmatique**

Vincent Regnouf, directeur du secteur collectivités locales chez Eco-Emballages, est encore plus catégorique. Pour lui, le débat n'a pas lieu d'être car la tendance est plutôt à la multiplication des éco-organismes. *“Il ne faut pas perdre de temps à essayer de réinventer un système qui fonctionne. Nous avons obtenu des résultats positifs en développant les filières. Il faut poursuivre dans cette voie.”*

Pour répondre à cette problématique de simplification, il propose de privilégier une approche pragmatique. *“Nous devons regarder ce qu'il se passe sur le terrain pour essayer d'identifier les points communs et les différences entre les filières existantes. En tout cas, l'État n'a pas attendu pour engager un travail d'harmonisation dans le cadre du renouvellement des agréments. C'est au tour désormais des acteurs opérationnels de se mobiliser pour trouver des synergies et, pourquoi pas, favoriser l'émergence d'un guichet unique.”*

#### **Un organisme unique contre-productif**

En clôture de ce débat autour du guichet unique, Alain Geldron, donne la position officielle. *“L'ADEME n'est pas favorable à la mise en place d'un organisme unique. L'un des objectifs des REP, en dehors du fait de collecter et de traiter les déchets, est aussi de faire remonter la problématique du déchet et la prévention jusqu'aux producteurs. En créant une organisation unique, il est évident que le message ne passera pas aussi bien que porté par des éco-organismes spécialisés par produit. Ce qui ne veut pas dire non plus qu'il faut les multiplier indéfiniment. Nous cherchons avant tout à proposer les réponses les mieux adaptées à chaque problématique industrielle.”*

#### **Trop d'éco-organismes néfaste aussi à la collecte**

Pour autant, la multiplication des éco-organismes ne favorise pas toujours la performance de la collecte. C'est notamment ce qu'a observé Thérèse Shryane, directrice de l'association WEEE Forum, au cours des opérations de collecte de son association en Europe. *“Dans certains pays, le traitement des D3E est confié à un opérateur unique, alors que des systèmes concurrentiels sont promus dans d'autres pays. Parfois, la concurrence s'explique par un manque de structuration des filières ou encore en*

*raison des carences de la législation. Dans ces cas-là, elle n'est pas très constructive. Car les différents opérateurs travaillent les uns contre les autres, chacun visant la réalisation de ses propres gains. Un tel mode de fonctionnement est contre-productif et ne permet pas d'optimiser la collecte.*"

Un discours qu'Alain Geldron, chef du département organisation des filières et recyclage de l'ADEME, nuance en expliquant que la gestion des déchets reste très encadrée. Les barèmes et les cahiers des charges sont les mêmes pour tous les opérateurs, ce qui limite les situations de concurrence.

### **Agir pour l'intérêt général**

La difficulté est de réussir à trouver un juste milieu entre trop et pas assez de concurrence. Cette dernière est aussi génératrice d'innovation et de maîtrise des coûts. *"Il ne faut pas non plus aller trop loin dans la maîtrise des coûts",* met en garde Sylviane Oberlé, responsable du département environnement et développement durable de l'AMF. *"Car le risque est d'exclure la petite commune au fond de la vallée avec un faible tonnage de déchets moins intéressante que les grosses collectivités disposant d'un bon réseau de transport et performantes dans la pratique du tri."*

Bernard Casnin, chargé de mission développement durable à la Confédération Générale du Logement, va dans le même sens. Pour lui, c'est inutile de raisonner dans les conditions d'une économie de marché. *"Par définition, les éco-organismes agissent pour l'intérêt général. Il faut surtout faire en sorte que la concurrence favorise le progrès et tende vers le meilleur service rendu et non pas vers une recherche du moindre coût."*

### **Améliorer la communication**

Avec le nombre d'acteurs impliqués dans les filières – État, collectivités, éco-organismes, opérateurs, associations de consommateurs et de défense de l'environnement... – difficile pour le consommateur de s'y retrouver. Cette multitude d'interlocuteurs tend à brouiller le message au risque de rendre ces initiatives contre-productives. L'enjeu est important car le consommateur reste le maillon essentiel de la chaîne.

*"S'il n'assumait pas ses responsabilités en triant ses déchets, les filières imploreraient tout simplement",* rappelle Bernard Casnin. *"Nous pourrions envisager de mettre en place des dispositifs purement industriels comme dans d'autres pays européens. Ce n'est pas l'esprit de la loi de 1992 qui au contraire a fait le pari audacieux de mobiliser l'ensemble des acteurs portant les mêmes projets, les mêmes objectifs et les mêmes attentes."*

### **Deux études sur l'efficacité des signalétiques et des étiquetages**

Renforcer la communication est une des priorités affichées lors du Grenelle Environnement. L'engagement 255 précise notamment la volonté d'harmoniser au niveau national la signalétique et les consignes de tri afin de promouvoir une information lisible sur les étiquetages. En septembre 2008, un groupe de travail réunissant l'ensemble des acteurs concernés a tout d'abord été créé. Les premiers retours de cette réflexion seront dévoilés prochainement. En parallèle, deux études ont été lancées.



### **Tentative d'harmonisation dans la filière des D3E**

Dans le cadre du renouvellement des agréments des éco-organismes de la filière des D3E, le cahier des charges a été mis à jour pour favoriser une plus grande harmonisation des pratiques. Parmi les avancées, on peut citer l'instauration d'un barème modulé pour l'éco-conception, d'une contribution de 1 % pour le financement de la recherche ou encore de nouvelles obligations dans le domaine de la dépollution des reprises de composants dangereux. *"La volonté est de renforcer les contrôles et la reprise en main de la gestion des D3E par les éco-organismes",* se félicite Christian Brabant, directeur général d'Eco-Systèmes. *"Nous aurons désormais la possibilité de remonter plus en aval dans les filières. Ce qui nous permettra de mieux vérifier l'équité de traitement mais également la récupération et la neutralisation des composants dangereux. Un travail est notamment en cours avec les pouvoirs publics pour définir les taux de dépollution de ces produits."*

À l'échelle européenne, l'association WEEE Forum, qui regroupe une quarantaine d'éco-organismes – dont Eco-Systèmes – a mis en place un nouveau standard de collecte et de traitement des D3E : la norme WEELABEX. *"Les besoins sont importants",* explique Thérèse Shryane, directrice de WEEE Forum. *"Nous avons constaté une grande variété de systèmes de classification et de collecte de ces déchets en Europe. Certains pays ne disposent que d'un seul éco-organisme, d'autres au contraire beaucoup plus. L'Angleterre compte même 44 structures différentes, et ceci sans aucune coordination entre elles ! Avec la création de cette norme commune, nous espérons limiter la duplication des tâches, renforcer l'efficacité des actions de protection de l'environnement et enfin favoriser le partage et la diffusion des pratiques exemplaires."*

*“La première portait sur l’efficacité des signalétiques et des consignes de tri”, indique Alain Geldron, de l’ADEME. “Nous avons inventorié les efforts réalisés dans ce domaine par les éco-organismes, les distributeurs, les institutionnels – y compris l’ADEME – et enfin les collectivités locales. Cette analyse devrait bientôt être bouclée. Dans le cadre de la seconde étude, nous sommes en train d’établir un panorama des étiquetages, en identifiant tout particulièrement les contraintes technico-économiques et juridiques.” Les premières conclusions et recommandations devraient être proposées début 2010 avant l’élaboration d’un plan d’action.*

### **Une charte commune pour la filière des D3E**

De leur côté, les industriels se sont aussi mobilisés pour tenter de simplifier leur discours. C’est notamment le cas dans la filière des D3E avec une réflexion autour de la construction d’un message unique et cohérent. *“En tant que spécialistes, nous utilisons un langage qui n’est pas forcément toujours accessible aux consommateurs”,* admet Christian Brabant, directeur général d’Eco-Systèmes. *“Nous avons échangé avec les associations de consommateurs et environnementales afin de définir les bases d’une charte de communication commune.”*



Plusieurs propositions ont émergé de cette démarche partagée : animation d’un événement de collecte de retentissement national, mise en place d’une contribution pour financer des actions de communication nationale ou encore création d’une base de données commune en ligne [www.collectons.org](http://www.collectons.org). Un site qui à terme pourrait devenir un portail public d’information pour l’ensemble des filières.

### **Entre cacophonie et uniformisation des discours**

De son côté, Laurent Fried, directeur marketing de Véolia Propreté, est partisan d’une coordination des politiques de communication au niveau national. *“C’est le rôle de la commission d’harmonisation et de médiation des filières de déchets de définir une ligne directrice. En laissant chaque filière s’organiser de son côté, nous risquons de provoquer une vraie cacophonie !”*

Un manque de cohérence souvent reproché aux collectivités locales qui mèneraient sans concertation leurs propres actions de sensibilisation. Cette diversité de messages est au contraire pour Sylviane Oberlé, la preuve que les collectivités se sont appropriées les enjeux du traitement des déchets. D’après elle, en s’impliquant aussi fortement, les élus ont même joué un rôle moteur dans le développement des pratiques de collecte !

Conscient qu’il existe une vraie dispersion du message, Alain Geldron, ne veut pas non plus tomber dans la situation inverse, à savoir l’uniformisation des discours qui serait tout aussi contre-productive. *“Nous avons besoin de l’ensemble des acteurs sur le terrain. Il faut cependant mettre en place un fil conducteur pour permettre aux consommateurs de s’y retrouver.”*

### **Faire des consommateurs des acteurs à part entière**

Pour Bernard Casnin de la CGL, l’information est au cœur de la nouvelle étape engagée avec les réagréments des éco-organismes. *“La nouveauté est que désormais nous privilégions l’information locale. Nous avons encore beaucoup de progrès à faire dans ce domaine. Par exemple, l’éco-contribution pour la gestion des D3E est encore aujourd’hui perçue comme une taxe supplémentaire par le consommateur mais également par les vendeurs ! La communication nationale reste nécessaire, mais elle doit être nourrie par les actions locales. Il faut poursuivre les efforts de transparence pour rendre le fonctionnement des filières plus compréhensible. Ce n’est que de cette façon que les consommateurs se sentiront concernés et que nous pourrions favoriser une prise de conscience et l’adhésion du plus grand nombre.”*

## Atelier 7

# Sites et sols pollués : usages et réhabilitation



## abstract

Depuis la fameuse décision Van de Walle, la politique de gestion des sites et sols pollués et la politique de gestion des déchets sont étroitement liées. En effet, la caractérisation de la pollution des sols nécessite toujours de prendre en compte leurs usages. De fait, le cadre juridique des sites et sols pollués doit être rappelé, de même que l'articulation entre sites et sols pollués d'un côté, et déchets ou terres excavées de l'autre... L'ensemble devant tenir compte des éléments de jurisprudence existants.

Face à ce "casse-tête" juridico-réglementaire, on commence malgré tout, en France, à accumuler de réels retours d'expérience grâce à certains outils : bases de données, conservation de la mémoire, obligation d'information, dispositif d'appui aux opérateurs... Il reste que les différentes techniques de réhabilitation de sols pollués, mises dans une perspective de développement durable (coûts/avantages selon réduction des déchets ou énergie consommée...) ne font pas forcément consensus. Surtout, il existe encore d'autres pistes à explorer, où la notion de "bon sens" pourrait facilement rejoindre les intérêts économiques des uns et des autres.

### Pilote :

M. Jean-Luc PERRIN, *sous-directeur des risques chroniques, MEEDDM*

### Co-pilote :

M. Jean-Paul CAZALETS, *délégué sols pollués, Total*

### Animateur :

M. Marc BOHY

### Avec la participation de :

M. Thierry BLONDEL, *président d'honneur, Union des Consultants et Ingénieurs en Environnement*

M. Jacky BONNEMAINS, *président, association Robin des Bois*

M. Claude CEDOU, *président, Union Professionnelle des entreprises de Dépollution de Sites*

M. Jean-Benoît CLERMONT, *chef de projet, TOTAL*

M. Ronan MARJOLET, *responsable foncier stratégique et opérationnel, CARENE*

M. Nicolas MOLENAAR, *conseiller technique, ministère de l'Environnement, Pays-Bas*

M. Jean-Luc PERRIN, *sous-directeur des risques chroniques, MEEDDM*

M. Vincent SOL, *avocat, cabinet Winston & Strawn*

### À la recherche du bon sens

**Les terres excavées lors des chantiers de réhabilitation et leur utilisation hors site est un sujet qui suscite toujours beaucoup de questions. De nombreuses tentatives de textes et autres circulaires ont en effet été engagées – en vain ! – pour tenter de mettre en place une politique de gestion enfin applicable. Entre une politique européenne sur la protection des sols en voie de construction et une politique établie sur la gestion des déchets, de quelle marge de manœuvre disposent aujourd’hui les acteurs concernés ? La clé est sans doute du côté des usages, passés et futurs, des sols... Là où les Pays-Bas ont ouvert une voie.**

La dernière fois que la question des sites et sols pollués a été abordée aux Assises Nationales des Déchets, c’était en 2005, avant la publication des nouveaux outils méthodologiques. L’occasion pour Jean-Luc Perrin, sous-directeur des risques chroniques au ministère de l’Écologie, de l’Énergie, du développement Durable et de la Mer, de rappeler les trois grands principes qui guident la politique



actuelle dans ce domaine, à savoir : la prévention des pollutions futures, la prise en compte des risques selon l’usage des sites en activité, et la conservation de la mémoire des pollutions ou dépollutions passées.

Les textes du 8 février 2007 ont précisément identifié deux grandes situations types pour appliquer la méthodologie qu’ils préconisent : “l’interprétation de l’état des milieux” pour savoir si l’activité mise en œuvre sur des sites stabilisés est compatible avec l’état de l’environnement, et le “plan de gestion” pour engager les bons travaux en vue d’une activité future. *“La dichotomie est évidente entre d’un côté, une situation établie, des usages fixés et un état de l’environnement connu que l’on peut mesurer et de l’autre, des modifications qui peuvent être apportées aux usages ou à l’état de l’environnement par le biais de travaux.”*

Concrètement, identifier une situation de pollution passe donc par plusieurs études (historique, documentaire, de vulnérabilité...) pour parvenir à un diagnostic et in fine une visite des lieux. Avec pour objectifs : la maîtrise des sources de pollution (en retirant notamment celles qui sont concentrées), la maîtrise des impacts, des mesures de gestion du chantier, un bilan coût-avantages – fondamental ! – pour les travaux à engager... *“Jusqu’à cette fameuse gestion des terres excavées qui aujourd’hui reste insuffisamment traitée.”*

#### Traiter sur place

*“C’est important pour nous de réduire les déchets dans une opération de réhabilitation”,* enchaîne Jean-Benoît Clermont, chef de projet chez TOTAL. Avec à la clé, un intérêt à la fois pour le maître d’ouvrage (baisse des coûts de traitement des terres), pour la communauté – *“car 100 tonnes de terres très polluées + 200 tonnes de terres quasiment pas polluées = 300 tonnes de déchets au final pour les décharges !”* – et pour les sociétés de dépollution qui doivent faire preuve d’imagination pour développer des capacités d’ingénierie.

Ainsi, pour dépolluer une ancienne usine avec des fondations en béton et briques touchées par des hydrocarbures, TOTAL a préféré une solution associant tri, criblage et concassage à la mise en décharge de classe 1 ou au traitement thermique. Bilan, sur les 8 375 tonnes concernées, 5 849 tonnes de béton concassé ont pu servir de remblai sur site. *“L’objectif est en effet de limiter au maximum les envois de déchets résiduels véritables à l’extérieur. Mais si la réutilisation sur place de matériaux peu pollués est possible, elle devient un véritable casse-tête quand on l’envisage hors site !”*

Sauf qu’il ne sera pas éternellement possible de laisser les terres in situ, surtout lorsqu’il s’agit de petits terrains, amenés, particulièrement en ville, à être réutilisés plusieurs fois. *“Il y aura forcément des excavations qui, si nous n’y prenons garde, conduiront à envoyer en décharge ces mêmes terres pour lesquelles on avait trouvé une utilisation sur site, sous peine de ne plus pouvoir exploiter le terrain.”*

#### La législation hollandaise

C’est pourquoi aux Pays-Bas, l’accent est d’abord mis sur la gestion préventive des pollutions des sols. *“Si malgré tout il y a une pollution importante, nous n’avons bien sûr*

*pas d'autre choix que d'engager des mesures de dépollution, le dernier recours – à éviter – étant la mise en décharge”, assure Nicolaas Molenaar, conseiller technique au ministère de l'Environnement hollandais. Mais c'est sur les sols légèrement pollués qu'une législation est entrée en vigueur en juillet 2008... Et qui demeure applicable au regard de la nouvelle directive déchets.*

Pour ce règlement, l'étude de la qualité du sol constitue d'abord un préalable indispensable à chaque construction afin de déterminer tout problème éventuel. Il préconise ensuite une approche sous trois angles : prévention, gestion et réhabilitation. *“Cette assurance qualité implique donc l'obtention d'un agrément pour les sols creusés et ce sont les 435 municipalités néerlandaises qui sont les autorités compétentes en la matière, dans la mesure où l'aménagement de l'espace et la qualité du sol sont souvent liés.”* S'y ajoutent également les 26 organismes en charge de la qualité de l'eau dont le domaine d'action concerne les sédiments pollués.

Au-delà des règles générales de réutilisation, il s'agit dès lors de définir pour quels types d'applications la réutilisation de sols contaminés ou pollués peut être envisagée. À savoir : construction de digues, de routes et de murs anti-bruit, surélévation de terrains agricoles, résidentiels ou industriels... Leur mise en œuvre s'applique dès lors selon deux principes : le principe d'immobilité et le principe d'adaptabilité. *“Autrement dit, le sol à appliquer doit être d'une qualité au moins égale à celle du sol qui va le recevoir et cette qualité doit convenir, au minimum, au type d'utilisation prévue.”* Par exemple, le sol excavé de terres agricoles et industrielles ne peut être réutilisé que pour des terres de la même nature, tandis que ceux destinés à des sols d'une zone résidentielle peuvent également être envisagés en zone industrielle... et non l'inverse.

