

Le 15 mars 2009

## REPONSE A LA CONSULTATION SUR LES BIO DECHETS

La Maison européenne des pouvoirs locaux français a été créée à l'initiative des principales associations nationales françaises d'élus locaux dans le but d'amplifier et de coordonner leurs activités dans le domaine européen.

Les cinq associations membres de la Maison européenne des pouvoirs locaux français sont :

- **L'Association des maires de France (AMF)** réunit aujourd'hui près de 36 000 membres. Elle est présidée par Jacques Pélissard, Député-maire de Lons-le-Saunier.
- **L'Assemblée des départements de France (ADF)** réunit les 102 Départements français. Son Président est Claudy Lebreton, Président du Conseil général des Côtes-d'Armor.
- **L'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF)** réunit 95 membres représentant les plus grandes villes et les plus grands groupements intercommunaux de France (plus de 100 000 habitants). Elle est présidée par Michel Destot, Député-maire de Grenoble.
- **La Fédération des maires de villes moyennes (FMVM)** compte 180 adhérents, maires de villes dont la population est comprise entre 20000 et 100 000 habitants ainsi que présidents d'établissements publics de coopération intercommunale. Cette association est présidée par Bruno Bourg-Broc, Maire de Châlons-en-Champagne.
- **L'Association des petites villes de France (APVF)** rassemble près de 1000 communes, dont la population est comprise entre 3000 et 20 000 habitants. Son Président est Martin Malvy, ancien ministre, Président du conseil régional Midi-Pyrénées et Président de la MEPLF.

Les associations membres de la Maison européenne des pouvoirs locaux français se félicitent de la consultation ouverte par la Commission européenne sur les bio déchets.

Les collectivités locales françaises sont largement engagées sur la voie du développement durable, aussi les associations membres de la Maison européenne des pouvoirs locaux français se sentent-elles particulièrement concernées par les questions relatives à la collecte et au traitement des déchets au sein desquelles s'inscrivent les principes d'une gestion saine et durable des bio déchets.

Au-delà des réponses fournies à cette consultation, elles sont prêtes à apporter leur expertise et à partager leurs expériences dans ce domaine.

## Situation en France

Bien que les conditions de l'utilisation du compost soient strictement encadrées en France, ce dernier souffre d'une mauvaise image auprès des agriculteurs et de la population. La France a développé une norme de qualité pour le compost rigoureuse (NF U 44-051). De plus, les conditions d'épandage sont strictement encadrées en France.

En France, certaines dispositions du projet de loi relatif au Grenelle de l'environnement concernent directement la gestion des bio déchets.

Le Grenelle de l'environnement visait à créer les conditions favorables à l'émergence d'une nouvelle donne française en faveur de l'environnement en réunissant à travers une démarche inédite tous les acteurs concernés par l'environnement : l'Etat, les collectivités locales et les représentants de la société civile.

Il est maintenant prévu dans le projet de loi Grenelle 2, dans sa version présentée au Conseil des Ministres du 7 février 2009, l'obligation pour les gros producteurs de déchets composés majoritairement de matières organiques (cantines, restaurants commerciaux, marchés et grands espaces verts) de les trier et les collecter sélectivement en vue de leur valorisation.

Il faut noter que, dans la plupart des cas, ces gros producteurs ne relèvent pas du service public de gestion des déchets organisé par les pouvoirs locaux. Les collectivités locales ont compétence pour prendre en charge les déchets de leurs propres services et ceux produits par les ménagers, pas ceux des entreprises.

Si les collectivités locales françaises peuvent être amenées à animer la concertation entre les gros producteurs, afin de mettre en place des solutions collectives, elles n'ont pas à prendre en charge ces déchets. De plus, le mélange des flux provenant des ménages et ceux provenant de gros producteurs doit être envisagé avec prudence car il est nécessaire de conserver une bonne traçabilité des flux et d'éviter une simple dilution des flux.

Au-delà de ces objectifs prévus par le Grenelle, il existe, en France, une obligation de captage de bio gaz produit par les bio déchets dans les décharges.

---

## Réponses aux questions de la consultation

### Meilleure prévention des déchets

**Question 1: La prévention des déchets est une des priorités dans la hiérarchie de traitement des déchets de l'UE. En vous fondant sur votre expérience, quelle mesure spécifique de prévention des bio déchets pourrait être prise à l'échelle de l'Union européenne?**

Le compostage à domicile reste la meilleure solution quand l'habitat le permet (habitat pavillonnaire avec jardin susceptible de recevoir le compost produit). Il faut donc encourager la réutilisation sur place des bio déchets, ce qui permet de limiter notamment les transports. Il convient également de former les habitants de façon à garantir la fabrication d'un compost de bonne qualité et à limiter les nuisances olfactives notamment.

Par ailleurs, il est également nécessaire d'attirer l'attention des habitants sur certaines pratiques de nature à générer des risques sanitaires : par exemple, le compostage de végétaux contenant des parasites ou des taux importants de pesticides, l'ajout de déchets de cuisine insuffisamment lavés et contenant également des pesticides.

Des campagnes de prévention et de sensibilisation concernant les habitudes d'achat et de consommation (gaspillage de nourriture) pourraient aussi être envisagées, même si les impacts sur la prévention sont plus limités.

