

TEXTES GÉNÉRAUX

Prévention des pollutions et des risques

Circulaire du 25 avril 2007 relative aux plans de gestion des déchets ménagers

NOR : DEVP0700241C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

La ministre à Mesdames et Messieurs les préfets de département, Mesdames et Messieurs les préfets de région.

J'ai été interrogée à plusieurs reprises sur les orientations à recommander pour l'élaboration ou la révision des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Les conseils généraux, ou, pour le cas de l'Ile-de-France, le conseil régional, sont depuis le 1^{er} janvier 2005 en charge de la planification de la gestion de cette catégorie de déchets et de la fixation des orientations à retenir, sauf dans les cas où vous achevez la révision du plan déjà en cours début 2005, mais certains de ces acteurs souhaitent connaître le cadre national dans lequel leur action peut s'inscrire et, en tout état de cause, certains éléments, résultant d'obligations communautaires, sont à considérer.

Les grands principes fixés par la loi du 13 juillet 1992, et notamment la prévention des impacts sur l'environnement et la santé, la préservation des ressources naturelles et la mise en décharge des seuls déchets ultimes, demeurent les axes directeurs de la gestion des déchets. L'importance accrue de la prévention des émissions de gaz à effet de serre, l'appauvrissement des sols en matière organique ou la moindre disponibilité de certaines ressources ne font que confirmer leur bien-fondé. Cependant, à la suite de l'échéance du 1^{er} juillet 2002, il était nécessaire de fixer un cap nouveau afin de donner un élan renouvelé à la gestion des déchets, conforme aux principes du développement durable. J'ai ainsi été amenée à fixer ce cap à l'occasion d'une communication en conseil des ministres le 21 septembre 2005. Il me semble utile, pour répondre aux questions posées, de vous en rappeler les grands axes.

Vous vous appuyerez sur ces orientations et dispositions pour formuler votre avis sur les projets de plans de gestion de déchets et de rapport environnemental que le conseil général, ou le conseil régional, vous aura transmis en application de l'article 7 du décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 modifié relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Par ailleurs, ces orientations sont à prendre en compte par les différents services de l'Etat ou par ses établissements publics qui, au sein du pôle environnement et développement durable, suivent les questions relatives aux déchets, et en particulier le service régional de l'environnement industriel des DRIRE qui assure l'inspection des installations classées de traitement de déchets et la délégation régionale de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

La gestion des déchets doit être guidée par un **principe général** : elle ne sera réussie que si les Français y adhèrent.

Pendant trop longtemps la gestion des déchets a consisté à réaliser l'évacuation des détritiques pour assurer la propreté urbaine, sans véritablement impliquer les citoyens. Une telle conception n'est maintenant plus suffisante : les réactions de rejets qu'entraînent fréquemment les projets d'installation de traitement de déchets en sont la preuve. A l'inverse, la mise en place réussie des collectes sélectives dans la quasi-totalité des communes françaises au cours de la décennie qui vient de s'écouler a montré aux habitants que, en fait, ils étaient des acteurs de la gestion des déchets.

Il convient maintenant de généraliser une telle approche et de veiller à ce que chaque prise de décision s'insère dans le cadre plus général d'une gestion globale des déchets impliquant fortement les citoyens. Il s'agit, pour les années à venir, de mettre les Français au cœur de la gestion des déchets, ce qui suppose de mieux les informer, en particulier sur les enjeux environnementaux, économiques, sociaux et de citoyenneté liés à cette gestion.

Ainsi, en sus des aspects environnementaux et économiques, la gestion des déchets doit intégrer pleinement ces différents enjeux sociétaux, pour en faire une véritable démarche de développement durable.

Un cap est nécessaire pour guider l'action des différents acteurs. La comparaison de la situation de la France par rapport à celle d'autres pays européens met en évidence les atouts de la France dans le domaine de la gestion des déchets, avec en particulier un savoir-faire reconnu pour le traitement, mais aussi des progrès à faire en matière de réduction de la quantité de déchets, de recyclage et de valorisation organique.

Le souci d'une meilleure information s'est traduit par la fixation d'un objectif simple, par rapport auquel chacun est en mesure de se positionner. L'ADEME évalue actuellement la production d'ordures ménagères au sens strict (hors déchets assimilés, estimés au niveau national à 20 % des ordures ménagères pris en charge par les communes, la notion d'ordures ménagères ne recouvrant pas les encombrants ni les déchets verts) à 360 kg par habitant et par an. Sur ces 360 kg, 290 kg finissent en décharge ou sont incinérés.