### Des outils partagés

Pour gérer au mieux ce dispositif, plusieurs outils pratiques ont été développés, tels que le système de cartographie des sols selon leur qualité et leurs fonctions (dont sont d'ailleurs exclus les sols véritablement pollués nécessitant un traitement en conséquence). *“Une enquête conduite à l'échelle nationale a permis de définir des valeurs locales, à partir desquelles des analyses des sols sont réalisées pour les besoins d'aménagement ou la délivrance des permis de construire. Nous pouvons ainsi définir des zones homogènes sur la base de données historiques, géographiques, chimiques, physiques et de qualité.”*

Concernant la cartographie selon les fonctions, elle s'organise en trois catégories : fonction agricole/naturelle, fonction résidentielle et fonction industrielle et de construction de routes et de voies ferrées. Elle permet de définir un plan d'aménagement du territoire à l'échelle d'une ville ainsi que les applications possibles pour les différentes zones selon leur sol. Autant de données qui sont mises en ligne pour être consultées à tout moment par chacun des acteurs concernés. S'y ajoute enfin un registre des applications des sols. *“Mis en place pour harmoniser les mécanismes existants, tels que les conseils de traitement des eaux et les registres des quelque 400 municipalités néerlandaises, et lui aussi accessible via internet, il a permis de simplifier la gestion des sols et le travail des organismes en charge de l'aménagement.”*



### Des terres au produit

L'Union Professionnelle des entreprises de Dépollution de Sites s'est aujourd'hui fixé un objectif majeur : travailler sur la réutilisation des terres issues de processus de production. *“Et le premier de ces processus est évidemment la dépollution, que ce soit sur site ou dans des installations extérieures”,* entame le président Claude Cedou. Or il faut savoir qu'actuellement les terres dépolluées, c'est-à-dire qui proviennent de centres de résorption thermique ou de biocentres, sont en France considérées comme des déchets d'installations classées pour la protection de l'environnement.

*“Quels sont les fondements qui expliquent cette situation ? Pourquoi ces terres ne pourraient-elles pas être considérées comme des produits qui sortent d'une valorisation, à l'image du verre par exemple ?”* En effet, pour être recyclé, le verre est amené vers une unité de recyclage – qui est une ICPE – d'où ressort un produit et non un déchet. *“Il faut donc que tous les centres de dépollution des terres en France puissent être considérés comme des centres de valorisation, avec à la clé un réel intérêt économique dans la mesure où le maître d'ouvrage n'aura plus à payer le coût de dépollution... Ni le surcoût de mise en décharge.”* Autre piste, un peu plus innovante : réfléchir à la réutilisation de terres transformées en matériaux de construction dans le cadre d'aménagement multi-sites. *“La référence dans ce domaine est cette notion de cluster anglais où, sur des zones d'aménagement pré-définies et relativement importantes, il est possible de gérer des terres polluées, pour autant qu'elles soient, à un moment donné, valorisées réellement. Autrement dit, il ne s'agit pas de déplacer une terre polluée d'un site à l'autre, mais de la transformer en matériaux de construction.”* Une “solution intelligente” qui pourrait être utile à de nombreuses grandes opérations d'aménagement en France.

Au final, selon Nicolaas Molenaar, il va cependant falloir attendre 3 ou 4 ans avant que les politiques locales qui découlent de ce dispositif – mobilisant 10 employés et un budget de 2 millions d’euros par an – ne soient pleinement opérationnelles. *“Car elles s’accompagnent logiquement d’un grand nombre de questions. La prise en compte des problèmes pratiques par un centre d’assistance était d’ailleurs indispensable pour obtenir l’adhésion du public. Ainsi, toutes les nouvelles normes proposées ont été entièrement acceptées. Reste toutefois à renforcer l’inspection et la maintenance des sols par les autorités compétentes.”*

### Retour en 1976

Un exposé qui a visiblement séduit Vincent Sol, avocat au cabinet Winston & Strawn. *“L’approche hollandaise est intéressante dans la mesure où elle est locale, pragmatique et qu’elle se fait par l’urbanisme, autrement dit les besoins. Or en France, nous ne sommes pas partis de cette vision des choses mais de la loi sur les installations classées, c’est-à-dire d’une problématique spécifique à l’industrie et qu’on y a fait rentrer les terres polluées. Résultat, tout ce qui sort de ce cadre là pose difficulté aujourd’hui !”*

Or la problématique peut devenir complexe au regard des nombreux enjeux qu’elle soulève. Il y a d’abord les coûts, ou surcoûts, d’élimination qui peuvent être importants selon les projets. S’y ajoute la directive qui préconise la valorisation et la protection des ressources naturelles, une acceptation sociale mal comprise faute de politique globale sur le sujet et enfin des risques juridiques. *“Avec, sur ce dernier point, cette question essentielle qui est posée : comment trouver les éléments qui vont donner la sécurité juridique sur le long terme pour gérer de manière optimale la réutilisation des terres polluées ?”*

Auparavant, en France, selon la législation de 1976, les sols étaient en effet considérés comme de l’immeuble et les terres qui les entouraient comme du meuble, sachant que l’immeuble n’était pas couvert par la législation et que les terres étaient, in fine, assimilées à des déchets selon les modalités de gestion des filières d’élimination. *“Or, pour tout ce qui était hors installations classées, il n’y avait pas ces concepts. C’était un no man’s land propice aux errements : les terres des chantiers de construction et autres ne partaient pas forcément vers les filières les plus adaptées parce qu’on ne se posait pas la question.”*

### Une situation “casse-tête”

Là dessus, est arrivée la “révolution” Van de Walle, la jurisprudence de la cour de justice estimant que les terres, même non excavées, étaient désormais considérées comme des déchets lorsqu’elles étaient polluées ! *“Ça a tellement bouleversé nos concepts que nous avons préféré en rester sur notre approche de risques et d’usages parce que nous ne voyions pas très bien les conséquences de cette directive, ni les modalités pour la mettre en œuvre par rapport à notre politique de plan de gestion.”*

Malgré des incertitudes, les bonnes pratiques et la prise de conscience ont alors permis de trouver des solutions. *“Puis on a commencé à mieux réfléchir à ce que doivent être les seuils fixés par la directive européenne sur les déchets inertes et appliqués à des*

*terres non polluées... Alors que ces terres n’auraient pas dû y être soumises !”* Bilan, en termes d’exutoires, le bon sens finissait souvent par rejoindre la logique juridique. *“Par exemple, des terres un petit peu chargées en sulfate peuvent aller dans des carrières de gypse sans présenter de risques ni aggraver en quoi que ce soit la problématique.”*

Aujourd’hui, la situation ressemble à un “casse-tête”, même si, pour Vincent Sol, *“la France n’a pas attendu la directive européenne pour réfléchir sur la fin de vie des produits et la capacité des déchets à devenir des sous-produits, voire des produits.”* Dans ce cadre un peu chaotique, il y a finalement eu une tentative de réponse avec le projet de circulaire en 2007 qui, à défaut d’approche globale de l’urbanisme (car s’appliquant aux terres ICPE), proposait une approche locale, raisonnée et pragmatique, notamment en termes de transport et d’environnement. *“Sauf qu’une circulaire est faite de conseils et de recommandations qui ne sont en aucun cas des règles !”*

Un arrêté sur la qualité des sols permettrait pourtant de progresser énormément, notamment en fixant des seuils pour une valorisation directe sans ou après traitement, en limitant les contacts dans la réutilisation des terres polluées, en déconseillant certains usages (dans les zones d’habitat par exemple), en privilégiant des filières (parkings, remblais routiers...) en organisant une traçabilité... *“Une approche intéressante mais qui, malheureusement, n’a pas abouti aujourd’hui. Malgré la directive européenne, la définition du déchet remonte toujours à la préhistoire de 1975 consistant à le qualifier de quelque-chose destiné à l’abandon.”* Avec au final une dichotomie à trois niveaux : les terres non polluées et polluées, les terres excavées et non excavées, les terres utilisées sur site et hors site.

### Pour une approche “milieu”

Face au flou sur la réutilisation des terres non issues d’ICPE (donc a priori considérées comme non polluées), force est de reconnaître qu’il faudra bien envisager un jour leur caractérisation, à l’image de ce qui a été fait aux Pays-Bas. *“Mais au bout du compte, qu’il s’agisse de terres polluées ou non polluées, y a-t-il une intention d’abandon ou pas lorsqu’il s’agit de les réutiliser ?”*, s’interroge l’avocat. Sans doute que non si elles le sont sur site, auquel cas elles n’entrent pas dans la définition des déchets.

Reste donc la réutilisation hors site où, selon la directive, les terres deviennent alors des déchets. Or il existe un statut précisant que les déchets des sols non pollués utilisés sur d’autres sites doivent être appréciés au regard des dispositions concernant les sous-produits. *“Un concept qui n’est pas révolutionnaire mais qu’on n’avait jamais pensé à appliquer aux terres en tant que telles ! Il faudrait dès lors simplement montrer qu’il existe des filières de réutilisation, ce qui n’est certes pas forcément évident”...* mais possible : les terres, par rapport à la définition d’un sous-produit, pouvant en effet être considérées comme issues d’un processus de production lié à la valorisation ou de tri.

Reste enfin une dernière grande question : en devenant sous-produit ou produit, ces terres tomberaient-elles sous les contraintes du règlement-cadre REACH, *“ce qui pourrait être un frein majeur à leur réutilisation”*. Encore faut-il au préalable réfléchir

*en parallèle aux filières qui pourront les accueillir "car l'objectif n'est pas de créer un produit qui réponde à une norme mais bien de faire de l'aménagement de territoire. Il s'agit donc de privilégier l'approche milieu... Et d'y associer une réflexion sur la caractérisation et la traçabilité des terres excavées pour trouver une issue rapide à ce débat."*

### **Un statut particulier...**

Ne souhaitant pas oublier l'approche environnementale du sujet, Jacky Bonnemains, président de l'association Robin des Bois, a, pour sa part, rappelé que le sol était avant tout un habitat. *"Pas pour les humains mais pour une microfaune invertébrée, une flore et des bactéries qui contribuent à l'équilibre physico-chimique des lieux. Ce n'est donc pas du mètre-cube ou une charge financière, mais un milieu !"* Et notamment un espace intermédiaire avec le milieu aérien qui peut dès lors devenir une voie de transfert des polluants vers le règne végétal et au-delà vers les chaînes alimentaires des oiseaux ou pour les hommes quand ils chassent.

*"Il y a donc une première nécessité à dépolluer au maximum les terres pour éviter la dégradation du sol et tout risque de contamination : un enjeu aussi important que celui de l'urbanisation, selon ce que nous disent tous les spécialistes du développement durable."*

D'autant plus que le sol est aussi une voie de transfert vers les eaux dont la directive-cadre européenne ainsi que les réglementations françaises et l'opinion publique exigent que la qualité soit préservée... voire améliorée. Autrement dit, l'association n'a rien contre le fait de laisser sur place des terres qui ont été dépolluées et qui ont encore des traces de contamination, mais sous réserve qu'elles soient protégées des eaux pluviales et souterraines.

*"Nous divergeons d'ailleurs des aménageurs et des juristes car nous estimons que même après une dépollution, des terres qui restent en place doivent bénéficier d'une mémorisation particulière, voire d'un statut particulier parmi les installations classées pour la protection de l'environnement. Parce qu'il faut garder la mémoire du site, établir une surveillance et donc avoir un exploitant qui soit capable de suivre leur évolution et de dégager, longtemps après, des moyens financiers pour initier d'éventuelles opérations de remédiation. Et il en va bien sûr de même pour les terres excavées qui sont exportées."*

### **... ou une loi sur les sols**

Pour avoir participé à l'élaboration des circulaires du 8 février 2007, Thierry Blondel, ancien président de l'Union des Consultants et Ingénieurs en Environnement, confirme quant à lui que la difficulté se situe aujourd'hui exclusivement au niveau de la gestion des sites non-classés. *"C'est particulièrement vrai en zones urbaines. Lors de la construction de parkings ou d'immeubles, sur des petits sites, nous ne savons pas ce que le sol peut contenir comme traces du passé : mâchefers, hydrocarbures aromatiques polycycliques, goudron, sulfate issus de démolition passée de bâti. Résultat, il faut tout excaver et tout envoyer hors site, avec pour seule filière d'évacuation... la décharge pour des dizaines, parfois des centaines de milliers de tonnes !"*

Un sujet qui devrait cependant être traité par le groupe de travail sur les terres excavées, créé récemment dans le cadre de la mise en application de la directive-

cadre sur les déchets. *"À noter d'ailleurs qu'à l'instar de la loi sur l'eau, une loi sur les sols permettrait sans doute de cadrer cette problématique en définissant des normes pour juger de la qualité des terres."* Or aujourd'hui, l'unique référence reste l'arrêté ministériel du 15 mars 2006, qui fixe, dans son annexe 2, des critères d'acceptabilité dans les différentes classes de décharge, *"bloquant d'ailleurs de nombreux projets urbains"*.

Réagissant à ces propos, Claude Cedou, président de l'Union Professionnelle des entreprises de Dépollution de Sites estime qu'il faut d'abord s'assurer qu'il y a un marché pour la réutilisation des terres hors site. *"Ce serait dommage au bout du compte d'excaver des terres qui satisfassent tout le monde pour qu'elles finissent en décharge, faute de débouchés économiques ! Or, je ne suis pas certains que ce marché existe en France."*

### **La mémoire des sites**

Pour ce qui est des collectivités locales enfin, à défaut d'en avoir les moyens, il est urgent, selon Ronan Marjolet, responsable foncier stratégique et opérationnel à la Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire, qu'elles s'organisent pour garantir la mémoire des sites. *"C'est en effet leur responsabilité de cartographier leur territoire et de fixer des règles d'utilisation des espaces."* La CARENE travaille ainsi sur la mise en place d'un inventaire historique urbain pour anticiper les futures problématiques. *"Le but est d'identifier aujourd'hui les espaces qui pourront être potentiellement pollués demain, afin de trouver des solutions aux futurs besoins de "recyclage" urbain nécessaire pour densifier la ville."*

Alors que leurs prédécesseurs sont souvent accusés d'avoir construit des barres et des tours pour répondre à un certain urbanisme, les élus nazairiens n'ont pas envie d'être responsables à l'avenir de la "merlonisation" de certaines zones urbaines. *"Sauf que c'est une des seules solutions que l'on a pour traiter sur site une pollution. Solution qui est d'ailleurs assez intéressante pour une collectivité puisqu'elle sait où est la pollution et qu'elle peut la surveiller, la gérer... Tout en réduisant lourdement la facture ! Car si nos opérations d'aménagement coûtent de plus en plus cher, nous aurons du mal à "vendre" nos territoires pour accueillir population ou entreprises."*

Et quitte à expédier des terres hors site, pourquoi ne pas l'envisager sur d'autres espaces de la collectivité, comme les nouvelles zones d'activité par exemple ? *"Ces extensions urbaines sont en effet gourmandes en espace et ont besoin parfois de terres inertes que l'on peut parfaitement utiliser, dans certaines conditions géotechniques, pour du remblai, éventuellement des merlons. Mais pas question bien sûr de les destiner à des zones d'habitat. Finalement, c'est là où la logique néerlandaise est très intéressante !"*

## Atelier 8

# Quelles filières pour les déchets radioactifs hors électronucléaire ?



### **Pilote :**

Mme Géraldine DANDRIEUX,  
adjointe, direction département  
recherches et déchets, ASN

### **Co-pilote :**

M. Francis CHASTAGNER,  
directeur industriel, ANDRA

### **Animateur :**

M. Frédéric CHATEAUVIEUX

### **Avec la participation de :**

M. Sylvain BERNHARD,  
directeur, Algade

M. Jean-René CARAMELLE,  
président, association Ressources

M. Francis CHASTAGNER,  
directeur industriel, ANDRA

Mme Géraldine DANDRIEUX,  
adjointe direction, département  
recherches et déchets, ASN

Mme Charlotte NITHART,  
directrice de campagnes,  
association Robin des Bois

M. Michel QUATREVALET,  
représentant, MEDEF

## abstract

Les industriels hors filière électronucléaire doivent eux aussi gérer des déchets radioactifs : sources radioactives utilisées pour des activités de contrôle, déchets à radioactivité naturelle renforcée, déchets provenant d'activités de recherche ou hospitalières, objets radioactifs, sans oublier les produits contaminés en provenance de l'étranger. Avant le nouveau plan national de gestion des déchets et matières radioactives qui devait être établi pour fin 2009, une exploration des filières d'élimination et de leurs acteurs...

## Le dialogue pour accélérer les solutions

**On aurait pu craindre un dialogue de sourds, voire pas de dialogue du tout sur un sujet qui cristallise l'émotion, la prudence et même la défiance. Et pourtant, cet atelier a permis un large tour d'horizon sur un thème qui ne permet pas de faux-semblants. Autour des deux sujets abordés – les déchets à radioactivité naturelle renforcée (RNR), les déchets radioactifs diffus –, l'unanimité s'est faite sur l'exigence de la construction de solutions durables et de qualité.**

Tous les participants ont déploré certains graves dérapages, et tous en ont appelé à la mise en place d'une accélération de la politique de recensement des déchets à RNR et de leur contrôle, mais aussi du recensement et de la collecte des déchets nucléaires diffus. Pratiquement, tous ont deux échéances en tête. La première est le plan national de gestion des déchets et matières radioactives, qui doit être



rapidement bouclé en proposant des filières de traitement sécurisées et complètes pour toutes les natures de déchets radioactifs. La deuxième est l'aboutissement de la démarche de mise en place d'une solution de stockage de déchets à vie longue (faible activité à vie longue, FAVL) qui malheureusement est encore une fois retardée.

Si les marges de dialogue sont minces, elles existent pourtant... si tous les acteurs jouent le jeu, suivant l'esprit de la loi de 2006 sur la transparence et la sécurité nucléaires.

### État des lieux... partagé !

Sur un sujet à tel contenu émotif, on pouvait craindre que le débat soit difficile, voire impossible. Or les protagonistes ont réussi à dialoguer, en toute rationalité, et à aborder le sujet de façon concrète et pratique. Ils se sont même accordé pour réaliser un état des lieux partagé de la situation de la radioactivité naturelle renforcée (RNR).

