



RAPPORT D'INFORMATION

« TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES : QUELS CHOIX APRES LE GRENELLE ? »

*Mission commune d'information sur le traitement des déchets,
présidée par M. Dominique Braye, sénateur (UMP) des Yvelines*

Rapport d'information de M. Daniel Soulage, sénateur (UC) du Lot-et-Garonne

Présentation

■ Thème important du **Grenelle de l'environnement**, la gestion des déchets a fait l'objet d'engagements formalisés dans la loi dite « Grenelle 1 », objectifs dont les dispositions du « Grenelle 2 » doivent bientôt préciser la mise en application. Parmi ces engagements figure la priorité donnée à la prévention, au tri et à la valorisation matière, **à laquelle la mission souscrit pleinement.**

Toutefois, dans un domaine où les **procédés** sont divers et techniquement **complexes**, où les **investissements** sont **lourds** et **de long terme**, il peut exister un écart entre les principes issus des débats du Grenelle et la réalité des décisions à prendre sur le terrain. Les récentes modifications de la législation ont, à cet égard, pu faire naître des doutes et des inquiétudes chez les responsables locaux de la gestion des déchets.

Les travaux de la mission commune d'information, constituée à la **demande du groupe de l'Union centriste**, ont eu pour objet principal de proposer un « **guide d'aide à la décision** » **pratique et opérationnel**, mettant en évidence les conséquences qui résultent du choix de telle ou telle technique de traitement et précisant les incertitudes qui subsistent.

La mission a procédé à un très grand nombre d'**auditions** et effectué plusieurs **déplacements** afin de mesurer les réussites et les difficultés rencontrées par les collectivités et les exploitants dans la mise en œuvre de chacune des techniques pouvant entrer dans la chaîne du traitement des déchets ménagers résiduels :

tri mécano-biologique, méthanisation, bioréacteur, compostage, incinération, stockage.

Le secteur de la gestion des déchets est fortement contraint par un **cadre normatif** ambitieux (6^e programme communautaire 2002-2012 d'action pour l'environnement, directive 2008/98/CE relative aux déchets) aux exigences croissantes (nouvelles normes de pollution des sols, de composts, statut du déchet en projet) et ses déclinaisons nationales (objectifs du Grenelle I, « plan d'action déchets 2009-2012 »).

La hiérarchie européenne des modes de traitement

- 1- prévention ;
- 2- préparation en vue du réemploi ;
- 3- recyclage ;
- 4- autre valorisation, notamment énergétique ;
- 5- élimination.

En charge de l'élimination des déchets des ménages (**31 millions de tonnes**), les collectivités locales sont confrontées, malgré une stabilisation de leur croissance en volume, au double défi de la progression rapide des coûts de traitement et de l'adaptation du parc d'installations très inégalement réparties sur le territoire national.

Avec **541 kg** de déchets municipaux produits par an et par habitant en 2007, la France se situe dans la moyenne européenne, mais elle se caractérise par la **place importante laissée au stockage (34 %) et à l'incinération (36 %)** par rapport au **recyclage (16 %)** ou au **compostage (14 %)**.

Une grille d'analyse des modes de traitement

Le traitement biologique, un engouement justifié ?

Le traitement biologique des déchets par **méthanisation** ou **compostage** vise la valorisation énergétique (électricité, chaleur, carburant) ou organique (compost) de la partie fermentescible des ordures ménagères (biodéchets, papiers, cartons) obtenue par collecte sélective ou par tri mécanique.

En France, le nombre d'installations de **compostage** est évalué à **800**, traitant chaque année **5,5 à 6 millions de tonnes (Mt)** de déchets transformés en environ **1,8 Mt** de compost. D'ici 2015, le nombre d'installations de **méthanisation** sera porté de **7** aujourd'hui à environ **25** unités, traitant 2 Mt d'ordures ménagères.

Le traitement biologique a pour **intérêt** majeur de limiter la libération de gaz à effet de serre de type méthane et de permettre le retour au sol de la fraction organique.

Porté par la difficulté actuelle à faire accepter de nouvelles unités d'incinération ou de stockage, **il ne peut en aucun cas se substituer** à ces deux modes de traitement, qui restent nécessaires pour traiter au moins la **moitié** des ordures ménagères.

- Indispensable pour les gros producteurs, la **collecte séparée des biodéchets** apparaît comme une option à retenir avec précaution pour les ménages, difficile en milieu très urbain (acceptabilité sociale) ou très rural (distances de transport), car en dépit d'atouts environnementaux et sanitaires, les quantités captées sont faibles et le coût financier à la tonne collectée reste élevé.