Bien évidemment, ce chiffre moyen varie fortement selon la situation géographique et le milieu : rural, semi-urbain ou urbain dense, évoluant ainsi d'environ 250 kg par habitant et par an à plus de 500 kg par habitant et par an. Par ailleurs, il faut considérer que les collectivités sont amenées à gérer des quantités de déchets plus importantes (déchets assimilés collectés avec les déchets des ménages, déchets de voiries et de marché, boues de station d'épuration gérées dans le cadre du service public de l'assainissement).

Les priorités sont ainsi d'une part de **réduire les quantités de déchets prises en charge dans le cadre du service public des déchets notamment par la prévention** à la source et le développement de pratiques comme le compostage domestique et d'autre part **d'augmenter le recyclage et la valorisation organique**. Cela se traduit par un objectif de réduction, dans cinq ans, de la quantité d'ordures ménagères enfouies ou incinérées au niveau national à 250 kg par habitant et par an et, dans dix ans, à 200 kg par habitant et par an. Cet objectif moyen devra être adapté aux situations locales évoquées ci-avant et indique une tendance à suivre pour les autres catégories de déchets.

La fixation de cet objectif et l'affichage de ces deux priorités ne doivent pas s'interpréter comme une remise en cause de la nécessaire complémentarité des filières dans le traitement des déchets. Une gestion moderne des déchets doit laisser une part plus large à la prévention, au recyclage et à la valorisation organique, mais il restera toujours des déchets qui devront être incinérés, ou, pour les déchets ultimes, stockés, soit parce qu'ils ne sont pas valorisables sous forme matière dans des conditions techniques et économiques raisonnables du moment, soit, le cas échéant, en raison de leur toxicité. Des installations sont alors nécessaires pour les traiter dans des conditions respectueuses de l'environnement et de la santé, et de nouveaux sites devront être créés pour pallier la pénurie de capacités de traitement qui menace certaines régions ou parce que des installations devront être reconstruites ou arrivent à saturation.

En particulier, dans un contexte où les ressources d'énergie fossile se raréfient et où la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre est devenue évidente, l'intérêt de la récupération d'énergie à partir des déchets est à rappeler, notamment pour les déchets qui ne peuvent pas être recyclés dans des conditions techniques et économiques raisonnables. Ainsi, le gouvernement a décidé d'augmenter de 50 % le tarif de rachat de l'électricité produite à partir du biogaz, ce qui devrait permettre d'encourager le développement de la méthanisation des biodéchets et de développer davantage la valorisation du biogaz de décharge.

L'atteinte de ces objectifs passe en premier lieu par un renforcement des actions en matière de prévention de la production de déchets, maintenant bien engagées depuis la présentation, le 11 février 2004, du plan national de prévention de la production de déchets.

La prévention des déchets ménagers sera donc, dans la période en cours, doublement sollicitée, permettant à la fois d'absorber la croissance de la production de déchets qui serait autrement observée, et de contribuer à la réduction des traitements ultimes que sont l'incinération et la mise en décharge.

L'annexe à la présente circulaire détaille les mesures qu'un plan pourra contenir, mais je tiens à souligner l'importance de passer d'une phase de sensibilisation de la population à une phase de diffusion d'opérations. De ce point de vue, la formalisation de programmes engagés par certaines collectivités (communautés de communes, communautés d'agglomération) sous la forme d'un plan local de prévention est à encourager fortement, avec notamment des mesures en matière de réemploi.

Je signale également la diminution significative des déchets pris en charge par le service public des déchets qu'entraîne le développement du compostage domestique, avec un accompagnement suffisant. A cette fin, un plan national de développement du compostage domestique a été lancé en novembre 2006. Au travers de l'action de l'ADEME, mon ministère le soutient résolument.

Le développement du recyclage et de la valorisation organique des déchets est la deuxième priorité pour atteindre les objectifs fixés.

Le recyclage s'est fortement développé les années passées, notamment à l'occasion de la mise en œuvre des filières de produits en fin de vie, comme les pneumatiques usagés, les piles et accumulateurs usagés ou les emballages ménagers. S'agissant de cette dernière catégorie de déchets, l'effort doit être tout particulièrement accentué en ce qui concerne le développement de la collecte sélective dans l'habitat collectif et dans les tissus urbains denses, ce qui constitue le gage d'une pleine et pérenne réussite du recyclage.