*“C'est un problème ancien, rappelle Charlotte Nithard, de Robin des Bois. Ainsi, dès les années 1950, des chercheurs tentent d'extraire l'uranium contenu dans les cendres de charbon, notamment en Russie, et c'est le cas encore aujourd'hui en Chine ou en Hongrie. La terminologie de radioactivité naturelle technologiquement renforcée a vu le jour au Texas en 1974. Est concernée une vaste famille d'industries : l'industrie des terres rares (ilménite, zirconium) en particulier, qui peuvent être employées pour leurs propriétés diverses : réfraction, abrasion... Le processus industriel de transformation de ces terres rares génère des concentrations de radioactivité généralement au niveau des tartres, notamment dans l'industrie pétrolière et gazière. Mais d'autres activités sont concernées par la RNR : la papeterie, les centrales thermiques au bois, la production d'eau potable ou d'eaux minérales ! Une grande variété d'industries et d'activités qui ont comme particularité d'extraire des matériaux qui ont naturellement des propriétés radioactives et dont le processus de traitement va concentrer la radioactivité.”*

Sylvain Bernhard, directeur d'Algade (bureau d'études spécialisé dans la radio-protection) rappelle pour sa part l'historique “classique” de découverte de radio-activité naturelle renforcée. *“Souvent de manière hasardeuse... Suite au déclenchement, par exemple, d'un portique de détection de radioactivité lorsqu'il faut mettre des déchets dans un dépôt. Ensuite, la directive européenne de 1996 ayant émis des dispositions de protection contre les rayonnements ionisants issus de ces matières, on l'a transposée dans des réglementations françaises qui définissent les industries concernées.”*

Géraldine Dandrieux, de l'Autorité de Sûreté Nucléaire, poursuit. *“Les pouvoirs publics, dans l'intérêt même des industriels, font un véritable enjeu de démontrer qu'il existe des solutions de gestion acceptables ou de montrer que, quand ces solutions n'existent pas, elles sont activement recherchées. Un travail hors événement médiatique, qui construit le cadre de travail de l'Autorité de Sûreté Nucléaire et d'un certain nombre d'acteurs qui élaborent ensemble le plan national de gestion des déchets et matières radioactives.”*

### Double variable : concentration et volume

La circulaire de 2006 définit les produits contenant des radionucléides non-utilisés pour leur propriété radioactive, ainsi que les listes d'industries qui peuvent générer ces déchets. Il faut donc caractériser les déchets, en termes d'origine et en termes d'activité, puis les classer... ce qui peut se révéler assez complexe. Sylvain Bernhard explique : *“Pour simplifier, il existe des tonnages relativement importants de déchets, avec des activités massiques faibles, en dessous de cinq Becquerels/gramme, mais aussi des déchets en beaucoup plus petits volumes, des tartres en général, qui eux sont très chargés”.*

Cette double variable volume/concentration est épineuse. *“D'abord, je tiens à préciser que, s'il y a les matériaux naturellement radioactifs, dont peut faire partie le bois par exemple, il y a aussi les matériaux qui ont absorbé de la radioactivité, le bois encore, suite aux retombées atmosphériques d'accidents ou d'essais nucléaires...”* reprend Charlotte Nithard. Selon nous, la complexité majeure est celle de la classification des déchets les plus faiblement radioactifs, dits très faiblement ou faiblement radioactifs. Certes les teneurs les plus élevées se trouvent dans l'industrie des terres rares, mais il est crucial de bien gérer également les problématiques des cendres de charbon ou des phosphogypses, les engrais phosphatés. Au kilo ou au m<sup>3</sup>, ils affichent de basses teneurs, mais le problème est qu'ils sont généralement stockés en quantités très importantes”.

*“On l'a dit, ces déchets proviennent d'industries très variées avec des activités très différentes. La question est donc de définir la filière de gestion adaptée pour chacun de ces déchets, commente Géraldine Dandrieux, de l'ASN. La circulaire de 2006 aborde le problème, mais il faut aujourd'hui faire le point de son application pratique. De plus, les cendres de charbon ou les terrils de phosphogypses posent un problème spécifique : il faut s'assurer que les solutions de gestion existantes sont acceptables. C'est tout l'objet du plan national de gestion des déchets des matières radioactives de travailler sur l'ensemble de ces solutions : s'assurer qu'elles existent, vérifier leur efficacité, renforcer les dispositions de surveillance environnementale, et renforcer les filières de gestion qui sont existantes mais fragiles.”*

### Les difficultés des industriels

Illustration de la haute sensibilité du sujet : la difficulté rencontrée par les organisateurs de l'atelier à y faire venir des industriels, qu'ils soient issus d'activités potentiellement productrices de nucléaire diffus ou exploitants d'installations de traitement. Michel Quatrevalet, du MEDEF, s'en fait cependant le porte-parole. *“Sans doute pour certaines activités la connaissance du problème est assez limitée. Pour les acteurs de ces filières, s'il y a quelque chose à faire, c'est de la formation et de la sensibilisation. Cela dit, ce dont ont besoin les industriels, c'est d'une certaine vision et sécurité juridiques pour exercer leur activité. Or, il se trouve que, dans ce domaine, il existe encore des lacunes. Cela explique pourquoi ce sujet n'est pas souvent débattu publiquement par les acteurs économiques.”*

Les industriels concernés ont pris conscience du problème par la multiplication des portiques de détection à l'entrée des usines, des centres de stockage, des parcs à ferraille... mais il reste de grandes imprécisions. *“Pour détecter des rayonnements relativement faibles, on fait des détections en valeur relative, c'est-à-dire que l'on règle les*



### Un vrai sujet de préoccupation

L'Andra, Agence Nationale de Gestion des Déchets Radioactifs, est l'établissement public français chargé d'apporter des solutions pour la gestion des déchets radioactifs, historiquement issus de l'industrie électronucléaire. Mais l'agence s'intéresse de plus en plus à ce type de déchets à RNR. *“Pendant très longtemps, la radioactivité ordinaire, naturelle, était peu prise en compte dans notre société, note Francis Chastagner, directeur industriel de l'agence. Chacun avait l'impression que la radioactivité naturelle avait le sésame de l'innocuité. La radioactivité naturelle, on vit avec, donc ce n'est pas dangereux ! Alors qu'avec ce type de déchets, où la radioactivité naturelle a été concentrée technologiquement, on peut atteindre des activités qui dépassent le “bruit de fond” naturel, on peut être sur des radioéléments à vie longue. C'est-à-dire qu'on ne peut pas se contenter de jouer sur la décroissance radioactive pour faire baisser la nuisance de ces déchets. Et puis ils ont une caractéristique qu'il faut connaître, liée à leurs deux chaînes de décroissance : celle du thorium et celle de l'uranium et donc du radium, avec des gaz, radon et thoron, qui sont radioactifs. Il faut bien avoir conscience de l'ampleur des problèmes qui se posent, avec des risques supposés ou en tout cas suspectés de cancer...”* Du coup, l'Andra suit dorénavant les problématiques des déchets à RNR avec attention. *“Nos installations ne sont pas en capacité de prendre en charge ces déchets en quantité importante. Mais nous essayons d'apporter des solutions en développant des solutions de stockage de déchets à vie longue (centre FAVL, faible activité à vie longue). Un lieu de stockage est une denrée rare, qu'il faut consommer à bon escient. Tout le problème est de faire le bon choix, ne pas sur-consommer des stockages dédiés pour des déchets dont finalement la radioactivité est faible et sans danger, et trouver des solutions d'entreposage en attente...”*

portiques à X sigma du bruit de fond. Quand un wagon passe devant un portique, la radioactivité ambiante baisse parce que le wagon masque la radioactivité naturelle. Vous imaginez toutes les difficultés que cela pose !” Outre une maintenance et un réglage efficaces des équipements, il faut également des réactions adaptées aux alertes et aux niveaux d’alerte de ces détections. “Quand ça ‘tilte’, il y a affolement général ! Mais que doit faire l’industriel ? Il lui faut une réponse rationnelle, émise dans le cadre de débats démocratiques...”, affirme Michel Quatrevalet.

En effet, en matière de détection de la radioactivité dans les entreprises, la France n’est pas mal lotie, elle est même en avance par rapport à bien d’autres pays européens, ont pu expliquer les experts, en réponse à une question d’Isabelle Martin de Sita. Et le monde économique français est prêt à agir. “Aucun industriel ne souhaite faire courir un risque à qui que ce soit... Mais il souhaite savoir où il va, parce qu’à la clé il y a de lourds investissements, qui doivent durer un certain temps, il y a des activités à maintenir... ou à ne pas maintenir. Le maître-mot de tout cela, c’est le ‘risque’. C’est autour du risque qu’il faut concentrer nos réflexions. C’est un débat extrêmement vaste... et c’est peut-être là que les choses difficiles commencent”, expose Michel Quatrevalet.

En effet, appuie Géraldine Dandrieux de l’ASN, on manque d’installations pour recevoir ce type de déchets, ce qui pose un vrai problème de sécurisation de la filière. “Les raisons se trouvent dans le niveau d’acceptation du risque à la fois par les populations locales (arrêté préfectoral...) et par les industriels du stockage, qui sont rares à souhaiter gérer ce type de déchets.”

### Trois filières, à renforcer

La gestion des déchets à RNR s’organise en trois filières, explique Sylvain Bernhard, où les impératifs de gestion s’imposent en fonction soit de l’activité massique des produits, de leur caractérisation radiologique, ou de leur quantité. Dans les cas de très grandes quantités de produits avec une activité massique relativement très faible, la gestion est locale. C’est le cas des phosphogypses en particulier. “Il est évident qu’il ne faut pas les transporter, mais avec professionnalisme les gérer localement, en couvrant tous les risques potentiels.” “Le suivi doit être attentif et adapté”, martèle Charlotte Nithard, de Robin des Bois. Suivi des eaux souterraines, des envols de cendres, de la faune et de la flore... Il faut donc clôturer ces sites, même si c’est fastidieux, et organiser un suivi bien plus systématique...”

Deuxième filière de produits à suivre, ceux qui sont en quantités moindres et avec une activité faible. “Le mode de traitement qui peut être utilisé est celui des centres d’enfouissement technique de classe 1. Leur structure permet un réel suivi, génère les mesures et contrôles dont ont besoin la population et les commissions locales d’information”, poursuit Sylvain Bernhard. “La troisième filière est celle qui acceptera des matières où les activités massiques seront supérieures à 10 Bq/g, à des quantités relativement faibles, qui à ce jour est gérée avec l’Andra.”

“Il convient de fait de rendre plus robuste la filière des centres d’enfouissement technique. La démarche d’accueil de ces déchets doit être un peu plus complexe que pour un déchet conventionnel, car il faut mesurer le risque et justifier qu’il est acceptable”, reprend Géraldine Dandrieux.

### Une filière FAVL très attendue... et à l’arrêt

Aujourd’hui, tout le monde attend donc le centre de déchets FAVL (faible activité à vie longue) qu’est chargé d’ouvrir l’Andra. “Cette solution permettra une gestion à long terme de déchets qui présentent des niveaux de risques supérieurs à ceux qui sont actuellement gérés en centres conventionnels. Il est important que cette filière voie le jour, dans une démarche assez consensuelle, avec une solution de gestion adaptée aux risques présentés par les déchets”, assure Géraldine Dandrieux.

“Pour Robin des Bois, la création d’un stockage FAVL est une priorité. Cela fait 10, 15, 20 ans que l’on nous dit, cela va se faire... et ce n’est toujours pas fait ! Il est indispensable que les politiques mouillent leur chemise pour que cela se fasse”, tonne Charlotte Nithart, qui dénonce les risques liés aux matériaux éparpillés sur des sites industriels ou “provisoires”...

À ces inquiétudes, Francis Chastagner répond en donnant des nouvelles précises de l’avancée du dossier. “L’Andra a choisi une démarche assez nouvelle pour l’implantation du centre de stockage FAVL. Elle a fait appel à la candidature de communes. Elle a repéré sur des cartes géologiques un certain nombre de cantons, donc un certain nombre de communes, dont le sous-sol pouvait présenter des caractéristiques favorables à l’accueil d’un tel stockage. À ce titre 3 115 communes ont été consultées. Le taux de retour est assez bon, 1,5 %, soit 40 communes. L’Andra a ensuite complété de façon livresque l’enquête en identifiant aussi les facteurs environnementaux, puis a remis un dossier au gouvernement, qui a porté son choix sur deux communes de l’Aube.”

Mais la candidature de ces deux communes n’a finalement pas été confirmée. “Malheureusement, sans porter de jugement, les élus qui avaient porté ces candidatures ont subi des attaques personnelles et une pression telles qu’ils ont fait marche arrière. À l’heure actuelle, le processus s’est arrêté sur ces communes, explique Francis Chastagner. Mais, comme nous avions un potentiel de 40 communes... Je pense qu’il faut réfléchir sur la façon d’aborder les choses. La démarche de volontariat a montré ses limites, faisant porter une responsabilité très forte sur une collectivité, souvent une petite commune de l’ordre de 100 habitants... Finalement, sans doute faut-il s’assurer être plus dans une démarche territoriale, avec un projet qui ne soit pas porté par une seule commune. Nous y travaillons, nous pensons que la démarche va pouvoir reprendre... mais il fallait laisser un peu de temps au temps.”

Du coup, les échéances sont sans doute retardées. Pour le stockage FAVL, la date de mise en service est toujours fixée à 2019 mais, il est vraisemblable que ce soit plus tard. Pour le stockage de déchets à haute activité et moyenne activité à vie longue, un premier rendez-vous est fixé en 2015. Et si tout se passe bien en 2015, il sera en service en 2025.

### Nimby, défiance et enjeu national

La mésaventure des communes de l’Aube est évidemment riche de leçons. Entre Michel Quatrevalet pour le Medef qui explique que ce type de comportement “nimby” (“not in my backyard”) alimente les réticences des industriels, et Charlotte Nithart, de Robin des Bois, qui dénonce tout autant les comportements regrettables

de certains, avec une certaine véhémence. *“C’est assez typique. Quand les gens ont chez eux des aiguilles au radium parce que l’arrière-grand-père ou le grand-père était médecin, ils veulent que l’Andra vienne les récupérer. Mais quand il faut regrouper ces déchets, il n’y a plus personne qui veuille entendre parler de l’Andra. Ce qui crée un très mauvais climat. Il y a 15 ans lors de premières tentatives pour ouvrir le stockage FAVL, un maire, à cause des pressions, a fini par se suicider. C’est pour cela que je dis qu’il faut que les politiques, c’est-à-dire les ministres, mouillent leur chemise : cela ne peut pas être le maire ou la communauté de communes qui toute seule prend la responsabilité d’un enjeu qui est national et qui engage des générations et des générations”.*

En s’étant prononcée en faveur du stockage FAVL, l’association Robin des Bois a d’ailleurs été largement critiquée, même chez certains acteurs environnementalistes. *“Il faut faire des efforts de pédagogie, pour éviter d’être rapidement classé parmi les pro-nucléaires. Il faut expliquer ce qu’est la radio-activité historique, notamment dans le cas du radium, que cela peut concerner tout le monde, à travers les exemples des aiguilles, des fontaines, des montres...”*, reprend Charlotte Nithart, qui du coup pointe du doigt la tentation de mélanger les différents types de déchets, le FAVL avec des déchets venant de centrales nucléaires : là n’est pas la bonne approche, estime-t-elle, parce que cela pénalise la pédagogie et le dialogue nécessaires.

### Question de méthode

Pour réussir le projet FAVL, la méthode est-elle donc encore à créer ? Il faut mieux caractériser les différents produits concernés, mieux préciser même les appellations afin d’éviter les amalgames... propose un spécialiste comme Sylvain Bernhard. Géraldine Dandrieux affirme même que l’approche de l’ASN reste pertinente. *“Le déchet doit être géré en fonction de son niveau d’activité et du risque qu’il présente en termes sanitaire et environnemental, avec une solution de stockage qui doit être définie en fonction de ce risque, qu’il s’agisse de radioactivité*

### Un inventaire difficile

L’inventaire des matériaux et déchets à RNR est délicat à mener. Le premier travail d’inventaire des filières a été confié par le ministère de l’environnement à l’association Robin des Bois en 2005. On s’est alors aperçu qu’il existait peu de choses au niveau français, et que les meilleures recherches bibliographiques se trouvaient au niveau international. L’Autorité de Sécurité Nucléaire recommande que les déchets soient gérés au travers d’une refonte de l’arrêté ministériel de 2005 sur les industries susceptibles de mettre en œuvre des matières présentant de la radioactivité naturelle, rappelle Géraldine Dandrieux. Et l’ASN demande ainsi que des dispositions particulières soient prévues pour mieux tenir compte de la nature des déchets, en en fléchissant un certain nombre – essentiellement les équipements de procédés et les tartres contenus dans ces équipements – avec l’idée d’assurer l’identification de leur niveau de danger.”

### Le danger et le grand public

Une question posée par le journaliste camerounais Jean-Célestin Edjangué (quotidien Le Messager), a été l’occasion d’échanges sur le thème de l’équilibre à trouver en matière de communication sur un sujet qui porte un fort contenu technique mais qui nécessite la sensibilisation du grand public. *“En tant que radio-protectionniste, je dirais que la première question à se poser sur ces matériaux et déchets n’est pas de savoir s’ils sont dangereux ou pas. Les niveaux dans lesquels on se situe sont très faibles, ce qui garantit qu’il n’y ait pas un effet sur la santé des personnes... Mais c’est bien sûr toujours difficile à expliquer. En revanche, il faut expliquer comment nous travaillons ces matériaux, ce qu’est le principe ALARA (acronyme anglophone de “As Low As Reasonably Achievable”, “aussi bas que raisonnablement possible”) dans le domaine nucléaire ; manipulant des matières contenant des radionucléides où j’ai potentiellement un risque lié au rayonnement ionisant, je vais toujours essayer de faire le mieux possible, je vais toujours optimiser les filières, et toujours en étant bien loin du risque identifié par les limites réglementaires...”* entame Sylvain Bernhard.

*“Nous sommes tous conscients de l’effort de pédagogie à réaliser auprès du grand public, c’est une des conditions de l’acceptabilité des décisions, poursuit Géraldine Dandrieux. Tous les acteurs ont intérêt à avoir un vrai discours proactif vers les populations. C’est une prise de conscience qui a eu lieu il y a quelques années, mais il nous faut encore progresser. Nous avons tous en tête que ce travail de vulgarisation est à faire.”*

Un travail et un dialogue difficiles analyse Michel Quatrevalet, du Medef. *“Les industriels sont obligés au dialogue par la réglementation, et de plus en plus ils savent de toute façon qu’ils ont intérêt à dialoguer. Cela dit, au niveau local par exemple, il y a dissymétrie entre les acteurs du dialogue. Un industriel défend son idée d’implanter une installation technique. La personne qui a sa maison de campagne juste à côté défend son patrimoine... Le dialogue est difficile.”*

*“Nous avons en France des progrès à faire en termes de suivi, afin de disposer d’une meilleure connaissance pour donner des réponses, poursuit Charlotte Nithart de Robin des Bois. On fait mieux aux États-Unis sur le suivi des eaux souterraines... Et puis il y a les difficultés liées à la complexité du discours technique : entre sieverts, becquerels et curies, entre l’exposition et la dose efficace... Ce qu’il ne faut surtout pas, c’est essayer de répondre vite à des questions pour lesquelles on n’a pas encore assez d’éléments...”*

### Une faille de deux ans dans l'inventaire national des sources

L'inventaire national des sources est dans le code de la santé publique depuis 2002. "Il existe quelques petits problèmes au sujet des sources de faible activité, car les seuils d'exemptions ont changé au cours de l'histoire, remarque Jean-René Caramelle, représentant de l'association Ressources. Ce qui fait que jusqu'à 2007, les sources au-dessous du seuil d'exemption n'étaient pas incluses dans l'inventaire. Les seuils d'exemption changeant, il se trouve que des sources devant être suivies ne l'étaient pas à certains moments, ou l'étaient à un moment puis ne l'ont plus été. Avec la suppression du seuil d'exemption en 2007, toutes les sources doivent dorénavant être gérées... Ce qui crée un "gap" de deux ans sur des sources sans doute encore en service, puisque les sources ont une durée de vie limitée à 10 ans en France mais sont en moyenne plus longuement utilisées que cela."