- L'amélioration des techniques de **tri mécano-biologique** de la fraction organique des déchets permet aujourd'hui de produire des **composts à la norme** et de capter des flux organiques plus importants que la collecte sélective. Une **prudence des élus** est toutefois de mise : la possibilité d'un **durcissement des normes** est une **épée de Damoclès** pour les installations de TMB destinées à produire du compost pour l'agriculture. Cette méthode resterait pertinente pour

produire des composts non agricoles, séparer la matière organique, améliorer la valorisation énergétique, etc.

- Pratique ancienne en milieu rural, le **compostage** domestique individuel est une technique qui nécessite **investissements et encadrement de terrain** pour être réellement vertueuse en milieu urbain. Le compostage sur la fraction fermentescible collectée séparément permet quant à lui la production d'un compost de très **bonne qualité**.

- La **méthanisation** constitue un procédé techniquement **complexe** qui ne fonctionne qu'à condition, pour les élus, d'être prêts à **y « mettre le prix »** (coûts d'investissement et d'exploitation élevés) d'autant que son bilan écologique global et son rendement énergétique restent encore **à confirmer**, et qu'elle ne dispense pas d'exutoires finaux.

Recommandations

- Engager avant tout investissement lourd une **démarche comparative** des coûts/bénéfices environnementaux, économiques et sociaux du recours à la méthanisation par rapport aux autres techniques ;
- S'assurer de la présence effective de volumes suffisants pour que les installations de méthanisation atteignent la **taille** critique en vue de leur rentabilité ;
- Mener une évaluation préalable du volume du gisement de biodéchets sur le territoire, de sa composition, de ses variations saisonnières et du choix du mode de collecte ;
- S'assurer de **débouchés** suffisants pour les composts issus de valorisation organique après méthanisation, notamment en fonction de la qualité du compost et de son acceptabilité par le monde agricole ;
- Intégrer toute installation de méthanisation dans une chaîne de traitement comportant des **exutoires** finaux d'une capacité suffisante pour recevoir les refus ;
- Pour le choix de **localisation** des installations, prendre en compte les nuisances éventuelles et l'acheminement aux sites consommateurs en cas de valorisation énergétique ;
- Définir précisément objectifs et responsabilités des acteurs publics et privés dès le **montage contractuel** du projet.



Syndicat Centre Hérault, un compost labellisé bio

L'incinération : un tabou à lever

Si le cadre législatif prévoit un même objectif de réduction de 15 % d'ici à 2012 pour l'incinération et le stockage, la hiérarchie du traitement des déchets précise que l'incinération est une forme de la valorisation énergétique.

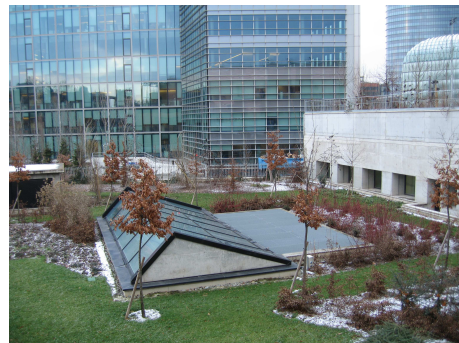
13,5 Mt de déchets entrent en **incinérateurs** chaque année, dont 13 millions de tonnes font l'objet d'un traitement avec valorisation énergétique (112 installations) et 500.000 tonnes d'une élimination (17 installations). Le parc français, encore relativement **ancien** (la moitié des tonnages incinérés le sont dans des installations de plus de 20 ans) possède une capacité moyenne **modeste** (100.000 t en moyenne par installation) par rapport à nos voisins (le triple en Allemagne).

Alors que la sécurité sanitaire des installations est aujourd'hui garantie par une réglementation et des contrôles drastiques, **l'incinération paie encore injustement dans l'opinion publique les erreurs du passé** (dioxines...).

Cette technique, complémentaire à la valorisation matière et à la prévention, constitue une opportunité à saisir pour **limiter les émissions de gaz à effet de serre et pour produire de l'énergie**.