La mise en place de nouvelles filières, celle des déchets d'équipements électriques et électroniques opérationnelle depuis le 15 novembre 2006, ou celle des imprimés non sollicités entrée en vigueur en janvier 2007, et bientôt celle des textiles usagés créée par l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement, permettra de franchir une nouvelle étape, de recycler davantage les déchets concernés et d'assurer leur traitement dans des filières plus adaptées et mieux contrôlées. La filière des véhicules hors d'usage de son côté a démarré le 24 mai 2006 et offre des moyens adaptés pour ces déchets particuliers.

Le plan pourra utilement prévoir les conditions d'une bonne information des ménages sur ces différentes filières afin d'en assurer le succès.

Une amélioration de la gestion des déchets organiques est également nécessaire.

En sus de l'interdiction de mise en décharge de déchets non ultimes prévue par le législateur national, la directive 1999/31/CE du 26 avril 1999 relative à la mise en décharge a fixé un objectif de réduction des quantités de déchets municipaux (hors boues de station d'épuration) biodégradables mis en décharge. Alors qu'en 2002 7 350 000 tonnes de déchets organiques municipaux ont été admis en décharge, cette quantité devra être réduite à 6 500 000 tonnes en 2015, alors même que la population va augmenter d'ici là.

L'évolution des années passées, qui s'est traduite par une augmentation des quantités incinérées en vue d'une récupération d'énergie, mais aussi par le développement du compostage des déchets verts, une hausse du taux de recyclage de déchets organiques particuliers comme les papiers cartons et, d'une façon générale, par la réduction des quantités mises en décharge, montre qu'un tel objectif est accessible, mais que la mobilisation de tous est nécessaire pour atteindre l'échéance de 2015.

Cet objectif de réduction des quantités de déchets organiques mis en décharge ne doit pas, à l'évidence, être appliqué de façon uniforme sur le territoire. Dans certains départements ou certaines régions, les quantités de déchets organiques municipaux mises en décharge sont déjà faibles soit du fait d'un fort recours au compostage à domicile, soit parce qu'une politique ambitieuse de recyclage et de traitement biologique des déchets a été mise en place, soit, enfin, du fait d'un fort recours à l'incinération. Dans d'autres endroits, en raison des facteurs géographiques, la mise en décharge concerne des quantités plus élevées. Mais, il convient que, dans toutes les situations, des efforts soient réalisés pour atteindre en 2015 l'objectif fixé.

Le développement du compostage domestique contribuera à l'atteinte de cet objectif, mais la mise en place de nouvelles installations de valorisation organique des déchets jouera un rôle important. L'annexe à la présente circulaire rappelle un certain nombre de lignes directrices à suivre dans ce cas.

Le mode de financement du service public des déchets est un outil à ne pas négliger pour encourager le recyclage. A ce titre, le plan peut utilement, voire doit, comprendre des éléments d'état des lieux et d'orientation en matière de modes de financement du service public des déchets.

En effet, le choix entre la taxe et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères n'est pas neutre vis-à-vis du comportement de l'utilisateur. Lorsqu'elle est liée à la quantité de déchets produits, la redevance constitue une incitation économique à une moindre production des déchets et à leur plus grand recyclage. Ces éléments sont confirmés par le retour d'expérience.

En outre, la mise en œuvre effective de la redevance spéciale pour les déchets industriels banals, dans le cas où le service public des déchets est financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou par le budget général, permet aussi d'encourager le recyclage. Cette redevance est obligatoire depuis 1993 et n'a qu'insuffisamment été mise en œuvre. Or, par son existence et par son montant, elle est déjà une incitation à une meilleure gestion en amont des déchets par les entreprises ou entités assujetties, que ce soit pour réduire la production de déchets ou améliorer leur recyclage, et sa mise en œuvre réduit les quantités de déchets dont la collectivité a la charge.

Par ailleurs, son instauration peut être une forte incitation à séparer des matériaux (papier, carton, films plastiques) dont le recyclage est à encourager.

D'une façon générale, des efforts particuliers sont à porter sur le recyclage des déchets des activités économiques. Ces déchets, produits en plus grande quantité que les déchets des ménages, peuvent être recyclés dans des conditions plus simples que les déchets des ménages.