*naturelle renforcée ou d'un déchet radioactif. Il faut encore travailler, j'en conviens, sur les définitions du déchet à gérer dans un stockage FAVL et du déchet radioactif ou à RNR qui peut être géré dans un centre de stockage conventionnel. Mais les solutions de gestion sont de plus en plus claires. Point n°1 : il faut recommander et asseoir très fortement la surveillance environnementale autour de ces sites. Point n°2, vues les difficultés dans la mise à disposition de filières via les centres d'enfouissements technique, nous suggérons au ministère de se saisir du sujet. Point n°3, nous considérons que le centre de déchets FAVL est une solution à long terme pour les déchets à radioactivité naturelle renforcée présentant des niveaux d'activité significatifs, que l'Andra a mission de déployer, tout en mettant à disposition des industriels une solution d'entreposage d'attente".*

### Nucléaire diffus, nucléaire familial...

Deuxième sujet au menu de cet atelier, les déchets radioactifs du nucléaire diffus. "On pourrait dire que c'est le nucléaire familial, d'une certaine façon. Il s'agit de déchets que chacun peut trouver assez facilement chez soi : du réveil des années 50 (peinture au radium pour rendre les aiguilles et les cadrans luminescents) aux collections minéralogiques, venant d'une époque où on faisait confiance aux effets bénéfiques du radium, qui est vu comme une panacée, comme une crème de Jouvence, expose Francis Chastagner, de l'Andra. On en a mis dans des crèmes de beauté, dans la layette, les engrais, les aliments pour animaux, mais aussi dans le détecteur de fumée, le paratonnerre – environ 50 000 paratonnerres radioactifs ont été commercialisés et installés sur le territoire national dont environ 30 000 au radium et 20 000 à l'américium... Nous sommes là à des niveaux d'activité plus du tout négligeables. Enfin, nous avons également des déchets extrêmement dangereux, même s'ils sont plus rares : les aiguilles au radium, que l'on peut retrouver en particulier chez les descendants de médecin, dans des petites boîtes qui contiennent des aiguilles au radium à des niveaux d'exposition extrêmement dangereux. L'Andra a



*proposé de reprendre ces déchets radioactifs, et a publié une petite plaquette envoyée aux 36 000 communes de France mais aussi aux services d'incendie et de secours, pour informer sur les risques présentés par ces objets du nucléaire familial."*

### ... et les nouvelles sources

Ces déchets et autres matériaux du nucléaire familial ont de fait peu à voir avec ce qu'on appelle les "sources" radioactives. L'association Ressources regroupe ainsi les fournisseurs de sources radioactives en France, c'est-à-dire des équipements qui contiennent des sources d'activité très variables puisqu'elles vont de quelques dizaines de becquerels à quelques dizaines de terabecquerels, mais qui utilisent à dessein la radioactivité pour la détection, l'étalonnage ou certains processus d'irradiation. "La réglementation française a ceci de spécifique que les fournisseurs doivent reprendre en fin d'utilisation ces sources et les réexpédier à leur propre fournisseur, explique Jean-René Caramelle, président de l'association Ressources. Dans une chaîne en cascade inverse, la source va se retrouver chez son fabricant. L'essentiel des sources présentes en France a été fabriqué dans un pays autre que la France, et va donc retourner à l'étranger. Il n'en reste pas moins que la France a été ou est fabricant de sources radioactives : des organismes comme le CEA, une filiale d'Areva qui fabrique des sources principalement à usage d'étalonnage, sont confrontés au même problème d'entreposage que tous les industriels du nucléaire diffus, en attendant la disponibilité de filières."

### Un système de garantie financière

*"La raison d'être principale de Ressources, c'est de proposer un système de garantie financière. En France, chaque fournisseur de source doit s'engager à la reprendre. Comme*

*il peut avoir disparu de la circulation au moment où la source sera reprise (10 ans ou plus après sa mise en circulation), la garantie financière se substituera à ce fournisseur pour régler le coût de la reprise, expose Jean-René Caramelle. Mais l'adhésion à Ressources n'est pas obligatoire pour les industriels. Ce qui est obligatoire c'est de souscrire à un système de garantie financière. Il y en a deux : Ressources qui concentrent 85 % des fournisseurs de sources, et l'alternative d'un dépôt de garantie auprès de l'Andra, pour les 15 % restant. Il existe dans la réglementation une troisième possibilité, qui n'est pas vraiment pratiquée : la souscription d'une assurance. Il y a de fait une différence importante entre l'Andra et Ressources : en tant que représentant des fournisseurs de sources, nous parlons seulement au présent, c'est-à-dire de sources qui sont fabriquées maintenant. Il faut bien remarquer que les objets du passé, fabriqués dans les années 1950-1960 parfois encore 1970, avant l'inventaire et le système de garantie financière, demandent une autre approche, et posent des questions fondamentalement différentes.*"

### **Les difficultés de la reprise...**

Dans sa mission de gestionnaire des déchets radioactifs, l'Andra est naturellement un acteur impliqué de la gestion des sources. L'agence publie tous les trois ans un inventaire des déchets radioactifs sur le territoire national – premier acte de gestion –, qui sera articulé avec une vision plus prospective à travers le plan national de gestion des déchets et matières radioactives. *"En matière de sources, il faudra sans doute aller vers une politique plus volontariste, analyse ainsi Francis Chastagner. Prenons la situation des paratonnerres : il y en a environ 50 000 en circulation, sur lesquels nous avons collecté un peu moins de 10 000 exemplaires. Au rythme, on en collecte moins de 500 par an : on voit bien que ce n'est pas la solution, d'autant que ces déchets vieillissent, qu'on risque d'en perdre la trace..."*

### **... et les difficultés du stockage**

À noter une problématique récente, évoquée par Ressources. *"Le coût des radionucléides artificiels a beaucoup changé ces dernières années. Par conséquent, la réutilisation de sources devient pertinente, et des sources de haute activité hier promises à devenir déchets sont maintenant recyclables, revalorisables. Ainsi, une source qui cesse d'être utilisée n'est pas forcément un déchet. L'AIEA\* avait même introduit dans les années 1980 le terme de "source scellée usagée"..."* Pour autant, le problème le plus urgent est là aussi : celui du stockage. *"À l'heure actuelle, on a peu de possibilités en termes de stockage définitif. Notre centre de l'Aube peut seulement sous certaines conditions accepter quelques sources", rappelle Francis Chastagner.*

*"Il y a enjeux de court et de long terme. Pour le long terme, on parle de stockage géologique profond ou d'un autre stockage de l'Andra. Mais il y a aussi les enjeux de court terme, qui ne sont pas moindres : éviter que les industriels ne délaissent leurs sources et en fassent des sources orphelines, assurer la reprise par le fournisseur de la source, disposer d'entrepôts sûrs (en attente d'une solution de stockage définitif)...", relève Géraldine Dandrieux, de l'ASN. Et il faut pour autant éviter que l'on ait tendance à exporter des sources vers des pays étrangers, parce que c'est plus simple ou moins cher, mais sans qu'on soit assuré que ce soit une solution de qualité."*

*"Il faut faire progresser l'harmonisation internationale, confirme Jean-René Caramelle. Quand certains parlent de recyclage dans un autre pays que la France, le soupçon est immédiat. Dans tel pays d'Asie centrale, en échange de quelques billets, on peut faire traiter ses déchets de façon non-conventionnelle. Il faudrait donc qu'au moins au niveau de l'Union Européenne les réglementations soient harmonisées. Or, on voit que la tendance est plutôt à la disharmonie. Les traitements ne sont pas les mêmes, les niveaux de seuil ne sont pas les mêmes, les réglementations sont différentes. Ce qui fait qu'effectivement il peut y avoir la tentation d'exporter..."*

\*Agence internationale de l'énergie atomique.

### **Une problématique économique à dépasser**

Déchets à RNR, sources, nucléaire diffus ou familial... Aux thématiques scientifique et réglementaire, les représentants des entreprises ajoutent la préoccupation économique. À la voix de Michel Quatrevalet (MEDEF) qui souhaite que le plan national de gestion des déchets et matières radioactives n'impose que des contraintes juridiques, financières ou commerciales supportables, qui s'inquiète que ce soit la collecte des déchets qui génère le danger par accumulation... s'ajoute celle de Thierry Delloye, de Rhodia Services. *"Nous sommes un ancien producteur de RNR issu de l'industrie des terres rares. Dans la gestion de ces déchets historiques, nous sommes partagés. Le temps passe, les projets de stockage sont bloqués, et les coûts explosent... J'ai commencé à travailler avec l'Andra sur le projet FAVL en 1993... Depuis lors, le coût de traitement à la tonne a tout simplement été multiplié par 20 ou 30 ! Si on n'y prend pas garde, certains industriels dans ce cas de figure vont hésiter entre la tentation de réduire les tonnages, ce qui va concentrer la radioactivité et aller ainsi vers des coûts de traitement bien supérieurs, et la tentation au contraire de diluer la radioactivité pour accéder aux classiques filières, de classe 1 par exemple."*

La dilution est évidemment interdite, rappellent les autorités, qui conviennent cependant que le temps perdu coûte aux acteurs. *"C'est cependant faire un mauvais calcul à terme que de croire à la "diminution de l'inventaire", voire à l'utilisation de procédés bannis comme la dilution, alors que l'on doit faire émerger une filière. Nous avons besoin de cette filière FAVL, car un certain nombre de déchets ne pourront aller ailleurs", analyse Francis Chastagner de l'Andra. Il faut traiter ensemble la question des coûts, il faut évidemment admettre que le temps perdu rend, au fur et à mesure, les technologies caduques, mais entreprises et institutions se doivent de trouver des solutions acceptables par tous... "Il est évident que la gestion des déchets radioactifs coûte cher, mais nous n'avons pas d'autre choix que de travailler à des solutions adaptées soit à l'activité soit à la durée de vie de ces déchets."*

## Plénière 3

# La réglementation française permet-elle une gestion sûre et responsable des déchets ?



**Pilote :**

**M. Hervé VANLAER**, directeur,  
*DRIRE Auvergne*

**Co-pilote :**

**Mme Annie PERRIER-ROSSET**,  
*Ingénieur expert, chef de projet,*  
*DPIT/DTEP, EDF*

**Animateur :**

**Mme Marie-Odile MONCHICOURT**

**Avec la participation de :**

**Mme Patricia BLANC**, chef du  
*service prévention des nuisances*  
*et de la qualité de l'environnement,*  
*MEEDDM*

**M. Jacky BONNEMAINS**, président  
*de l'association Robin des Bois*

**M. Paul DEFFONTAINE**, vice-  
*président de la Communauté*  
*urbaine de Lille*

**M. Nicolas INCARNATO**, inspecteur  
*des installations classées, DREAL*  
*Champagne-Ardenne*

**M. Richard LEJEUNE**, responsable  
*environnement, ERDF*

**M. Franz MOCHTY**, chef de division,  
*Ministère autrichien de l'Agriculture*  
*et des forêts, de l'Environnement et*  
*de l'Eau*

**M. Luc VALAIZE**, directeur général  
*du groupe TIRU, président du SVDU*  
*et vice-président de la FNADE*

## abstract

La réglementation française en matière de gestion des déchets a fortement évolué au cours des dernières années, avec un encadrement plus fort de certaines activités comme le stockage, le traitement thermique et plus récemment le traitement biologique. Ces changements ont permis de réels progrès en matière de prévention et de réduction des impacts sur l'environnement et sur la santé. Des efforts restent encore à faire pour optimiser la gestion de certains flux de déchets mais également renforcer l'acceptabilité des installations de traitement.

## Dans la dynamique du Grenelle

**En l'espace de trois décennies, la réglementation française en matière de gestion des déchets a fortement évolué. D'importants progrès ont été réalisés notamment en matière de réduction des impacts des installations sur l'environnement et la santé. Avec le Grenelle Environnement, un nouveau cap a été franchi. Les fondations ont été installées, aux acteurs – industriels, associations, politiques, citoyens – d'en profiter, et surtout de se mobiliser pour transformer l'essai. Car des efforts restent encore à produire...**

Depuis la loi du 15 juillet 1975, modifiée par celle du 13 juillet 1992, qui posait les principes fondamentaux de la gestion des déchets en France, beaucoup de chemin a été parcouru. De nouveaux textes ont permis encore de renforcer cet encadrement. On peut citer le décret du 15 mai 1997 relatif à la classification des déchets dangereux ou encore l'arrêté du 20 septembre 2002 relatif aux installations d'incinération. Ce cadre législatif français a été progressivement complété par la réglementation européenne, constituant ainsi un socle solide.



Sous l'impulsion du Grenelle Environnement, la dynamique s'est accélérée avec à la clé deux nouvelles lois (Grenelle I et Grenelle II) qui fixent de nouvelles ambitions. Certaines activités, comme le stockage, le traitement thermique ou encore le traitement biologique sont désormais mieux encadrées. Parmi les dernières concrétisations : la mise en œuvre opérationnelle de la filière D3E (Déchets d'Équipements Électriques et Électroniques) avec une couverture totale du territoire national en points de collecte, la réforme de la TGAP (Taxe Générale sur les Activités Polluantes) permettant de dégager de nouvelles ressources en faveur de la prévention et du tri des déchets...

### Difficile retranscription des directives européennes

Malgré tout, certains points restent encore à améliorer. La retranscription des directives européennes dans les textes français pose quelques problèmes d'interprétations. C'est notamment le cas de la directive SEVESO, qui impose aux États membres de l'Union européenne d'identifier les sites industriels présentant des risques d'accidents majeurs. Nicolas Incarnato, inspecteur des installations classées à la DREAL Champagne-Ardenne, connaît très bien le sujet. Il a été chargé d'assurer le suivi de l'ensemble des industries du déchet, des sites pollués pour le département de la Marne. *“Cette expérience m'a permis de me rendre compte que la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement sur les déchets était complètement obsolète. Elle est encore basée sur une notion d'origine de produits sans tenir compte du risque intrinsèque des déchets. Une incohérence qui permet par exemple à des cimenteries d'être autorisées à faire de la co-incinération malgré la présence de substances dangereuses dans leurs stocks de déchets !”* Une réflexion est en cours pour faire évoluer cette approche et surtout mieux prendre en compte l'émergence de nouvelles filières depuis l'élaboration de la nomenclature.

### Une nomenclature des installations classées à “dépoussiérer”

Avant de rentrer dans les détails de ce travail de révision, Patricia Blanc, chef du service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement, au MEEEDDM (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer), a tenu à rappeler que les normes françaises étaient au standard européen que ce soit dans le cadre de la dernière échéance de la directive décharge de juillet 2009 ou de la nouvelle directive IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) sur l'incinération. Les dernières mises aux normes successives des installations de traitement (incinération, stockage) ont permis ces dernières années une très forte réduction des impacts sur la santé et sur l'environnement. Pour autant, elle est tout à fait consciente que cette nomenclature avait besoin d'être dépoussiérée.

*“Sa révision a pris du retard”,* admet-elle. *“Nous avons consacré beaucoup de temps dans la démarche de concertation. Car les conséquences ne sont pas neutres pour les installations techniques et les acteurs économiques. Mais le projet est en voie de finalisation. La nouvelle nomenclature a été approuvée en septembre par le conseil supérieur des installations classées. Elle va bientôt être examinée en conseil d'Etat. Désormais les installations seront*



*classées non plus en fonction de l'origine des déchets mais en fonction des risques et de la nature des déchets. Nous gagnons ainsi en lisibilité. Une rubrique méthanisation a même été créée, comprenant un régime déclaratif plus simple, notamment pour la méthanisation de déchets d'origine agricole.”*

### **IPPC : quel coût acceptable pour la gestion des déchets ?**

Une autre directive européenne, l'IPPC, qui régit la pollution de l'air, de l'eau et du sol en provenance des installations industrielles, soulève aussi de nombreuses interrogations. Afin de respecter des normes d'émissions, les opérateurs sont obligés d'appliquer, tous les 10 ans, les meilleures technologies disponibles à un coût économique acceptable. Une définition un peu floue sur laquelle Nicolas Incarnato, de la DREAL Champagne-Ardenne, a tout de suite réagi : *“Qu'entend-on par coût économiquement acceptable ? Tout d'abord, il ne faut pas oublier qu'au final, c'est quand même le producteur de déchet, c'est-à-dire le citoyen, qui supporte le coût de ces installations.”*

La vraie question pour lui est de savoir si les coûts de la protection de l'environnement sont négociables : *“faut-il poursuivre les investissements dans des technologies innovantes pour réduire les émissions comme le demande la directive IPPC ou au contraire considérer que les équipements actuels financés par les collectivités et les industriels sont satisfaisants ?”* En d'autres mots : assurer les meilleures conditions environnementales possibles ou limiter les dépenses pour les industriels et les collectivités ?

### **Méthanisation : un vrai parcours du combattant**

Les industriels ne sont pas les seuls à rencontrer des difficultés pour s'y retrouver dans la réglementation. Les collectivités, elles aussi, doivent batailler pour mettre en place des projets de valorisation des déchets *“en raison d'une trop grande complexité des textes”*, indique Paul Deffontaine, vice-président de la Communauté urbaine de Lille en charge des déchets. *“Je ne cherche pas à faire un procès d'intention mais c'est simplement le constat d'une expérience vécue. En 1992, nous avons décidé de nous lancer dans la construction d'une unité de méthanisation de déchets urbains. Nous faisons partie des précurseurs, juste après Amiens dont nous avons profité des retours d'expérience.”*

#### **10 années de procédures !**

*“Des projets de cette nature sont longs à mettre en œuvre. Nous avons notamment été ralentis par des procédures de marchés publics beaucoup trop strictes. Or nous étions dans un domaine exploratoire. Nous avions au contraire besoin de souplesse. D'autant plus qu'entre notre décision et la mise en route du chantier – soit près de 10 ans ! – la caractérisation des déchets a énormément évolué.”*

L'autre difficulté rencontrée par la Communauté urbaine de Lille a été de trouver le bon interlocuteur, notamment pour obtenir l'autorisation d'injecter le gaz issu de la méthanisation sur le réseau GRDF (Gaz Réseau Distribution France). Finalement, une étude de l'AFSSET (Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement) a validé cette opération. Cette décision a ensuite été suivie de plus de 18 mois de discussions avec le ministère pour définir les conditions de cette injection. Une fois que la DREAL régionale a été saisie du dossier, les choses se sont accélérées.