Recommandations

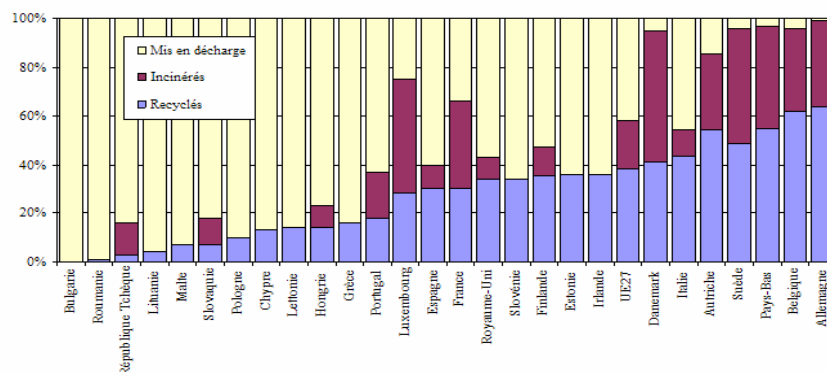
- La **technique** de combustion sur grille est, à ce jour, la meilleure disponible et la plus propice à la mise en œuvre de la hiérarchie des modes de traitement, aucune des techniques alternatives ne paraissant encore suffisamment aboutie pour le traitement des ordures ménagères ;
- Pour atteindre une **capacité** moyenne économiquement optimale (environ de 120 000 t au minimum) tout en respectant les objectifs de réduction globale du Grenelle, les élus devraient favoriser le **regroupement** des gisements et réfléchir à l'optimisation de leur **transport** ;
- La **cogénération**, valorisation conjointe en énergie thermique et en électricité, devrait être généralisée ;
- La nécessité de **débouchés** économiques pour l'énergie produite implique une bonne **localisation** (proximité d'un réseau de chaleur urbain ou d'industries consommatrices de vapeur), à l'inverse de la tendance consistant à éloigner les incinérateurs des centres-villes ou des zones d'activité ;



Issy-les-Moulineaux, un incinérateur au cœur de la ville

- L'**acceptabilité sociale** des projets passe par une participation accrue du public dès l'amont et par une expertise scientifique de haut niveau et indépendante, associant ensuite environnementalistes et riverains au suivi des installations.

Déchets municipaux : les pays qui recyclent le plus incinèrent le plus



Le stockage, à réduire avec discernement

La diminution des quantités de déchets enfouies constitue une priorité des politiques communautaire et nationale, qui se sont également attachées à limiter l'impact des centres de stockage sur la biodiversité et le milieu naturel.

Le nombre d'installations de stockage de déchets non dangereux autorisées a **diminué**, de plus de **500** en 1992, à **303** en 2006.

Ce mode de traitement demeure encore **pertinent** alors que se développent de nouvelles perspectives pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre (captation du biogaz, séquestration du carbone).

Recommandations

- Le stockage demeure une technique **inévitabile** pour le traitement des déchets ultimes et dans un contexte préoccupant de tension à terme sur la capacité française des exutoires finaux ;
- Consommateur d'espace et peu onéreux, il constitue une solution adaptée essentiellement à nos **territoires ruraux** si un maillage régulier sur les territoires permet de réduire la pollution due au transport ;
- Faute d'alternative, il demeure aujourd'hui écologiquement pertinent à condition de **capter le biogaz**, et à ce titre l'exploitation en mode **bioréacteur** constitue une expérience concluante ;
- Il ne doit pas conduire à négliger la valorisation dès l'amont et à développer sur les territoires une **logique multifilière**.

Aider les élus à prendre de bonnes décisions :

■ **Remettre l'expertise scientifique au centre des débats**, en réaffirmant la place d'un discours scientifique indépendant dans les instances d'expertise aux côtés des revendications des associations environnementalistes.

■ **Renforcer le rôle de conseil et d'information de l'ADEME** en consacrant des moyens humains spécifiques à l'aide à la décision pour les collectivités territoriales et en diffusant mieux ses études et ses outils d'analyse aux élus locaux.

■ **Assouplir le périmètre de la planification** en envisageant une élaboration du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA) à l'échelle des bassins de vie et en l'adaptant aux territoires.

■ **Clarifier les objectifs de la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** en modulant ses tarifs en fonction des performances environnementales, en particulier énergétiques, des installations (taux réduit lorsque seule la valorisation électrique est possible, modulation en fonction de la valorisation du biogaz en centre de stockage), **en subordonnant toute augmentation de la TGAP à la réalisation, dès 2011, d'un bilan de l'application de la réforme de 2009** et en garantissant l'affectation de son produit à la politique des déchets.

■ **Mieux répartir la charge du financement** de la politique des déchets entre l'amont (les producteurs) et l'aval (les consommateurs), à travers l'extension des mécanismes de **responsabilité élargie du producteur** et les encouragements à l'**éco-conception** et à l'**éco-production**.

Le rapport est disponible sur Internet

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :

Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06

Mission commune d'information sur le traitement des déchets

<http://www.senat.fr/commission/missions/dechets/index.html>

Secrétariat de la commission
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.27.17
Télécopie : 01.42.34.20.76
secretariat-afeco@senat.fr

Président

M. Dominique BRAYE
Sénateur (UMP)
des Yvelines



Rapporteur

M. Daniel Soulage
Sénateur (UC)
du Lot-et-Garonne