En sus de l'objectif fixé et des priorités qui viennent d'être rappelées, deux conditions essentielles sont à remplir pour assurer le succès de toute gestion des déchets. Une population mieux informée doit pouvoir participer à une gestion des déchets ainsi mieux acceptée.

Une meilleure acceptation de la gestion des déchets nécessite en premier lieu une bonne application de la réglementation, le maintien de situations de non-conformité nourrissant les réactions de rejet.

Après les grandes améliorations constatées les années passées, il convient maintenant d'achever les efforts en vue de la fermeture des quelques décharges non autorisées qui restent en fonctionnement et de la réhabilitation de ces sites.

Une telle application de la réglementation est essentielle pour prévenir les nuisances qu'entraîne le traitement des déchets et établir la confiance.

Une meilleure acceptation des équipements indispensables au traitement des déchets passe également par une concertation accrue avec les différents acteurs concernés et particulièrement les associations qui constituent des relais efficaces, notamment entre les collectivités locales et les habitants. De nombreux outils ont été créés au cours des années passées pour assurer une meilleure concertation, notamment avec les commissions locales d'information et de surveillance, qui jouent un rôle qui me semble essentiel. Il s'agit de compléments essentiels aux dispositifs financiers (taxe sur les tonnages entrants dans les centres de stockages ou incinérateurs installés ou ayant fait l'objet d'une extension après le 1^{er} janvier 2006, réduction du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

Cependant, une bonne acceptation de la gestion des déchets découlant d'une concertation élargie passe d'abord par une meilleure information, pour que chacun puisse évaluer l'intérêt des efforts qu'il réalise et soit ainsi en capacité d'appréhender la gestion des déchets dans sa globalité. Il s'agit ainsi de passer d'une simple communication unilatérale à une véritable information des Français, fondée sur le dialogue et la réciprocité. Les différents outils existants à cette fin sont rappelés en annexe. En particulier, le rôle du plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés maintenant complété par une évaluation environnementale est essentiel.

Enfin, il me semble utile de rappeler qu'un plan existe avant tout un document qui vise à fixer des orientations pour la gestion des déchets d'un territoire, qu'il s'agisse des déchets pris en charge par les collectivités ou des déchets non dangereux des entreprises. Les déchets inertes du BTP sont pour leur part pris en compte par les schémas de gestion mentionnés par la circulaire du 15 janvier 2000.

La démarche de planification est l'occasion d'organiser un échange entre les différents acteurs concernés de façon à assurer une mise en cohérence des différents projets, en prenant en compte les besoins des territoires limitrophes et des bassins de vie.

Une planification réussie doit susciter l'adhésion des différentes collectivités, de leurs habitants et des différents acteurs concernés, afin de créer une véritable dynamique. En revanche, ce serait une interprétation erronée des textes de voir la planification comme un instrument pour imposer des projets aux collectivités compétentes en matière de collecte ou de traitement des déchets ménagers.

Pour cette raison, un plan ne doit pas être considéré comme figé après son adoption, mais bien comme un instrument dynamique et évolutif. Les modifications des éléments et données pris en compte lors de son élaboration (production de déchets, évolution des techniques de traitement, mise en place d'une nouvelle filière) ainsi que le premier retour d'expérience des opérations prévues sont à considérer lors de son suivi.

Vous voudrez bien trouver en annexe des éléments plus détaillés sur des questions à prendre en compte en matière de traitement de déchets.

Je vous demande de bien vouloir me rendre compte, sous le timbre de la direction de la prévention des pollutions et des risques, des réalisations dont vous serez informés notamment en ce qui concerne les actions de prévention et d'information, ainsi que des difficultés que vous rencontrerez dans l'application de la présente circulaire.

NELLY OLIN

ANNEXES À LA CIRCULAIRE DU 25 AVRIL 2007

1. Les actions en matière de prévention

Il convient de rappeler que la réduction à la source est la première notion qui s'impose à tous, tant il est préférable de prévenir que de guérir et qu'il vaut mieux réduire la quantité, le volume et la nocivité de ces déchets, avant que les produits, notamment ceux qui sont emballés, ne soient proposés à l'achat et à la consommation. Le rôle des industriels et des commerçants est à rappeler sur ce point.

Un certain nombre d'actions en la matière sont à mener aux niveaux national ou européen. Il en est ainsi des dispositions relatives à la conception des produits destinés aux ménages, qu'il s'agisse de faire en sorte, en particulier par un accroissement des programmes de recherche et développement, que ceux-ci entraînent, au cours de leur utilisation, une production moindre de déchets ou de réduire les quantités de substances dangereuses qu'ils contiennent.