Si l'unité de méthanisation fonctionne, aujourd'hui encore, rien n'a été tranché quant au tarif de rachat. *“Pour l'électricité, le système est déjà bien huilé avec la revente à EDF de l'énergie produite par les éoliennes ou des panneaux photovoltaïques”*, constate Paul Deffontaine. *“Ce n'est malheureusement pas le cas pour le biogaz. Résultat, la France prend du retard par rapport à ses voisins européens qui ont déjà mis en place une législation et surtout un prix de commercialisation.”*

#### **Une autorisation sous condition**

Pour Patricia Blanc, au MEEDDM, des avancées ont quand même eu lieu sur l'encadrement de l'injection de biogaz. *“L'AFSSET a rendu un avis favorable à condition qu'il n'y ait pas de déchets industriels ou de boues de stations d'épuration (STEP) en entrée d'unité de méthanisation. Je conviens que cette décision est très restrictive car les boues STEP sont très utilisées comme combustible. C'est pourquoi nous avons ressaisi l'AFSSET. Dans l'attente de sa réponse, les préfets ont instruction de ne pas autoriser le fonctionnement des installations concernées par ces restrictions. Aucun accord contractuel n'est possible non plus avec le gestionnaire du réseau GRDF tant que les doutes soulevés par l'AFSSET ne seront pas levés.”*

Pour Franz Mochty, chef de division au Ministère autrichien de l'Agriculture et des forêts, de l'Environnement et de l'Eau, le débat est ailleurs. *"D'après notre propre expérience, se concentrer sur la technologie pour traiter les déchets n'est pas forcément la bonne solution. Il faut avant tout privilégier et encourager les programmes de tri sélectif. Un domaine dans lequel la France doit encore progresser. Mais d'autres pays européens sont loin derrière. De toute façon, cela ne sert à rien de se focaliser sur ce que fait son voisin. Car il n'existe pas de solution unique. Il faut plutôt raisonner en termes de base commune. Le plus simple est que chaque Etat membre suive la réglementation européenne avant de décider dans quelle solution investir. Ce qui n'est malheureusement pas le cas."*

### Une réglementation pas assez contraignante

Pourtant la nouvelle directive cadre européenne du 19 novembre 2008 relative aux déchets définit clairement les priorités : d'abord la prévention, puis le recyclage et enfin la valorisation des déchets résiduels. Elle fixe également de nouveaux objectifs chiffrés et quantifiables qui ont été retranscrits dans les textes français : à savoir réduire de 7 % par an pendant 5 ans la production d'ordures ménagères, porter le taux de recyclage matière et organique des déchets à 35 % en 2012 puis 45 % en 2015. Pour certains, ce n'est pas suffisant. Car la réglementation actuelle n'impose pas assez de contraintes individuelles au producteur de déchets industriels dans le choix de la filière de traitement la plus durable. C'est pourquoi, beaucoup préfèrent opter pour la solution à moindre coût.

### Bois traités : une dissémination dangereuse...

Des choix irresponsables qui sont à l'origine de situations particulièrement dangereuses. C'est notamment le cas dans la filière des bois traités présents dans les traverses de chemins de fer de la SNCF, les poteaux de France Télécom et d'ERDF (filiale d'EDF, en charge de la gestion du réseau de distribution public électrique).

*"Selon les législations européenne et française, ces produits, qui contiennent de nombreuses molécules cancérigènes – cuivre, chrome, arsenic et créosote –, sont considérés comme des déchets dangereux", rappelle Jacky Bonnemains, président de l'association Robin des Bois. "Pour échapper aux coûts d'élimination, la SNCF, pour ne citer qu'elle, a organisé une véritable dissémination des bois traités provenant de ses traverses de chemin de fer. Elle a profité d'une faille de la réglementation qui autorise leur réutilisation en tant que support. Des centaines de milliers de personnes ont été et sont encore aujourd'hui exposées à ces substances dangereuses que l'on retrouve dans les bois de leur terrasse, dans leur jardin ou encore autour de leur piscine. Parmi les nombreuses aberrations de cette réglementation, on peut citer l'arrêté de juin 2003 qui interdit la réutilisation des traverses de chemin de fer créosotées dans les jardins publics mais l'autorise dans les jardins privés !"*

### ... en passe d'être endiguée

C'est pourquoi l'État a décidé de réagir en interpellant les acteurs de la filière. Un groupe de travail a ainsi été constitué afin de mener une réflexion sur l'adéquation entre les pratiques des producteurs de ces déchets et la réglementation en vigueur.

La première rencontre, qui s'est tenue début 2009, a réuni les principaux détenteurs de bois traités – SNCF, RFF, France Télécom et EDF –, les ministères en charge de la santé et de l'environnement, l'association Robin des Bois et l'institut technologique FCBA, spécialisé dans le bois et l'ameublement.

*"Afin notamment d'économiser les ressources forestières, nous avons essayé de trouver de nouveaux débouchés pour les bois traités en fin de vie", détaille Richard Lejeune, responsable environnement à ERDF. "Après de longues discussions, nous nous sommes mis d'accord pour autoriser, de façon strictement encadrée, leur réutilisation. Nous nous sommes engagés sur quatre points : ne pas céder, directement ou indirectement, ces supports à des particuliers pour limiter leur dissémination, renforcer la communication sur la dangerosité de ces produits, assurer leur élimination en fin de deuxième vie dans les filières ad hoc et enfin mettre en place des règles strictes de traçabilité."* L'enjeu est de taille car plusieurs centaines de milliers de tonnes de ces bois traités en fin de vie sont retirées chaque année : 150 000 tonnes pour la SNCF et 50 000 tonnes pour les poteaux de France Télécom et d'ERDF...

### Exportations des déchets : les failles de la réglementation

Plus grave encore, parfois ces déchets dangereux traversent les océans à destination de pays moins regardants sur la réglementation et surtout qui ne possèdent pas de chaîne de recyclage. Une façon d'exporter les risques pour Christian Djeutcheu, de l'entreprise camerounaise d'hygiène et de salubrité, Hysacam, présent dans le public. Pour illustrer ses propos, il évoque l'affaire du Probo Koala, véritable catastrophe sanitaire survenue en septembre 2006. Ce navire pétrolier a déversé des tonnes de produits toxiques sur les côtes ivoiriennes provoquant la mort de dizaine de personnes.

*"La faute encore à une législation européenne irresponsable", martèle Jacky Bonnemains, de Robin des Bois, très remonté, en rappelant qu'en ce moment*

### D'autres flux "naturels" de déchets

Les déchets transportés par les hommes ne sont pas les seuls flux. Pour Jacky Bonnemains, de Robin des Bois, il ne faut pas non plus oublier les flux naturels. *"Des quantités importantes de déchets domestiques – mobiliers divers et variés, canapés, D3E, boues de déchets – sont charriées par les fleuves, pouvant parfois parcourir des centaines de kilomètres avant de venir s'accumuler dans les deltas ou être directement déversées dans la mer", rappelle-t-il. "Ces phénomènes sont aggravés par les catastrophes naturelles – inondations, tremblements de terre, cyclones, tsunamis – et l'urbanisation sauvage non contrôlée dans les zones inondables. Nous avons alerté, en partenariat avec le GEIDE (groupe d'expertise et d'intervention Déchets) post-catastrophe, les pouvoirs publics sur le sujet. Le Grenelle Environnement mais aussi le Grenelle de la Mer se sont saisis de ce problème. Nous attendons maintenant des avancées significatives. Il faut faire comprendre aux gens qu'ils ne doivent pas jeter de déchets dans la nature."*

même, des conteneurs remplis de D3E européens transitent au large de La Baule en direction de l'Afrique et l'Asie. *“Là-bas, ils seront brûlés, traités à la main par des gens qui ne bénéficient d'aucune protection sanitaire. C'est un vrai scandale ! Nous essayons, aux côtés d'autres associations comme France Nature Environnement et les Amis de la Terre, de peser de tout notre poids pour faire en sorte que les éco-organismes n'envoient pas ces D3E pour destruction sauvage en Asie et en Afrique.”*

### Les éco-organismes en première ligne

Une accusation qui a fait réagir Christian Brabant, directeur général de l'éco-organisme Éco-systèmes, présent dans la salle : *“Les éco-organismes s'interdisent d'exporter des D3E vers les pays africains. C'est un engagement fort et c'est même notre raison d'être. Pour preuve, nous envisageons même d'aller chercher des réfrigérateurs en fin de vie à la Réunion afin de les traiter en métropole. En raison de la faiblesse des gisements, l'île ne possède pas d'installations de traitement. Le coût par appareil de ce rapatriement est estimé à 150 €. Ce serait moins cher et moins compliqué de les envoyer dans des pays plus proches.”*

*“Par contre, poursuit-il, nous ne pouvons pas nier qu'il existe une faille dans la réglementation européenne. Sous le prétexte d'un réemploi, des milliers de conteneurs partent en Afrique et en Chine. Nous comptons notamment aborder ce point dans le cadre de la révision de la directive européenne sur les D3E.”* Difficulté supplémentaire : une grande quantité de déchets échappe aux filières organisées et est exportée sans passer par les éco-organismes. Dans la filière des D3E, cette fuite correspond à quasiment 2/3 des gisements ! Pour contrer ces pratiques, les pays européens ont renforcé leur coopération et multiplient les opérations, dont les dernières ont eu lieu sur les ports de Rotterdam et du Havre.

### Pour une gestion intégrée des filières de traitement

Une situation qui pour Nicolas Incarnato, de la DREAL Champagne-Ardenne, met en lumière une contradiction majeure entre la volonté de développer des emplois verts et une exportation toujours plus importantes de déchets vers l'étranger. Jacky Bonnemains, de Robin des Bois, va même plus loin. Pour lui, rien n'est fait pour pérenniser et consolider les filières de recyclage en France. Provocateur, il s'interroge même sur l'intérêt de continuer à trier les papiers.

*“Car avec les fermetures de nombreuses papeteries, dues essentiellement à des difficultés de trésorerie passagères, les stocks de papier sont envoyés en Chine où ils sont recyclés en emballages. Des emballages que l'on retrouve dans les nombreux produits chinois, souvent non conformes, qui inondent le marché européen. Tout cela participe à la désindustrialisation de la France et de l'Europe. Promouvoir une gestion intégrée des écosystèmes est une très bonne chose. Il faudrait également avoir la même approche pour les filières de recyclage. Inciter les gens à recycler ne sert à rien si c'est pour renforcer des industries aux pratiques scandaleuses du point de vue sanitaire, environnemental et social.”*



### Priorité au contrôle

Pour éviter ces dérives, tous les intervenants sont du même avis : il faut encore et toujours renforcer les contrôles. Mais pas n'importe comment : *“Durcir la réglementation n'apportera rien de plus”,* souligne Franz Mochty, du ministère autrichien de l'Agriculture et des forêts, de l'Environnement et de l'Eau. *“Il existe déjà une loi qui interdit l'exportation de déchets vers des pays qui ne possèdent pas de chaîne de recyclage. Elle n'est pas respectée. Il faut avoir une approche qualitative des contrôles et non pas seulement quantitative. La solution est d'auditer l'ensemble de la chaîne afin de mieux cibler les sociétés à risques.”*

En France, il existe deux niveaux de contrôle : régulier (une fois par an) et en profondeur pour les incinérateurs, les centres de stockage et les installations importantes et des opérations “coup de poing” pour les petites installations. *“Ces dernières sont réalisées avant tout pour marquer les esprits”,* précise Patricia Blanc, au MEEDDM. *“Car nous n'avons pas la capacité de contrôler toutes les installations en même temps. Nous ciblons à tour de rôle des secteurs plus diffus comme les véhicules hors d'usage, les D3E ou encore les installations de compostage. Toutes ces filières ont fait l'objet de campagne nationale de contrôle par l'inspection des installations classées. Récemment, nous sommes intervenus sur les circuits de traitement des déchets dangereux.”*

## Histoires européennes d'incinération

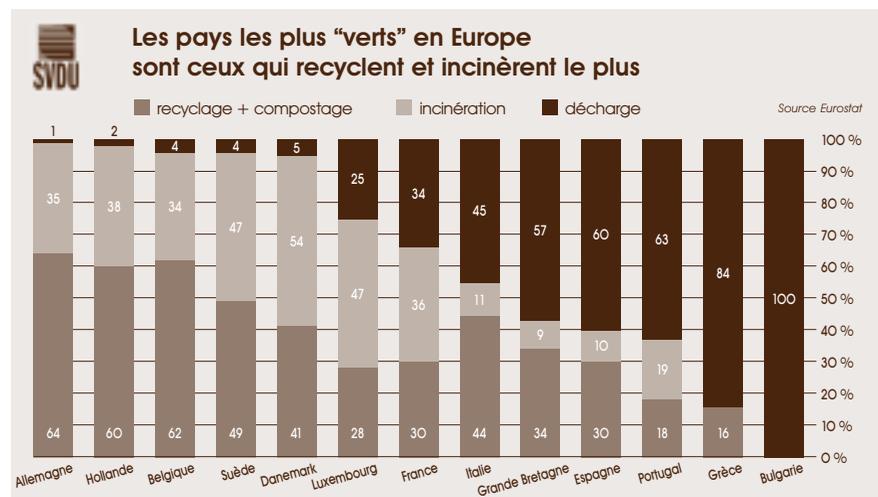
En France, l'installation d'unité d'incinération d'ordures ménagères reste encore très mal acceptée, voire décriée. Dans Le Pas-de-Calais, un président de syndicat mixte, menacé de mort, a même préféré démissionner ! Pourtant, d'après Luc Valaize, président du SVDU (syndicat national du traitement et de la valorisation des déchets urbains et assimilés) qui regroupe les exploitants d'unités d'incinération d'ordures ménagères en France, l'incinération a des arguments à faire valoir : *"cette technique permet de réduire de 90 % les volumes de déchets et d'en tirer le maximum d'énergie, renouvelable à 50 %. Elle réduit également l'utilisation d'énergie fossile et les émissions de méthane dans l'atmosphère. Pour toutes ces raisons, la directive européenne du 19 novembre 2008 considère à juste titre l'incinération comme une valorisation au-delà d'un certain seuil."*

### Espagne, Italie, Suède et bien d'autres...

En Europe, les mentalités ont beaucoup évolué ces dernières années sur le sujet. Plusieurs pays, également réticents, ont finalement franchi le pas. Tout d'abord, les Catalans qui ont longtemps été contre l'incinération. *"Après avoir fait le tour de la question et en constatant qu'il leur manquait une capacité de traitement thermique, ils ont décidé de se lancer dans l'incinération. Même chose en Italie où suite au problème de gestion des ordures à Naples, un consensus a été trouvé dans l'opinion publique et la classe politique pour construire trois incinérateurs. Même les pays considérés comme les plus vertueux écologiquement – la Suède, l'Allemagne, le Danemark, le Luxembourg, la Belgique – incinèrent au moins autant que la France, mais trient et recyclent beaucoup plus. Pensant que l'incinération serait néfaste pour le tri des déchets, la Suède a d'abord mis en place une taxe en 2006. Se rendant compte qu'elle n'avait aucun impact sur le taux de recyclage, les autorités suédoises viennent finalement de décider de la supprimer. Sur la même période, la Suède a même augmenté ses capacités d'incinération de près de 20 % ! Cet exemple suédois tend à démontrer que l'incinération n'est pas à opposer au tri et au recyclage. Pour eux, l'incinération est même une source d'énergie renouvelable très significative."*

### Deuxième source d'énergie renouvelable en France

*En faisant le calcul pour la France, l'incinération représenterait la deuxième source d'énergie renouvelable. Pour nous, la question n'est pas de revenir au tout incinération mais de montrer que cette technique fait partie des solutions viables de traitements des déchets."*



## Trop d'intermédiaires et pas assez de rigueur

Pour Nicolas Incarnato, de la DREAL Champagne-Ardenne, deux phénomènes expliquent les difficultés de contrôle des flux de déchets : *"tout d'abord l'opacité d'un système qui se complexifie en raison de l'explosion du nombre d'intermédiaires mais également – et c'est plus inquiétant – parce que de nombreuses entreprises ne sont pas conscientes de leur responsabilité dans la gestion de leur flux de déchets. Cette année, nous avons mené une campagne pour vérifier le respect des filières d'un bout à l'autre de la chaîne, c'est-à-dire du producteur à l'éliminateur. Le constat est sans appel : si certains ont réellement pris conscience de leur responsabilité, d'autres, notamment les petits producteurs, ne prêtent pas beaucoup d'attention au devenir de leurs déchets."*

## Cibler les petits producteurs de déchets

Franz Mochty, au ministère autrichien de l'Agriculture et des forêts, de l'environnement et de l'eau, partage le même avis. *"Car les grandes entreprises, régulièrement contrôlées, seraient très vite démasquées en cas de non-respect des normes. Au contraire des PME qui ne sont pas concernées par la réglementation européenne. Or, même si elles produisent moins de déchets, elles sont beaucoup plus nombreuses. Pour mieux encadrer leurs pratiques, nous avons créé une base de données centralisée dans laquelle elles doivent indiquer le type, les quantités et la destination de leurs déchets. Cette politique porte ses fruits. Nous avons observé un vrai changement de comportement."*

## Favoriser l'acceptabilité des installations

Si le Grenelle Environnement a permis de mettre en lumière la nécessité de renforcer les contrôles, de ses débats ont également émergé de nouvelles pistes pour favoriser une meilleure acceptabilité des installations d'incinération et de stockage. On peut citer la volonté de réduire de 15 % les quantités en incinération et en stockage mais aussi de s'assurer du bon dimensionnement des nouvelles unités d'incinération et de stockage. Les capacités d'incinération et de mise en décharge ne devront pas dépasser 60 % du total de gisement de déchets sur un territoire donné.