Même si elle n'implique pas directement les collectivités, la mention de cette contribution dans les plans n'est pas inutile et elle peut être recommandée car elle répond au souci souvent exprimé par les habitants de voir les producteurs agir eux aussi pour réduire les déchets qui paraissent évitables.

La consommation constitue l'autre pivot de la prévention des déchets ménagers. Elle repose pour l'essentiel sur l'incitation du consommateur à faire des choix d'achats cohérents avec ses besoins, y compris de plaisir, son mode de vie et les responsabilités qu'il doit assumer en tant qu'habitant et citoyen. Il faut donc l'inciter à réduire la production des déchets ménagers par une consommation mieux maîtrisée. Ainsi, l'ensemble de la population sera directement concernée par cette démarche de prévention.

Outre des achats plus responsables, il s'agit d'aider à l'adoption de gestes simples, souvent de bonne économie domestique, à une meilleure utilisation des produits consommés et par là même des déchets induits. Le succès des opérations, nombreuses, qui se développent, montre le rôle fondamental que joue l'engagement des acteurs locaux, impliquant dans des démarches partenariales les collectivités territoriales et locales, les industriels et les commerçants, ainsi que les associations de consommateurs et de protection de l'environnement. Des fiches sur la prévention au quotidien ont déjà été rédigées par le comité de suivi du Plan national de prévention et présentent une série d'actions concrètes qu'il est possible de voir mentionnées dans le plan en vue de faire réaliser (1) très largement de telles opérations dans le cadre de ces actions partenariales locales. Le plan pourra utilement donner des exemples.

Il apparaît également hautement souhaitable de développer le réemploi des biens plutôt que leur destruction et d'encourager la réparation. Au bénéfice en terme de déchets s'ajoutent les autres bénéfices environnementaux (réduction des prélèvements sur les ressources), mais également sociaux, en raison de leur potentiel de création d'emploi. A ce titre, il ne sera pas choquant, bien au contraire, qu'un plan de gestion comporte une référence au rôle des associations ou entreprises de réinsertion, actives localement pour la récupération des biens et leur remise en état. De même la mention de l'effet prévention des déchets que représente l'organisation régulière de bourses d'échanges, vide-greniers, ne sera pas incongrue.

Des progrès sont enfin possibles pour la réduction de la production des déchets par les acteurs économiques. Les études déchets, lancées il y a une quinzaine d'années, ont permis aux plus gros producteurs d'améliorer leur gestion des déchets et se sont très souvent traduites par une réduction des quantités produites. Les efforts doivent maintenant principalement porter sur les producteurs de plus faibles quantités. Différentes actions d'accompagnement ont été lancées par l'ADEME à cette fin, que les acteurs locaux pourront utilement décider de relayer.

Enfin, la prévention ne consiste pas seulement à réduire les quantités de déchets, ainsi que leur toxicité, mais a aussi pour objet d'extraire les déchets dangereux des déchets ménagers ou des déchets industriels en mettant en place des circuits de collecte spécifiques. La systématisation de la reprise des piles, y compris des accumulateurs portables, souvent riches en métaux lourds est indispensable. La gestion particulière de certains déchets électriques (téléviseurs, appareils électroménagers de froid) permettra aussi une réduction importante du rejet de substances dangereuses ou nocives pour l'environnement.

2. Les outils pour favoriser l'information des Français

Plusieurs outils existants sont particulièrement utiles pour assurer une telle information, à commencer par le Rapport du maire, sur la qualité et le coût du service public de gestion des déchets ménagers, qui doit être réalisé chaque année et porté à la connaissance des habitants, en application du décret n° 2000-404 du 11 mai 2000.

Il en va de même des commissions des services publics locaux créées par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Pour mémoire, ce texte a créé l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants,

(1) Elles sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=4259

les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cette commission examine chaque année, en particulier, les rapports sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères.

Enfin, la mise en place – obligatoire dans les communes et leurs groupements de plus de 10 000 habitants qui disposent de l'ensemble de la compétence assurent au moins la collecte des déchets ménagers et financent le service par la TEOM – d'un état spécial annexé retraçant le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et les dépenses du service des déchets, conformément à l'article 64 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004, constitue une voie efficace pour l'optimisation et la maîtrise des coûts.

Au niveau local, le plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés doit être également, pour la collectivité concernée, un important moyen d'information des populations.

Lors de son élaboration, il est un moyen de faire connaître au plus grand nombre, les enjeux environnementaux, économiques, sociaux et de citoyenneté liés à la gestion des déchets et, en conséquence, l'intérêt des orientations prévues dans le plan. En particulier, son évaluation environnementale, maintenant obligatoire, met en évidence l'intérêt environnemental de la solution retenue et doit constituer un moyen d'information. Il apparaît souhaitable que la population soit largement informée à chaque phase de cette élaboration, par exemple par l'organisation de débats publics par les collectivités locales. De telles pratiques sont susceptibles de réduire fortement les attitudes de rejet constatées lors des enquêtes publiques qui interviennent souvent trop tardivement.

En phase de suivi, la réunion, au minimum annuelle, de la commission du plan est l'occasion d'évaluer la mise en œuvre des dispositions du plan et de faire un bilan de la situation de la gestion des déchets dans le département ou la région. Les résultats des discussions doivent être rendus publics à l'issue de cette réunion. Plus généralement, le plan doit être pour la collectivité compétente un support d'information sur la gestion des déchets qu'elle compte mettre en place.

L'Etat et ses établissements publics pourront, pour leur part, apporter des informations sur le traitement des déchets, notamment à partir des données issues de la déclaration annuelle sur le traitement des déchets non dangereux, que les exploitants doivent réaliser en application du décret n° 2005-635 du 30 mai 2005, ainsi que sur les rejets des principales installations de traitement de déchets. D'une façon générale, il convient de veiller à ce que les données relatives à la gestion des déchets dont disposent les services de l'Etat ou ses établissements publics soient rendues disponibles aux collectivités en charge de la planification.

3. La gestion territoriale des déchets et l'implantation des installations de traitement

Un plan vise à organiser, sur un territoire, la gestion des déchets. Il s'agit ainsi d'évaluer la quantité de déchets produite sur ce territoire, de fixer des objectifs généraux à atteindre, de préciser les actions à entreprendre en matière de prévention, de définir un scénario de gestion des déchets et d'en déduire les équipements de traitement qui devront être créés, en veillant notamment à en limiter les transports.

Ce souci de limiter les transports de déchets est essentiel à la gestion des déchets. Son application dépend cependant de la nature des déchets concernés. Certains déchets, et notamment les déchets dangereux, ne peuvent être pris en charge que dans des installations spécialisées, qui ne sont présentes, en raison du faible tonnage concerné, qu'en nombre limité sur le territoire national. Pour cette raison, ils devront nécessairement être transportés sur des distances parfois importantes.

D'autres déchets, après tri, sont destinés à être utilisés comme matière première dans un procédé de fabrication industriel (papiers récupérés, ferrailles, etc.), dans ces cas, un marché pour la reprise de ces déchets existe au niveau national et international. Le bon fonctionnement de ce marché, qui entraîne notamment des effets positifs sur le prix de reprise, et donc sur les coûts de gestion des déchets, peut parfois entraîner un transport de déchet sur des distances importantes.

En revanche, pour les autres déchets ménagers ou les déchets non dangereux en mélange, il convient de veiller à réduire les transports et prévoir un nombre suffisant d'installations de préférence dans les bassins dans lesquels les déchets sont produits. Deux écueils sont cependant à éviter. Le premier consisterait à accorder une importance trop grande aux frontières administratives, alors qu'elles ne coïncident pas forcément avec les bassins de vie des Français. Des transferts de déchets d'un département à l'autre ne sont ainsi pas à proscrire, dès lors qu'ils peuvent correspondre à des échanges normaux au sein d'un bassin de vie. Le deuxième écueil serait d'aboutir à des situations où seule une installation serait autorisée à recevoir des déchets produits sur un vaste territoire avec un risque d'entraîner une hausse des coûts de traitement de déchets.

Enfin, il est à rappeler que l'utilisation de modes de transports alternatifs peut justifier des distances de transport plus importantes, surtout pour bénéficier d'un traitement plus bénéfique quant à son bilan environnemental (recyclage par rapport à incinération ; valorisation énergétique ou traitement biologique par rapport à mise en décharge).

4. Les responsabilités pour le traitement des déchets

La mise en place de filières de produits en fin de vie rend nécessaire l'apport de précisions sur les responsabilités en matière de traitement des déchets.