*"De gros efforts ont également été réalisés pour améliorer la transparence autour du fonctionnement des installations de traitement des déchets",* précise Patricia Blanc, au MEEDDM. *"Plusieurs nouvelles dispositions sont à l'étude : l'introduction dans la réglementation d'une obligation de mesure en semi-continu des rejets de dioxine des incinérateurs, la publication sur internet des résumés non-techniques des dossiers de demande d'autorisation des installations et le renforcement des instances de concertation locale telles que les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS)."*

Quasiment tous les incinérateurs et les centres de stockage disposent d'un CLIS. *"Ces lieux de dialogue, réunissant riverains, associations et exploitants, ont permis des avancées très constructives",* se réjouit Nicolas Incarnato, à la DREAL Champagne-Ardenne avant de conclure : *"Ce n'est que de cette façon, en travaillant tous ensemble, que nous pourrions relever les défis d'une gestion plus sûre et responsable de nos déchets."*

Plénière 4

# Grenelle environnement : quelles avancées concrètes pour la gestion des déchets ?



**Pilote :**

M. Philippe VESSERON,  
*président, BRGM*

**Co-pilote :**

Mme Dominique VIEL,  
*chargée de mission écologie et  
développement durable, MEIE*

**Animateur :**

M. Philippe LEFAIT

**Avec la participation de :**

Mme Véronique ARNOULD,  
*directrice du département déchets,  
Province de Namur*

M. Bruno GENTY, *vice-président,*

*France Nature Environnement*

M. Vincent LE BLAN, *délégué  
général, FNADE*

M. Jacques PELISSARD, *président,*

*Association des Maires de France*

M. Patrice ROBICHON,  
*représentant, MEDEF*

Mme Laure TOURJANSKY, *chef  
du département politique et gestion  
des déchets, MEEDDM*

M. Philippe VESSERON, *président,*

*BRGM*

## abstract

Les ambitions affichées du Grenelle Environnement – “faire de la France un pays exemplaire” – se sont traduites, en matière de déchets, par une mobilisation remarquable. L’atelier intergroupe réuni à cette occasion a ainsi défini plusieurs objectifs qui ont largement séduit : réduire la production de déchets, développer le recyclage, mieux connaître et contrôler les impacts des différents modes de traitement et valorisation, renforcer la concertation, l’information et l’innovation en matière de gestion des déchets...

Reste à savoir comment ces intentions seront transformées en plan d’actions. Se déroulant à un moment charnière, entre les lois Grenelle 1 et 2, les Assises des Déchets ont été l’occasion d’entrer dans le détail des dispositifs.

## Un nouveau modèle français ?

**Dans un climat relativement apaisé, la plénière de clôture des 10<sup>e</sup> Assises des Déchets s'est appliquée à faire le point de la mise en œuvre des lois Grenelle I et II. Pour tous les participants, c'est une nouvelle méthode de gouvernance qui s'est imposée depuis le Grenelle – la gouvernance à cinq. Et c'est sur cette méthode que devront désormais être bâtis les progrès en matière de gestion de déchets.**

### Et les déchets industriels ?

Vincent Le Blan, délégué général de la FNADE, souhaite élargir les réflexions aux déchets industriels, les fameux DIB, dont les Assises de La Baule étaient historiquement spécialistes. *"Dans le Grenelle, on est très déchets ménagers, peut-être pas suffisamment déchets industriels. Il y a là pourtant un vrai potentiel. La focalisation sur les déchets ménagers est sans doute naturelle ; c'est un sujet compliqué. Mais il y a un impact et un effet de levier importants également du côté des déchets industriels banals."*

À elle seule, la réorientation des déchets industriels banals représente 5 millions de tonnes, soit autant que les objectifs fixés par l'ADEME pour les différentes filières de déchets ménagers : emballages/papier 1,7 million de tonnes, traitement biologique par méthanisation/compostage 2,2 millions de tonnes, traitement mécano-biologique 800 000 tonnes, compostage des déchets verts 400 000 tonnes...

Face au témoignage d'une représentante de la région de Namur (Belgique), il a bien fallu admettre que la gestion des déchets ménagers en France n'était pas forcément en avance sur tous les points. Pour ne pas dire en retard, en particulier du côté des méthodes de tarification incitative. Pour autant, le "modèle français" ne mérite pas de d'auto-flagellation : il est performant du côté des filières REP (responsabilité élargie des producteurs) et reste pertinent... surtout s'il sait s'enrichir en profondeur des bienfaits de la nouvelle concertation, sur le "mode Grenelle".

Au-delà de quelques dissonances – comment concrètement mettre en œuvre la priorité donnée à la prévention dans les discours... –, il apparaît au total qu'une certaine dynamique collective est en route, enclenchant des investissements forts (de l'ordre de 3,5 milliards d'euros pour mettre à niveau les équipements ou en créer de nouveaux).

Mais il faut continuer à cultiver le dialogue, voire la co-gestion et le partenariat entre acteurs. C'est ainsi qu'on agira avec force – auprès des professionnels, des citoyens, des militants... – sans prendre le risque de trahir le pacte de confiance né au Grenelle.

### État des lieux du Grenelle

C'est à Laure Tourjansky, au nom du ministère, qu'est revenue la responsabilité de faire le point sur les avancées du Grenelle de l'Environnement. *"Deux ans après, où en est-on dans les engagements liés aux déchets ? Le premier point se concentrait sur la prévention et le recyclage, en particulier sur la tari-*



*fication incitative. C'est un outil auquel les participants du Grenelle ont cru parce qu'il donne à l'usager le coût du service dont il bénéficie et qu'il peut adapter son comportement en conséquence. Mais il est complexe à mettre en œuvre. Au-delà du principe contenu par l'article 46 de la loi Grenelle 1, des travaux sont en cours pour le préciser et surtout il existe un soutien aux collectivités qui le mettront en place avant l'obligation législative, à l'horizon de 5 ans."*

Le Grenelle a aussi avancé le renchérissement de la TGAP sur le stockage, toujours dans l'objectif de favoriser la prévention et le recyclage. *"Cette TGAP a été votée, en visant un double effet : le renchérissement qui favorise le recyclage, mais également la modulation qui favorise les sites qui présentent une bonne efficacité environnementale, la meilleure valorisation énergétique possible ou le recours à des transports alternatifs. C'est un dispositif qui a été largement discuté, qui est certainement toujours améliorable..."*. Il reste que la dynamique est acquise. *"D'autant que le dispositif TGAP est couplé, c'est une originalité du Grenelle déchets, à un fonds de soutien de la politique déchets qui est géré par l'ADEME. Avec cet outil, on a franchi un pas important. Mais il faut continuer, et conjuguer cet outil avec les autres engagements..."*

### Tarification incitative, TGAP et REP...

L'élargissement et le renforcement des mécanismes de responsabilité élargie du producteur (REP) est également un point-clé du Grenelle. De nouvelles filières sont déjà en route : les déchets d'activité de soins à risque infectieux et les déchets diffus dangereux des ménages, et également les encombrants... La volonté d'améliorer les filières existantes passe aussi par un travail sur la modulation des contributions amont.

*“Dans le travail actuel de ré-agrément des éco-organismes DEEE, on a avancé sur ce sujet, explique Laure Tourjansky. Des travaux sont en cours sur les filières papier et emballage...”. Parmi les dossiers actifs, la prévention et le recyclage dans le BTP, où l’engagement d’atteindre un objectif de recyclage est ambitieux, va s’appuyer sur le Grenelle 2 : plans de gestion des déchets, diagnostics avant déconstruction, mise en place d’un instrument économique partiellement appuyé sur le fonds de l’ADEME... À suivre également, les bio-déchets. Sans engagement formel dans le Grenelle, l’analyse démontre la nécessité de doubler les flux traités. “Nous allons vers une charte sur les débouchés des composts, bientôt signée espérons-le par toutes les parties : les metteurs en marché c’est-à-dire l’aval de la filière, l’agro-alimentaire qui doit comprendre que l’utilisation des composts issus de déchets ne remet pas en question l’image de ses produits, le milieu agricole, les associations, l’État et les collectivités locales.” Les avancées dans ce domaine, c’est aussi l’encadrement de la méthanisation en cours de finalisation, avec de riches débats au Sénat sur la question des fermentescibles...*

### Tenir le pacte de confiance

Dernier point important, l’amélioration du traitement de la part résiduelle des déchets. Il passe par la TGAP bien sûr, mais d’autres questions se posent : le renforcement du suivi des impacts environnementaux – de nouveaux outils de suivi en semi-continu des dioxines, intégrant les efforts de prévention et de recyclage dans le calibrage des outils de traitement... ; le renforcement des études et de la recherche à long terme...

*“Je ne sais pas si on peut dire que nous sommes à mi-parcours, conclut Laure Tourjansky. Mais il y a eu de grandes avancées, lourdes d’impact immédiat, notamment financier. Ainsi, le fonds ADEME va se déclinier par des aides aux porteurs de projet. Nous allons arriver dorénavant à la mise en œuvre concrète, permettant de tenir les engagements et le pacte de confiance de départ, sur un calendrier respecté collectivement.”*

### Une nouvelle gouvernance...

La notion de “pacte de confiance” est au cœur du succès du Grenelle. *“Ce qui est très intéressant dans le processus Grenelle, c’est ce que l’on appelle de manière un peu “techno” la gouvernance à cinq, État / collectivités territoriales / entreprises / salariés / ONG environnementalistes”,* remarque Bruno Genty, de France Nature Environnement.

*“Nous avons adhéré à cette démarche. D’ailleurs, nous avons déjà cette pratique du partenariat entre les associations, les industriels, l’État, les collectivités locales dans le cadre des éco-organismes agréés, reprend Jacques Péliard, président de l’association des maires de France. Nous nous sommes donc complètement inscrits dans la démarche du Grenelle. Et, dans la foulée, dans sa loi d’orientation. Elle donne des axes, très volontaristes, et nous adhérons à cela : prévention à la source, avec moins 7 % de production de déchets ; recyclage et compostage avec une augmentation de 20-24 % aujourd’hui, montant à 35 % en 2012, à 45 % en 2015.”*

Patrice Robichon, pour le MEDEF, fait la même analyse : *“Nous sommes très satisfaits du résultat obtenu à travers le Grenelle, et nous avons particulièrement apprécié cet effort de co-construction”.* Et Philippe Vesseron, du BRGM, va dans le

### L'exemple belge

Avec Véronique Arnould, représentante de la Province de Namur, les participants des Assises ont mesuré à la fois que le modèle français, même “dopé au Grenelle”, n’était pas forcément le plus avancé, et qu’il reste encore beaucoup à faire... *“Par le Grenelle, vous avez entamé un débat fort intéressant, que nous avons entamé en région wallonne il y a une dizaine d’années. Il faut savoir qu’en Belgique, la gestion des déchets est régionalisée.*

#### Prélèvement sanction : l’élément déclencheur

*En 1997, nous en étions à une production d’ordures ménagères de 310 kg par an et par habitant. La Région wallonne a alors lancé un plan régional déchets, avec une taxe “prélèvement sanction” qui touchait directement les collectivités produisant trop de déchets. C’était progressif, mais l’objectif était qu’en 2002 toutes les collectivités produisant plus de 240 kg par an et par habitant payent une surtaxe de 35 la tonne ! Cela a été l’élément déclencheur. Les intercommunalités ont mis en place des collectes sélectives d’emballages et surtout la tarification incitative. Celle-ci prend deux formes : les sacs payants et la pesée embarquée. Dans mon intercommunalité, près de 500 000 habitants pour 39 communes, on a démarré en 1998, et aujourd’hui 23 communes collectent leurs déchets avec des “conteneurs à puce”, des poubelles standardisées avec pesage. Globalement, les résultats sont excellents, puisque nous sommes passés de plus de 310 kg à 112 kg par an et par habitant. Et puis, cette dynamique a eu pour effet de doper littéralement toutes les collectes sélectives. Quelques chiffres : 18 kg par an et par habitant pour les emballages, 68 kg pour les papiers/cartons, 35 kg pour le verre...*

#### Une production divisée par trois !

*Autre élément d’analyse, sur la TGAP, largement appliquée chez nous depuis 2004. Depuis lors, nous avons fixé l’interdiction de la mise en décharge à 2010, avec uniquement 4 % des flux pouvant être considérés comme déchets ultimes. Malgré les efforts réalisés en termes de recyclage et de prévention, il reste évidemment des déchets résiduels, que nous avons choisi de faire traiter dans les quatre incinérateurs existants en Wallonie, sans en construire d’autres. Dernier élément d’information : dans ma zone d’habitation, nous n’avons pas d’incinérateur, nous obligeant à transférer nos déchets résiduels assez loin, par la voie fluviale. Parce qu’il est préférable de traiter sur place ce qui est possible, nous avons lancé une collecte sélective supplémentaire : celle des déchets organiques. On est en phase finale de montée en charge... Ce n’est pas facile tous les jours, il faut rivaliser d’ingéniosité pour mettre le bon déchet au bon endroit, pour diminuer la masse de déchets... Mais je pense qu’avec cette dernière étape de la collecte sélective organique, on va se retrouver à moins de 100 kg par an et par habitant !”*

même sens. *“Un des bénéfices majeurs de la démarche était que chacun cherchait à trouver des terrains d’entente, à éviter les positions idéologiques ou de blocage. Au moment du Grenelle, cela a été un point de consensus pour tout le monde, et qui a tenu ensuite, y compris lorsque l’on a eu quelques risques de sortie de route... Même quand cela s’est produit, ce qui a survécu a été la volonté commune de trouver des solutions ensemble. Mais attention, nous avons besoin de références et d’information vraiment partagée...”*

### ... qu’il faut cultiver avec attention

*“On s’est beaucoup investi, on a beaucoup proposé, on a travaillé... pour l’environnement”,* reprend Bruno Genty. *“Les uns et les autres n’ont pas obtenu tout ce qu’ils voulaient, mais on sait bien qu’on ne peut pas avoir raison tout seul. Nous partons du principe qu’il vaut mieux faire ensemble des petits pas en avant, plutôt que rester immobile chacun de son côté. Il est contreproductif de se fixer des objectifs idéaux que l’on n’atteindra pas.”*

Le vice-président de FNE est pour autant aussi exigeant que Philippe Vesseron dans l’attention portée au devenir de la méthode. *“J’interpelle toutes les parties prenantes du Grenelle : les engagements que nous avons négociés, nous en sommes collectivement responsables. Si ces engagements sont torpillés – parce qu’il y a beaucoup d’enjeux financiers, parce que beaucoup de choses se passent en sous-main, parce que ce qui est écrit dans la loi ne se traduit pas toujours pratiquement, je vous rappelle que la redevance spéciale existe depuis 1993... – nous en serons tous responsables.”*

### Réussir la tarification incitative

L’introduction et la généralisation de la tarification incitative est également un point fort d’avancée de la gestion des déchets, issu du processus Grenelle. Tous les acteurs y adhèrent, ou au moins s’y sont résolus, tout en n’en faisant pas la panacée. Paul Defontaine, président du Cercle National du Recyclage, avoue *“préférer la contribution incitative à la redevance incitative. Il s’agit alors de faire payer le coût réel de la collecte et du traitement au moment de l’achat, alors qu’aujourd’hui cette contribution est la moitié du coût réel...”*. Bruno Genty, pour sa part, se dit finalement converti, et porte une analyse que semblent partager nombre d’acteurs. *“N’ayons pas la tête dure, et effectivement regardons les bons résultats que cela donne dans les pays proches de chez nous. Très concrètement, on y atteint 120 kg de déchets résiduels par habitant et par an. Je vous rappelle qu’en France, 200 kg est l’objectif à 10 ans ! En revanche, je ne dis pas que la tarification incitative, c’est LA solution. Je dis que c’est un très bon levier, si on l’articule intelligemment avec un programme de proximité et de prévention.”*

### Les belles avancées de la REP

Pour les intervenants, un point de progrès est essentiel : le développement du principe de la responsabilité élargie des producteurs (REP). *“En la matière, ce sont les maires qui ont donné l’exemple puisque la plupart des dossiers de responsabilité élargie des producteurs ont été inspirés par les élus locaux : Éco-Emballages, Éco-Folio, les DEEE, et maintenant les textiles. Nous tenons fortement à ce principe, considérant qu’il faut sécuriser les filières existantes et en développer de nouvelles : les DASRI, les déchets d’activités de soins à risques*



*infectieux, et les déchets dangereux des ménages... , analyse Jacques Péliissard. Dans l’avenir, il nous semble que les filières REP doivent s’orienter sur deux axes : la recyclabilité, et la dangerosité (financer la récupération et l’élimination des produits dangereux)”*.

*“Une filière REP qui devient urgente concerne les objets dangereux et diffus. C’est de la prévention qualitative d’une part, et il s’agit d’autre part de produits que l’on retrouve dans les usines d’incinération, le compostage, le stockage... : l’enjeu est vraiment de taille”,* analyse Vincent Le Blan, pour la FNADE.

Si la REP fait l’unanimité, France Nature Environnement appelle cependant à la prudence. *“Nous ne sommes pas pour une REP qui couvrirait 100 % des coûts. Si on arrivait à cela, pour le plus grand intérêt financier des collectivités territoriales, on déresponsabiliserait totalement le consommateur. C’est vraiment un point important, affirme Bruno Genty. Dans une économie de marché, il y a co- responsabilité entre ceux qui fabriquent et ceux qui consomment. S’il y a des engagements qui renforcent la responsabilité des producteurs, il en faut d’autres qui mettent le consommateur en responsabilité. C’est important qu’on les articule... même si c’est complexe”*.

### Et le partage des responsabilités ?

*“Nous avons toujours plaidé pour le partage des coûts, entre l’éco-organisme et la collectivité, avec une montée progressive de la part à charge de l’éco-organisme... Mais il n’est pas question, parce que ce serait effectivement une forme de déresponsabilisation du contribuable et du consommateur, d’arriver à la totalité mise à charge de l’éco-organisme !”,* précise Jacques Péliissard. Une opinion subtilement contestée par Paul Defontaine, président du Cercle National du Recyclage. *“Je crois effectivement qu’il faut parier sur*

*l'intelligence du service public : c'est l'endroit qui canalise avec la meilleure efficacité le maximum de produits. Donc, partageons la responsabilité de la collecte et du traitement... mais ne partageons pas forcément le coût*".