L'article L. 541-2 du code de l'environnement pose le principe général de la responsabilité du producteur des déchets, ou des détenteurs ultérieurs, pour leur gestion sans impact sur l'environnement et la santé. Il convient ainsi que le producteur veille à ce que les prestataires qu'il a choisis traitent dans des conditions satisfaisantes les déchets qu'ils prennent en charge, à défaut, sa responsabilité peut être recherchée, comme le Conseil d'Etat l'a récemment confirmé par son arrêt SMIR du 13 juillet 2006.

L'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales dispose que les communes éliminent les déchets des ménages, et l'article L. 2224-14 de ce même code indique que les communes assurent l'élimination des autres déchets qu'elles peuvent, eu égard à leurs propriétés et aux quantités en cause, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières. C'est le fondement du service public des déchets, qui comporte donc un volet obligatoire (les déchets des ménages) et un volet facultatif (autres déchets, et notamment déchets industriels et commerciaux banals, ou assimilés).

Enfin, l'article L. 541-10 du code de l'environnement prévoit que, dans certains cas, les producteurs de produits peuvent être tenus de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets issus de ces produits. Cette disposition a été mise en œuvre pour certains déchets (emballages ménagers, piles et accumulateurs usagés, pneumatiques usagés, véhicules hors d'usage). Les articles L. 541-10-1, L. 541-10-2 et L. 541-10-3 du code de l'environnement déclinent ce principe au cas particulier des imprimés non sollicités, des déchets d'équipements électriques et électroniques et des déchets textiles.

Ces textes prévoient logiquement des dispositifs différents selon l'origine, ménagère ou non, et le mode de collecte de ces déchets particuliers.

Plusieurs questions se posent sur le **périmètre précis du service public des déchets**. Les déchets courants des ménages y sont inclus de droit, ainsi que les déchets encombrants. Cependant, certains déchets d'autres origines ne peuvent pas, en pratique, être distingués des déchets des ménages (déchets de certains travailleurs à domicile, etc.). Ils sont donc, de fait, toujours inclus dans le service public des déchets.

D'autres déchets, bien qu'en pratique différenciables des déchets des ménages, sont produits dans des quantités comparables à ceux des ménages et peuvent être le plus souvent collectés et traités dans les mêmes conditions par le responsable du service public. Dans un souci d'optimisation, leur collecte et leur traitement peuvent être pris en charge par les collectivités, comme le permet l'article précité L. 2224-14. Il s'agit cependant d'une démarche volontaire de la collectivité. L'article L. 2333-78 du code général des collectivités locales prévoit que, dans ce cas, la redevance spéciale doit être instituée dès lors que le service public des déchets est financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou par le budget général. La collectivité peut alors décider d'exonérer de la TEOM les locaux dont disposent les personnes assujetties à la redevance spéciale. Il est rappelé que, par souci de simplification, cette redevance peut aussi être fixée de façon forfaitaire pour les petites quantités de déchets.

Enfin, dans un souci de prestations de services, certaines collectivités peuvent être amenées à assurer le traitement de déchets d'autres origines dans des installations dont elles ont la charge et qui accueillent déjà des déchets ménagers (incinération de déchets d'activités de soins à risque infectieux dans un four d'incinération d'ordures ménagères, ou déchets industriels non dangereux). De telles pratiques, en mutualisant les équipements, permettent de limiter les coûts.

La mise en place d'un dispositif de filières en application des articles L. 541-10, L. 541-10-1, L. 541-10-2 ou L. 541-10-3 du code de l'environnement n'a pas pour effet de faire sortir du champ d'application du service public des déchets qui en relevaient auparavant : une part de ces déchets reste d'ailleurs éliminée avec les déchets des ménages en mélange, même si l'objectif est bien de réduire le plus possible ces quantités résiduelles.

En revanche, l'implication des producteurs de biens générateurs de déchets a pour effet de créer une responsabilité partagée avec les collectivités locales. En particulier, certains de ces déchets peuvent être alors éliminés dans des circuits autres que ceux des collectivités (par exemple après collecte par les distributeurs) et les producteurs peuvent être amenés à prendre en charge l'enlèvement et le traitement des déchets collectés sélectivement par les collectivités (cas des piles ou des DEEE).