Il faut prendre garde à ne pas se couper des consommateurs, habitants, citoyens, relève Bernard Casnin, au nom de la Confédération Générale du Logement. *"Si les gens n'agissent pas, il n'y aura pas de filière. S'il faut, du côté des producteurs, arrêter de faire du tout jetable, il faut aussi regarder notre façon de consommer, pour aller vers du "mieux consommer". Il faut que l'on soit responsable de notre consommation, ce qui suppose que l'on soit informé. Comment arriver à développer, notamment dans le cadre des plans locaux de prévention, une parole commune entre tous les acteurs, accessible à tout le monde..."*

### **Qui oublie la prévention ?**

À l'image de Bruno Genty, de FNE, certains acteurs sont troublés par le flou de certains vocabulaires, et surtout par leurs conséquences. *"On dit que la prévention est prioritaire, et on dit en même temps que le déchet est une ressource. Si je suis un instant politiquement incorrect, cela veut dire qu'il ne faut pas faire de prévention, qu'il faut produire au contraire de plus en plus de déchets puisque l'on aura ainsi de plus en plus de ressources ! Quand les contribuables voient le coût des déchets sur les feuilles d'impôt, et qu'on leur dit que c'est une ressource... J'ai bien peur qu'un jour les collectivités territoriales aient à subir des jacqueries !"*

L'objectif partagé est pourtant de développer la prévention et le recyclage, avec la hiérarchie dorénavant reconnue des priorités. Ce n'est que quand l'acte d'abandon est avéré qu'il faut favoriser le recyclage. La prévention est essentielle, mais elle se déclenche bien avant, et c'est là qu'il faut agir. *"Si on dit que la prévention, c'est la priorité, traduisons-le par des mesures concrètes. Un industriel qui met sur le marché un produit durable, sobre et économe, paiera la même contribution que le fabricant qui met sur le marché un produit qui va durer 6 mois, fabriqué très loin de chez nous et non-réparable ! Il faut vraiment faire l'effort d'aller plus loin".* Un avis qui n'est pas loin de partager Patrice Robichon pour le MEDEF, même s'il préconise de prendre des précautions : *"Rappelons que les entreprises sont très attachées à la création de valeurs, à la création d'emplois, au maintien de l'activité. Prenons garde à faire de la prévention pour la prévention, sans se soucier des conséquences sur l'activité. Il faut expérimenter les systèmes lorsque l'on n'est pas sûr du résultat."*

Il y a de fait un équilibre à trouver entre les filières, ce que résume Vincent Le Blan en quelques chiffres : *"L'objectif d'augmentation de la prévention représente un peu moins de 2 millions de tonnes à cinq ans quand la réduction des tonnages en incinération et en stockage devrait représenter environ 5,4 millions de tonnes environ. C'est ce différentiel, la ventilation des efforts entre prévention/incinération/stockage, qui est le cœur de la réflexion que nous devons mener ensemble"*.

Pour enfin appréhender l'ensemble des enjeux d'investissement il faut construire ou reconstruire des alternatives à moins de mise en décharge et de stockage : créer ou rénover les centres de tri, alors que le parc actuel commence à vieillir. Le montant des investissements a été estimé à 3,5 milliards d'euros. Un montant qui n'est pas anodin, en particulier en période de crise économique.

### **Bilan bienveillant... mais il reste beaucoup à faire**

À l'heure du bilan, chaque participant est relativement bienveillant sur le Grenelle des déchets. *"Nous aurions seulement aujourd'hui une attitude un peu différente sur deux points, affirme Philippe Vesseron. D'abord, sur les questions énergie et climat, qui sont aujourd'hui beaucoup plus contraignantes, mais aussi autour des matières premières, un univers bousculé, chahuté, pour lequel nos conclusions seraient certainement différentes..."*

Il est assuré en revanche que la prévention resterait majeure. Bruno Genty rappelle ainsi qu'en Europe la production, ramenée à la personne, de déchets municipaux solides est de 500 kg, quand la production de déchets industriels est à 3,7 tonnes. *"Nous ne nous rendons plus compte de la quantité de ressources consommées pour satisfaire nos modes de consommation : 50 tonnes annuellement pour chacun d'entre nous ! Ce n'est donc pas une lubie d'écologiste que de vouloir prolonger la durée de vie d'un produit, que de demander aux fabricants d'eaux embouteillées de mettre en œuvre la consigne, que de défendre les entreprises et leurs emplois en leur proposant de diversifier leur production... D'autant que, comme l'ADEME l'a démontré, produire moins de déchets limite les dépenses des ménages !"*

Et si le "modèle français" n'est pas si mauvais, comme l'affirme Jacques Pélissard, les succès obtenus en matière de responsabilité élargie des producteurs doivent être poursuivis de réflexions nouvelles, du côté de la tarification incitative, par exemple. En tout cas, il faut jouer sur les complémentarités des filières, affirment ensemble les intervenants. Laure Tourjansky, pour le MEEDDM, remarque : *"Nous savons tous qu'il faut tenir les calendriers établis ou ébauchés lors du Grenelle, et accepter que tout ne puisse aller au même rythme... L'objectif est de continuer dans la concertation, d'intégrer les nouvelles "commandes" sociétales, techniques ou législatives, contraintes réglementaires ou nouvelles pistes de travail..."*

Directive-cadre  
Framework Directive

Assises des déchets  
21 et 22 octobre 2009  
Atlantia La Baule



Discours de...



**Mme Chantal Jouanno**

*Secrétaire d'Etat à l'Ecologie*

### **I- Introduction**

Avant même de commencer mon discours, je tiens à vous présenter mes excuses de ne pas pouvoir être aujourd'hui physiquement parmi vous.

Au moment même où je m'adresse à vous, je suis devant le Parlement qui examine la taxe carbone. Un sujet qui, comme vous le savez tous, fait l'objet de très forts enjeux environnementaux. Il est dès lors indispensable de pouvoir répondre à l'ensemble des questions légitimes qui se posent les parlementaires – et à travers eux, la Nation.

Toutefois, je ne pouvais me résoudre à être la première ministre chargée de l'environnement qui n'intervienne pas devant vous depuis la création des Assises. Aussi, c'est par vidéo interposée que je me joins à vos travaux.

Enfin, j'adresse de très sincères félicitations et remerciements aux organisateurs de cette manifestation. Elle est un rendez-vous important pour tous les acteurs du monde des déchets.

*Mesdames, Messieurs,*

Je souhaiterais dresser les grandes orientations du gouvernement en matière de politique des déchets.

La question de la gestion des déchets a depuis longtemps dépassé le débat technique. Il s'agit, aujourd'hui, d'un véritable débat de société qui est la traduction de nos modes de vie, de nos modèles de consommation avec tous leurs excès.

Notre responsabilité première est de réduire nos déchets, et les valoriser toujours plus – en veillant à ne pas tomber dans les effets de mode ou les solutions de facilité.

### **II- Le cadre général – le cap fixé**

Depuis les dernières Assises, nous avons deux piliers fondamentaux nouveaux :

- Le premier pilier : ce sont les textes sur le Grenelle de l'environnement. La loi Grenelle 1 a fixé le cap, les objectifs et les principales mesures à mettre en œuvre. Le projet de loi Grenelle 2, voté au Sénat et bientôt en examen à l'assemblée, en assure concrètement la mise en œuvre.

- Le second pilier est la directive cadre déchets. Celle-ci définit la hiérarchie des modes de gestion des déchets, elle introduit de nouveaux concepts majeurs, comme la sortie du statut de déchet.

Sa transposition nous conduira aussi à revoir les définitions de référence et à renforcer la planification, à réfléchir sur notre réglementation sur le contrôle des déchets dangereux, sur le transport des déchets, mais également sur le négoce et le courtage des déchets qui ne sont pas des activités banales. Elles doivent être mieux encadrées et contrôlées.

### III- La feuille de route – le plan d'action gouvernemental

La richesse des engagements issus des tables rondes du Grenelle et repris dans la loi Grenelle 1 témoigne du bouillonnement d'idées qui existe sur ce sujet. Il apparaît cependant que bon nombre d'acteurs aujourd'hui ont besoin de repères, d'un cadre pour savoir comment appliquer et mettre en œuvre tous ces nouveaux objectifs.

C'est ce à quoi je me suis appliquée depuis cet été.

Tout d'abord, le 9 septembre dernier, j'ai installé un Conseil national des déchets renouvelé. Celui-ci aura vocation à devenir l'instance de concertation pour la mise en œuvre des mesures nécessaires afin d'atteindre les objectifs. Il ne s'agit pas d'une énième commission, mais bien d'un véritable parlement des déchets qui doit suivre la mise en œuvre des actions dans le domaine des déchets et apporter sa critique au sens positif du terme. Je fais confiance à Fabienne Labrette-Ménager pour donner du corps cette commission.

Ensuite, il fallait une feuille de route. C'est l'objet du plan d'action gouvernemental dans le domaine des déchets pour 2009-2011. Je sais qu'il vous a été distribué hier ; je voudrais revenir sur quelques idées fortes.

Le plan d'action adopté par le gouvernement, avec ses cinq axes stratégiques, doit constituer le cadre de votre action. J'en reprends les principales lignes au regard de vos travaux.

**3.1-** Le premier axe est bien sûr de réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années et d'agir pour la prévention des déchets des entreprises.

C'est largement possible. Les expériences ciblées que nous avons menées avec des foyers témoins le montrent.

Nous aurons enfin les moyens d'avancer vraiment :

- Avec Jean-Louis Borloo et l'ADEME, nous avons lancé la semaine dernière une

grande campagne d'information sur la prévention. Elle rappelle les gestes simples et vise toutes les cibles, ménages et entreprises. Elle se prolongera sur 3 ans. Bien sûr, elle doit faire partie d'un ensemble cohérent.

- Ensuite nous avons voté l'introduction, sous cinq ans, d'une part variable dans la tarification des déchets.

Il s'agit d'un véritable chantier qui mérite un accompagnement adapté. Dès cette année, l'ADEME a ainsi modifié ses aides pour aider les collectivités pionnières dans ce domaine.

- Il faut également appuyer les programmes de prévention des collectivités locales, et toutes les démarches sur l'étiquetage environnemental, sur l'éco-conception des produits. Un fonds a été créé à l'ADEME pour les financer.

Il y aura encore d'autres pistes à suivre : limiter le gaspillage alimentaire ou les gadgets inutiles, mettre en place une économie de fonctionnalité.

**3.2-** Le second axe cible le recyclage. Les objectifs sont de 35 et 45 % des déchets orientés vers le tri en 2012 puis 2015. Là aussi les chantiers sont nombreux.

- Cela passe par l'harmonisation progressive des consignes de tri qui facilitera la vie des Français et la mise en place la Commission d'harmonisation et de médiation des filières pour faciliter celle des collectivités locales et des recycleurs.

- Ceci est d'autant plus nécessaire nous mettons en place de nouvelles filières de responsabilité élargie du producteur (déchets d'activité de soin à risque infectieux, déchets dangereux diffus des ménages et déchets encombrants des ménages). L'évolution du dispositif emballages est engagée dans le cadre du nouvel agrément des éco-organismes.

Je tiens à mettre en garde, ici, ceux qui voudraient pousser la généralisation de la REP sans précaution. Aller trop loin et trop vite remettrait en cause ce qui fait la réussite de ces filières : une organisation adaptée pour permettre l'amélioration du tri et du recyclage des déchets visés. Une REP ne doit pas se résumer uniquement d'une taxe de plus.

Il faut noter aussi que le recyclage va se faire, dans les années à venir, dans un nouveau cadre réglementaire : la Directive cadre offre la possibilité de redonner à certains déchets le statut de produit. Ce point complexe a été débattu ici. La France s'est fortement investie sur ce sujet et continuera.

**3.3-** Autre enjeu majeur en terme de valorisation que je tiens à souligner : celui des déchets organiques.

Alors que près d'un tiers des déchets ménagers collectés est constitué de déchets organiques, seulement 14 % font l'objet d'une gestion biologique. Je souhaite que nous puissions multiplier par 2 la valorisation organique d'ici 2015.

Toutes les pistes doivent être exploitées :

- obliger les gros producteurs de déchets organiques, et notamment les cantines, à les trier comme cela a été prévu dans la loi ENE.
- généraliser le compostage domestique, en étudiant notamment les conditions de mise en place de compostage en pied d'immeuble et le compostage autonome en établissement.
- sécuriser les débouchés du compost dans un cadre de cohérence national concerté et décliné dans les territoires. Une charte va bientôt être signée entre tous les acteurs.
- développer la méthanisation, une méthanisation maîtrisée au plan environnemental qui permet une valorisation énergétique et une valorisation matière.

**3.4-** Le résultat de ces axes de travail est bien de réduire nos besoins de traitement des déchets de 15 % d'ici 2012.

En termes clairs : moins d'incinérateurs et surtout moins de décharges, dans une planification réformée. Cela ne veut bien sûr pas dire la fin des incinérateurs et des décharges !

Car quelle que soit notre performance en termes de prévention et de recyclage, nous devons encore construire des outils de traitement pour les déchets résiduels.

Il faut pour cela qu'ils soient bien dimensionnés (moins de 60 % des tonnages de déchets collectés sur le territoire concerné). Ensuite, nous n'y parviendrons que si nous assurons une exemplarité et une totale transparence sur les projets et plus encore sur leur fonctionnement. La meilleure technologie sur chaque site. A ce titre, je rappelle mon attachement à la conformité des sites de stockage aux normes européennes, annoncées de longue date et en vigueur depuis juillet dernier.

**3.5-** Enfin, dernier axe de notre plan d'action : la gestion des déchets du BTP qui constitue également un des enjeux majeurs de la Directive cadre ; elle doit être améliorée, en vue d'un meilleur recyclage. D'ici 2020, 70 % des déchets du BTP doivent faire l'objet d'une valorisation matière.

Les efforts ne concernent pas les seuls déchets de ménages, mais bien tous les flux. Là aussi, il y aura une évolution de la tarification et des soutiens adaptés.

#### **IV- Les moyens financiers**

Un bon plan d'action nécessite des moyens financiers à la hauteur de ses ambitions. C'est le cas pour le domaine des déchets, en particulier avec le dispositif adopté en loi de finances pour 2009, et dont la mise en œuvre concrète s'engage.

Notre volonté est de mettre en place un couplage aides/fiscalité incitative. L'augmentation de la fiscalité sur les modes de traitement finaux des déchets, couplée à une augmentation de même montant des soutiens à la prévention et au recyclage constitue un levier important de cette orientation vers une société de prévention et de recyclage.

La réforme de la TGAP sur l'incinération et les décharges doit être comprise ainsi : il était jusqu'à présent plus intéressant d'incinérer que de trier. Et cette mesure prend tout son sens car elle est associée de "bonus" qui permet le développement des modes de gestion alternatifs.

La TGAP a été annoncée, elle est progressive, lisible, modulée pour tenir compte de l'efficacité écologique et énergétique des sites. A cela s'ajoute de plus l'extension des filières REP qui là aussi apportent des financements complémentaires pour le tri et le recyclage.

Dès 2009, l'ADEME a ajusté son système d'aides pour financer de nouveaux projets. Elle va disposer, dans les années à venir, de moyens à la hauteur des enjeux pour aider les collectivités : 259 M€ prévus en 2011, contre 55 en 2008. Le budget a donc été doublé entre 2008 et 2009 et redoublera encore en 2010.

Je compte sur vous pour partager, expliquer cette logique qui constitue un levier fort pour basculer vers une société du recyclage et valorisation.

#### **Conclusion**

Vous le voyez, notre politique est cohérente et s'appuie sur un ensemble complet de mesures, techniques et financières qui engage chacune des parties prenantes.

Je souhaite que ce plan d'action qui vous a été distribué, cette feuille de route vous aide dans votre lourde tâche.

Je resterai personnellement très investie dans la mise en œuvre de la politique des déchets, et à l'écoute de vos avis.

Je compte sur vous. Je vous remercie.

Discours de clôture de...



## Mme Patricia Blanc

*Chef du service de la prévention des nuisances  
et de la qualité de l'environnement - MEEDDM*

*Mesdames, Messieurs,*

**E**n conclusion de cette édition des Assises, je voudrais remercier leurs organisateurs et vous tous qui y avez participé, présents dans les séances plénières et les ateliers, présents et actifs aussi entre ces moments, dans les couloirs... C'est un peu ce qui fait la réussite, la qualité, de rencontres comme celle-ci : il se passe beaucoup de choses et de temps forts, il se passe aussi beaucoup d'échanges.

De nos débats, de ces échanges, j'ai d'abord retenu que les engagements du Grenelle restent manifestement pertinents. La feuille de route qui a été construite, même si elle a évolué, reste robuste. Je crois que l'on doit tous s'y tenir. Ces engagements nous lient tous collectivement. Il ne s'agit pas uniquement des engagements de l'État, ou de ceux des collectivités locales. C'est un ensemble d'engagements qui nous lient collectivement, qui restent absolument pertinents, et qui même pour une grande partie sont déjà mis en œuvre.

Les engagements du Grenelle reposent en effet sur la complémentarité des instruments. On entend dire ici ou là : vous appuyez trop sur la fiscalité, vous attendez trop de la TGAP, vous attendez trop de la réglementation... Ce n'est pas si simple. La complémentarité et l'équilibre des instruments ont bien été établis au moment du Grenelle. Pour obtenir l'efficacité recherchée, il faudra réaliser l'ensemble de l'éventail des actions prévues, et non pas sélectionner telle ou telle action. La planification, avec des plans qui deviennent des plans de prévention et de gestion, mais aussi les outils fiscaux – la TGAP progressive, la tarification incitative... – ou encore les campagnes de communication, portées par l'ADEME, notamment sur les thématiques de prévention et puis la réglementation... Toutes ces actions se répondent et se complètent.

Lors de ces Assises, nous nous sommes ainsi collectivement rendus compte que la réglementation n'était peut être pas si déficiente que certains le disent. Et que donc ce sont surtout les contrôles qu'il fallait développer ! Un exemple, résumé en une formule, qui explicite à mon sens la nécessité de mettre en œuvre la complémentarité des instruments du Grenelle.

L'anticipation est le deuxième principe sur lequel nous avons beaucoup échangé, et qui me semble déterminant. Grâce au Grenelle, nous disposons d'une feuille de route sur plusieurs années, nous savons ce que nous allons faire, nous connaissons les taux de la TGAP sur plusieurs années... Connaître l'ensemble du scénario est important pour les acteurs économiques, qui ont besoin d'avoir cette visibilité afin de pouvoir anticiper. C'est un des mérites du Grenelle, me semble-t-il, que d'avoir créé ces conditions de travail, stabilisées sur le long terme. En corollaire, certains peuvent y voir l'inconvénient d'inscrire l'action dans la durée, générant un peu d'impatience... Mais, sur ces sujets, il me semble important de prendre le temps de la discussion, le temps de la concertation, le temps de la construction des indicateurs... Pour s'assurer de la pérennité de la démarche.

“ ... il y a bien sûr des problématiques qui ne sont pas si simples. ”

Prenons un peu de champ, enfin, et analysons le contexte européen. Nous avons eu la chance d'avoir reçu à La Baule pendant ces deux jours quelques collègues d'autres pays qui sont venus témoigner. J'en retiendrais qu'il faut éviter les comparaisons un peu simplistes, limitées à un aspect des choses, à tel ou tel paramètre. Il faut au contraire regarder l'ensemble de l'équilibre d'une politique nationale en matière de déchets. De ce point de vue, la feuille de route du Grenelle, la feuille de route française, supporte de manière tout à fait honorable la comparaison avec ce qui se fait dans d'autres pays, avec les recommandations du cadre européen.

Ces deux jours de débat à La Baule ont permis de clarifier un peu le chemin à suivre, de partager les expériences. Il y a bien sûr des problématiques qui ne sont pas si simples. Il y a des points à régler. Il y a certains aspects que l'on n'avait pas bien vus au moment du Grenelle et qui resurgissent maintenant et qu'il faut intégrer... Mais je suis persuadée que l'essentiel est dans le texte du Grenelle, et dans notre capacité à tous ensemble le mettre en œuvre... Je voudrais ainsi tous vous remercier de votre participation très active à sa réalisation... et à ces deux jours de débats et d'échanges à La Baule.

Merci à tous, merci de votre attention, et bon retour.

# postface



**M. Bruno Genty**

*Vice-président de France Nature Environnement*

Le déchet demeure un indicateur très pertinent des modes de production et de consommation. Comme les pelotes de déjection renseignent sur le mode de vie d'un animal, les déchets humains indiquent assez clairement la façon dont nous consommons cette planète dont on nous dit à longueur de temps qu'elle est menacée<sup>1</sup>...

Ceux qui chantent ce refrain apocalyptique devraient s'intéresser un peu plus souvent à leurs propres déchets. Qu'y verraient-ils ? A la différence de ce que l'on trouve dans une pelote de déjection, ils constateraient que l'humain ne digère pas (ou peu) ce qu'il consomme et qu'il ingurgite et régurgite des matières parfois dangereuses pour sa propre santé ! Dans nos poubelles, nous retrouvons ainsi des biens entiers (parfois encore en état de marche), des substances toxiques... Bien sûr, cet inventaire varie selon l'endroit de la planète où se trouve la poubelle et selon son utilisateur : elle est plus ou moins volumineuse et plus ou moins dangereuse.

Bref, tout cela nous ramène à un point central : la manière dont les humains choisissent d'exercer leurs activités conditionne la quantité et la qualité des déchets qu'ils produisent. Il s'agit donc tout autant de répondre à la question de l'économie qu'à celle – plus restreinte – de la gestion durable des déchets.

A ce stade, et les 10<sup>e</sup> Assises des déchets l'ont bien mis en évidence, deux tendances se confrontent : d'un côté, ceux (nombreux) qui affirment que le déchet est une ressource et que le salut viendra d'une valorisation (matière mais aussi énergétique) optimale ; de l'autre, ceux (moins nombreux...) qui demandent instamment à changer de paradigme et soulignent les limites d'une valorisation des déchets qui se suffirait à elle-même.

Les seconds se situent résolument, vous l'aurez compris, dans le camp de la prévention des déchets. Même s'ils ne dénie nullement l'intérêt et la nécessité du recyclage<sup>2</sup>, ils sont conscients de ses limites. Exprimé simplement : la valorisation ne doit pas devenir un alibi au gaspillage.

Pour nourrir l'argumentaire, il est intéressant de poser quelques questions liminaires :

- Si le déchet est considéré comme une énergie renouvelable<sup>3</sup>, ne devrait-on pas inciter les humains à en produire de plus en plus ?
- Qui a intérêt (financièrement notamment) à asséner que le déchet est une ressource ?
- Si les déchets sont véritablement une ressource, comment expliquer que leur gestion demeure une économie négative<sup>4</sup> ?
- Est-il préférable de mettre sur le marché un produit réutilisable mais non recyclable plutôt qu'un produit à usage unique mais recyclable ?

Bien sûr, les réponses ne sont pas toutes univoques mais globalement elles soulignent la nécessité de ne pas cantonner la politique des déchets dans une seule gestion du "end of pipe" mais bien de les trouver à l'amont de l'abandon, c'est-à-dire clairement sur les enjeux de la production et de la consommation. A titre d'illustration, on notera que si un des engagements du Grenelle visant à réduire fortement la consommation de pesticides devient réalité, cela réduira *ipso facto* la nocivité des déchets.

Un obstacle important au changement de culture est sans doute lié au fait que le détenteur final d'un objet (qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'un particulier) ne perçoit qu'une partie des déchets résultant de sa consommation. Ainsi, lorsque mon téléphone portable rend l'âme, je peux considérer que j'ai généré quelques centaines de grammes de déchets. En réalité, on consomme environ 75 kg de ressources pour fabriquer ce type d'appareil<sup>5</sup>. C'est un peu le syndrome de l'iceberg (tout lien avec le Titanic serait purement fortuit !). Plus généralement, en Europe, le rapport est de 1 à 100 entre les déchets municipaux solides et les ressources consommées<sup>6</sup>.

Si nous avons collectivement cette vision étriquée des conséquences de nos modes de production et de consommation, la classification des déchets est sans doute un peu en cause. En effet, séparer par catégories ne conduit-il pas à diluer la responsabilité de chacun, voire à désigner des boucs émissaires ? Ainsi, les chiffres officiels français mettent en évidence que parmi les 868 millions de tonnes de déchets produits chaque année, seulement 3,5 % proviennent des ménages alors que 41 % proviennent du BTP<sup>7</sup>. Lorsqu'un maçon intervient à ma demande pour réaliser des travaux, ses déchets ne sont-ils pas plutôt les miens ? Lorsque les travaux routiers génèrent des résidus, y suis-je complètement étranger alors que j'utilise cette route ? Ces questions ne sont pas anodines et se traduisent parfois par des pratiques absurdes<sup>8</sup>. Elles ne sont pas anodines car y répondre suppose de mettre en évidence une co-responsabilité du producteur et du consommateur ce qui n'est confortable pour personne. Pour le consommateur, cela implique qu'il cesse de claironner que tout est de la faute des industriels ; pour le producteur, cela veut dire que le consommateur sera plus exigeant et qu'il ne pourra plus lui vendre aussi facilement des produits "gaspilleurs" (à usage unique, à courte durée de vie...).

Ces 10<sup>e</sup> Assises des déchets ont permis de donner la parole à divers acteurs (entreprises, collectivités, associations...) qui ont engagé ou témoigné d'interventions concrètes en termes de réduction des déchets. Le sujet a pu enfin être abordé de manière plus transversale (et pas seulement dans la table-ronde consacrée à la prévention), que ce soit dans les échanges sur la planification, les filières, le statut des déchets... Cependant, les Assises ont aussi mis en évidence les nombreuses résistances qui subsistent vis-à-vis de ce changement de paradigme. Il semblerait que nous sortons enfin de la période, très hypocrite, où la prévention faisait consensus de façade. Tous disaient que c'était la priorité et passaient aussitôt aux choses sérieuses : la gestion des déchets. Avec cette dixième édition, au moins, les résistances s'expriment, les lignes de fracture apparaissent plus clairement. Ces dernières montrent que le temps de la prévention se concrétise et qu'il est temps de passer en Europe du seul objectif de découplage déchets/croissance à une forte minimisation de la consommation de ressources et de son corollaire qui est la production de rejets...

Un vrai débat, nourri par des actions concrètes (et non plus seulement des expériences) peut s'engager.

Bruno GENTY

Vice-président de France Nature Environnement

1- C'est sans doute l'homme qui est le plus menacé dans l'affaire !

2- Certains d'entre eux ont été parmi les premiers en France à militer activement pour un développement du tri-recyclage, se heurtant aux oppositions de spécialistes de tous poils qui disaient que ce n'était pas possible !

3- Entendu au 10<sup>e</sup> Assises et malheureusement pas démenti par l'Union Européenne...

4- En soulignant que le citoyen n'observe qu'une partie des coûts, via sa TEOM ou sa REOM ; le jour où il comprendra qu'il paie aussi via "les éco-contributions"... l'addition le rendra sans doute plus sensible aux intérêts de la prévention. J'entends toutefois les arguments de tous ceux qui ne manqueront pas de rappeler que le recyclage est aujourd'hui devenu un marché mondial (notamment pour les métaux). Je les invite à méditer (ou mieux à calculer la terre et l'énergie consommée pour l'extraction des matières premières, l'énergie consommée pour passer de la matière première au matériau... J'ai même lu récemment dans une revue scientifique ouvertement sponsorisée par une multinationale du déchet un éminent universitaire écrire que la preuve que le déchet était vraiment devenu une ressource résidait dans le fait que les pays du Sud en importaient de plus en plus en provenance des pays du Nord (sic !).

5- Federico A. et al., Material Input per Unit Service (MIPS) for the Italian mobile telephone network, abstract, 13th Discussion Forum on Life Cycle Analysis, Environmental impact of telecommunication system and services, April 25 2001, Swiss Federal Institute of Technology, Lausanne.

6- Sources : EUROSTAT et Agence Européenne de l'Environnement.

7- Source : Les déchets en chiffres – 2009 – ADEME.

8- Récemment un maçon m'a proposé 2 devis : le premier moins cher mais qui supposait que j'apporte moi-même mes gravats à la déchèterie ; l'autre plus élevé mais qui supposait que le maçon aille beaucoup plus loin déposer mes gravats dans une déchèterie ouverte aux artisans.

## remerciements

Nous remercions tout d'abord le Conseil Régional des Pays de la Loire, partenaire fidèle des Assises des Déchets dont l'engagement reste égal depuis l'origine des Assises.

Nos sincères remerciements vont également à nos partenaires Ademe, Andra, Asn, Cea, Eco-Emballages, Edf, Federec, Séché Environnement, Sita France, Total, Veolia Propreté pour leur soutien renouvelé.

Nos vifs remerciements adressés au Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer dont le soutien nous est précieux notamment par le pilotage de tables rondes assuré par le réseau des DREAL.

A cet effet, nous remercions particulièrement :

**Laurent MICHEL** du MEEDDM – DGPR, *président du comité de pilotage des débats des Assises des Déchets*

**Patricia BLANC** du MEEDDM – DGPR, *pilote de la 1<sup>re</sup> séance plénière*

**Géraldine DANDRIEUX** de l'Autorité de Sécurité Nucléaire, *pilote de l'atelier 8*

**Vincent DESIGNOLLE** de la DREAL des Pays de la Loire, *pilote de l'atelier 2*

**Alain GELDRON** de l'ADEME, *pilote de l'atelier 6*

**Hélène LE DU** du MEEDDM – SDEC, *pilote de l'atelier 3*

**Philippe LEDENVIC** de la DREAL Rhône Alpes, *pilote de l'atelier 1*

**Lydie OUGIER** de l'ADEME, *pilote de la 2<sup>e</sup> séance plénière*

**Jean-Luc PERRIN** du MEEDDM – DGPR, *pilote de l'atelier 7*

**Christophe QUINTIN** de la DRIRE Basse Normandie, *pilote de l'atelier 5*

**Alain SCHMITT** du MEEDDM, *pilote de l'atelier 4*

**Hervé VANLAER** de la DRIRE Auvergne, *pilote de la 3<sup>e</sup> séance plénière*

**Philippe VESSERON** du BRGM, *pilote de la 4<sup>e</sup> séance plénière*

ainsi que :

**Jean-Paul CAZALET** de TOTAL, *copilote de l'atelier 7*

**Germain CHARIER** de SA CHARIER, *copilote de l'atelier 5*

**Francis CHASTAGNER** de l'ANDRA, *copilote de l'atelier 8*

**Jean-Christophe GAVALLET** du Conseil Régional des Pays de la Loire, *copilote de l'atelier 4*

**Pascal GENNEVIEVE** de VEOLIA Propreté, *copilote de la 2<sup>e</sup> séance plénière*

**Jean-Pierre LE SCORNET** du Conseil Régional des Pays de la Loire, *copilote de l'atelier 2*

**Séverine LECOMTE** d'Eco-Emballages, *copilote de l'atelier 6*

**Hugues LEVASSEUR** de Séché Environnement, *copilote de l'atelier 1*

**Michaël MANSUY** de VEOLIA Propreté, *copilote de l'atelier 3*

**Isabelle MARTIN** de SITA, *copilote de la 1<sup>re</sup> séance plénière*

**Annie PERRIER-ROSSET** d'EDF, *copilote de la 3<sup>e</sup> séance plénière*

**Dominique VIEL** du MEIE, *copilote de la 4<sup>e</sup> séance plénière*

Et pour l'animation des débats, nous remercions **Marie-Odile MONCHICOURT**, **Marc BOHY**, **Jean-Louis CAFFIER**, **Frédéric CHATEAUVIEUX**, **Philippe LEFAIT**, **Rémy ROCHE**.

Nos très chaleureux remerciements aux personnes suivantes qui ont accepté d'intervenir lors des débats des 10<sup>e</sup> Assises des Déchets et de témoigner ainsi de leur vécu des politiques de gestion des déchets et, tout particulièrement aux intervenants qui se sont déplacés au delà leur frontière pour nous faire partager leur expérience et échanger sur la thématique :

**Jérôme AMAR**, directeur d'agence régionale BTP, Veolia Propreté  
**Stéphane ARDITI**, chargé de mission déchets et produits, BEE  
**Véronique ARNOULD**, directrice du département déchets, Province de Namur  
**Sylvain BERNHARD**, directeur, Algade  
**Thierry BLONDEL**, président d'honneur, Union des Consultants et Ingénieurs en Environnement  
**Thomas BONHOURE**, chargé de mission bureau planification et gestion des déchets MEEDDM  
**Jacky BONNEMAINS**, président, association Robin des Bois  
**Christian BRABANT**, directeur général, Eco-Systèmes  
**Jean-René CAMELLE**, président, association Ressources  
**Lourdes CARREIRA**, conseiller, ministère de l'environnement, Portugal  
**Bernard CASNIN**, chargé de mission développement durable, Confédération Générale du Logement (CGL)  
**Claude CEDOU**, président, Union Professionnelle des entreprises de Dépollution de Sites  
**Marc CHEVERRY**, chef du département GEODE, ADEME  
**Jean-Benoît CLERMONT**, chef de projet, TOTAL  
**Paul DEFFONTAINE**, vice-président de la Communauté urbaine de Lille  
**Jean-Jacques DOHOGNE**, chargé de mission, ACR+  
**Peter EDER**, projets scientifiques, unité production et consommation durable, Commission européenne  
**Carl ENCKELL**, avocat, cabinet ADAMAS  
**Séverin FISCHER**, chargé de mission climat, Entreprise Pour Environnement  
**Karolina FRAS**, chargée de mission unité production consommation et déchets, Commission européenne  
**Cyril FRAISSINET**, directeur technique, SITA  
**Laurent FRIED**, directeur marketing, Veolia Propreté  
**Bernard GARNIER**, vice-président, CARENE  
**Nicolas GARNIER**, délégué général, AMORCE  
**Bruno GENTY**, vice-président, France Nature Environnement (FNE)

**Markus GLEIS**, conseiller scientifique, ministère de l'environnement, Allemagne  
**François GROSSE**, chargé de mission, VEOLIA Propreté  
**Volker HOENIG**, chef de département, Verein Deutscher Zementwerke e.V, Allemagne  
**Didier IMBERT**, directeur délégué, SITA  
**Nicolas INCARNATO**, inspecteur des installations classées, DREAL Champagne-Ardenne  
**Marc JUBAULT-BREGLER**, président, SMTD du bassin Est du Béarn  
**Alain KERBRIAND-POSTIC**, vice-président, Conseil Général d'Indre-et-Loire  
**Fabienne LABRETTE-MENAGER**, présidente du Conseil national des déchets, députée de la Sarthe  
**Vincent LE BLAN**, délégué général, FNADE  
**Jérôme LE CONTE**, directeur général France, Veolia Propreté  
**Richard LEJEUNE**, responsable environnement, ERDF  
**Ludovic LEPLAT**, directeur du développement, GEODEVE  
**Ronan MARJOLET**, responsable foncier stratégique et opérationnel, CARENE  
**Jean-Patrick MASSON**, adjoint au maire, mairie de Dijon  
**Jean-Louis MERRIEN**, vice-président, Rennes Métropole  
**Thierry MEUNIER**, directeur éco responsabilité, SECHE Environnement  
**Frédérique MILLARD**, chargée de mission, MEEDDM  
**Franz MOCHTY**, chef de division, Ministère en charge de l'environnement, Autriche  
**Nicolas MOLENAAR**, conseiller technique, ministère de l'Environnement, Pays-Bas  
**Philippe MUCCHIELLI**, responsable du pôle national artisanat et environnement, CNIDEP  
**Charlotte NITHART**, directrice de campagnes, association Robin des Bois  
**Jan NOSEK**, représentant du Ministère de l'environnement, République Tchèque  
**Sylviane OBERLE**, responsable du département environnement et développement durable, AMF  
**Jacques PELISSARD**, président, Association des Maires de France  
**Mélanie PERROT**, présidente, INDREXT  
**Michel QUATREVALET**, représentant, MEDEF  
**Vincent REGNOUF**, directeur des collectivités locales, Eco-Emballages  
**Patrice ROBICHON**, représentant, MEDEF  
**Pascal SECULA**, président, Federec  
**Thérèse SHRYANE**, directrice, WEEE-Forum  
**Vincent SOL**, avocat, cabinet Winston & Strawn  
**Olivier THEOBALD**, ingénieur, direction déchets et sols, ADEME  
**Laure TOURJANSKY**, chef du département politique et gestion des déchets, MEEDDM  
**Luc VALAIZE**, directeur général du groupe TIRU, président du SVDU et vice-président de la FNADE  
**Philippe VAN DE MAELE**, président, ADEME

**Vincent VERON**, *directeur du SMIRGEOM du secteur Est de la Sarthe*

**Philippe VESSERON**, *président, BRGM*

**Pénélope VINCENT-SWEET**, *pilote réseau prévention et réseau des déchets, FNE*

**Max VON DEVIVERE**, *directeur développement, EUROVIA*

**Dieter WÖRNER**, *chef d'agence de protection de l'environnement, Ville de Fribourg, Allemagne*

C'est tous ensemble que nous améliorerons la gestion des déchets.

Un grand merci à vous tous.

# album photos

10<sup>è</sup> Assises des Déchets

21 et 22 octobre 2009

Photo album  
10th Assises des Déchets

*21<sup>st</sup> and 22<sup>nd</sup> October 2009*



2



1



3



4



5



1 Hubert Ferry-Wilczek 2 Jean-Pierre Le Scornet 3 Chantal Jouanno 4 Karolina Fras 5 Yves Metaireau



1



9



2



3



4



10



5



6



11



7



8



12

1 Jacky Bonnemains 2 Laurent Michel 3 Franz Mochty 4 Richard Lejeune  
7 Bernard Casnin, Vincent Regnouv, Alain Geldron 8 Paul Deffontaine

5 Marie-Odile Monchicourt 6 Thierry Meunier, Isabelle Martin  
9 Karolina Fras 10 Philippe Lefait 11 Michel Quatrevalet 12 Peter Eder



1 Jacques Pellissard

2 Laure Tourjansky

3 Bruno Genty

4 Patricia Blanc

5 Jean-Christophe Gavallet