Un plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés doit considérer les déchets pris en charge par le service public des déchets, les autres déchets municipaux (par exemple les boues de station d'épuration urbaines) ainsi que les déchets non dangereux d'autres origines, susceptibles d'être admis dans les installations collectives de traitement de déchets. Il pourra aussi utilement considérer la collecte des déchets dangereux diffus provenant des ménages ou des petits producteurs. En revanche, les déchets du bâtiment et des travaux publics ne sont pas à considérer dans le plan, puisqu'ils font l'objet d'un document spécifique.

5. La valorisation organique des déchets

Parmi les différents modes de traitement des déchets, la valorisation organique des déchets, dans des installations de traitement collectives, n'occupe pas aujourd'hui la place qui devrait être la sienne. A l'heure où différentes études mettent en évidence un appauvrissement des sols en matière organique et où les préoccupations en matière de changement climatique appellent une meilleure gestion de la biomasse, l'intérêt d'un tel mode de traitement est à rappeler.

La valorisation organique des déchets nécessite que le retour au sol des déchets soit assuré, ce qui impose d'apporter des garanties suffisantes en termes de qualité des composts produits et de veiller à ce que ce compost soit adapté aux usages prévus. La circulaire du 29 juin 2001 rappelle ce point fondamental. Par ailleurs, et dans cet objectif, de nouvelles normes ont été définies pour les composts fabriqués à partir des résidus d'assainissement et de traitement des eaux urbaines et pour les composts fabriqués à partir d'ordures ménagères. Enfin, une concertation dès l'amont avec le monde agricole contribuera à l'atteinte de cet objectif en veillant à l'existence d'une demande locale garantissant des débouchés pérennes.

En effet, les projets prévoyant un simple prétraitement ne visant qu'à réduire la teneur en matière organique des déchets avant leur enfouissement sont d'un intérêt moindre. En particulier, leur bilan écologique et économique n'est pas forcément favorable par rapport au stockage avec valorisation du biogaz. En tout état de cause, ils ne peuvent être assimilés à une valorisation organique.

La qualité des déchets entrants est un critère essentiel pour s'assurer des débouchés du compost produit. S'agissant des ordures ménagères, une collecte sélective des biodéchets permet plus facilement d'assurer une telle qualité. Cependant, des expériences dans des milieux peu urbanisés ont mis en évidence qu'un niveau suffisant de qualité peut aussi être atteint, avec un tri postérieur à la collecte, notamment s'il est mené de pair avec des collectes sélectives très poussées des déchets recyclables et des déchets dangereux des ménages.

Enfin, la valorisation organique des déchets ne doit pas entraîner une hausse des coûts de traitement de déchets. Pour cette raison, la priorité doit être donnée aux déchets les plus simples à collecter, par exemple les déchets verts issus des espaces verts, les matières issues de l'assainissement et du traitement des eaux urbaines ou les déchets issus de gros ou moyens producteurs (restauration collective, etc.)

Au total, c'est bien en fonction des paramètres locaux que toute opération doit être montée, en prenant d'emblée en compte les débouchés locaux potentiels pour le compost et en veillant à maîtriser les coûts.

6. Les déchets dangereux diffus

Une collecte, puis un traitement adapté des déchets dangereux diffus, produits par les ménages ou par les petites entreprises, permet de réduire les émissions de polluants par les installations de traitement de déchets ou d'améliorer la qualité des résidus d'assainissement des eaux urbaines. Elle est par ailleurs essentielle pour assurer la bonne qualité d'un compost issu de déchets en mélange.

Certaines filières se sont déjà mises en place, soit dans un cadre réglementaire comme les huiles usagées ou les piles et accumulateurs ou les déchets d'équipements électriques et électroniques, dont certains sont des déchets dangereux.

Des filières organisées par les professionnels se sont mises en place pour d'autres déchets, notamment les solvants.

Enfin, de nombreuses déchetteries sont équipées pour accueillir ce type de déchets.

De telles initiatives sont à encourager. Dès lors que des solutions sont en place, une bonne information des habitants est à assurer, pour montrer l'importance d'orienter les déchets vers des filières adaptées.

En tout état de cause, et pour les déchets provenant des ménages, le rôle d'information du maire prévu à l'article R. 2224-27 du code général des collectivités territoriales est à rappeler, notamment pour ce qui concerne les moyens à disposition des particuliers pour se défaire de leurs déchets dans des circuits distincts du service public des déchets (par exemple apport en distribution de piles ou déchets d'équipements électriques et électroniques).

Le plan de gestion des déchets ménagers et assimilés doit comprendre une description des déchets dangereux produits par les ménages et les solutions retenues pour leur collecte.