Une étude sur les sources de gaspillage alimentaire faites à l'échelle européenne à la fois sur les ménages et les cantines publiques ou privées permettrait de mieux identifier les causes et donc de mieux cibler les campagnes de sensibilisation.

Dans le cadre du développement des pratiques éco-responsables, certains services des espaces verts s'intéressent à des techniques de jardinage pauvres en déchets pour limiter la production de déchets verts.

---

### Restrictions à la mise en décharge

**Question 2: Voyez-vous des avantages ou des inconvénients à limiter davantage le volume de déchets biodégradables dont la mise en décharge est autorisée pour aller au-delà des objectifs déjà fixés dans la directive européenne concernant la mise en décharge? S'il fallait limiter davantage ce volume, faudrait-il le faire à l'échelle européenne ou s'en remettre à la discrétion des États membres?**

La directive européenne relative à la mise en décharge, actuellement en vigueur, définit déjà strictement les conditions de mise en décharge. La Commission européenne devrait d'abord faire un premier bilan sur la façon dont est appliquée la directive et vérifier où en est chaque Etat membre.

Avant de proposer de nouvelles normes, il est nécessaire de se conformer à celles prévues dans la directive relative aux décharges dans l'ensemble des pays de l'Union.

Fixer de nouvelles conditions risquerait de provoquer une instabilité juridique préjudiciable à une gestion saine, durable et pérenne des bio déchets.

Par ailleurs, en France, les objectifs définis par le Grenelle de l'environnement sont déjà très ambitieux, il serait donc inutile de créer de nouveaux objectifs.

---

## Possibilités de traitement des bio déchets détournés de la mise en décharge

### Question 3: Quelles possibilités de traitement des bio déchets détournés de la mise en décharge souhaiteriez-vous voir renforcées et quels en seraient, selon vous, les principaux avantages?

Les associations membres de la Maison européenne des pouvoirs locaux français considèrent la prévention des bio déchets et le recyclage comme étant les meilleures solutions. En ce qui concerne le choix des modes de collecte et de traitement des bio déchets, **les spécificités locales doivent impérativement être prises en compte.**

Le meilleur traitement des bio déchets ne peut être décidé à l'échelle de l'Union. C'est aux collectivités locales que doit revenir la décision du traitement le plus adéquat de ces bio déchets en fonction du contexte local (collectes et traitements déjà en place, ...) et surtout des débouchés économiques locaux. L'utilisation du compost de qualité devrait être encouragée pour améliorer ces débouchés.

Plusieurs expériences ont montré que l'association des utilisateurs de compost le plus en amont du projet permettait d'éviter certaines erreurs techniques et de lever plus facilement les malentendus lors de la commercialisation du compost produit. Une telle coopération permet également de favoriser une contractualisation entre les collectivités produisant le compost et les utilisateurs de compost, qui contribue à sécuriser les deux parties.

Sans ces débouchés stables et pérennes dans le temps, des solutions contre productives telles l'incinération ou la mise en décharge risqueraient d'être mises en œuvre. Produire du compost pour aboutir à l'éliminer est non seulement une absurdité technique coûteuse, mais c'est également prendre le risque de décrédibiliser la filière, notamment aux yeux des habitants. La démobilisation des habitants qui en découlerait rendrait tout effort d'organisation d'une collecte séparée des bio déchets parfaitement inopérant.

Enfin, la mise en œuvre d'une technique de méthanisation, entraînant souvent des investissements importants, nécessite de maîtriser la valorisation du biogaz produit. Il est également indispensable de s'assurer que le compost issu du digestat sera de suffisamment bonne qualité pour être valorisé. Un tel projet ne peut donc être mis en œuvre sans garantie sur les débouchés.

**(Sur ce sujet, se reporter aux éléments de réponse de la question 5.)**

Les autorités locales doivent être en mesure de disposer de l'éventail le plus large possible de possibilités. Ce sont elles les plus aptes à innover et à trouver la solution optimale pour leurs habitants et l'environnement en fonction des spécificités des territoires.

**Pensez-vous que les études d'évaluation du cycle de vie devraient être utilisées plus largement et de manière plus cohérente lorsqu'il s'agit de choisir le traitement à adopter pour les bio déchets détournés de la mise en décharge?**

Les associations membres de la Maison européenne des pouvoirs locaux français restent très prudentes quant aux analyses de cycle de vie. Si leur intérêt est grand pour éclairer le choix entre plusieurs scénarios possibles, elles n'ont pas vocation à identifier de nouveaux scénarii.

Par ailleurs, en raison de la nature de la valorisation du compost et du biogaz, le cadre de l'analyse ne peut être limité à la seule gestion des déchets ; il est indispensable de prendre en compte la substitution du compost à des amendements organiques et la production d'énergie renouvelable en substitution à des énergies fossiles. L'ouverture du périmètre d'étude à d'autres activités que la gestion des déchets peut rendre certains arbitrages difficiles.

Enfin, la Maison des pouvoirs locaux français estime que les études de faisabilité des techniques permettant de détourner les bio déchets de la décharge doivent être menées en restant au plus près des conditions locales, échelle d'étude qui posera rapidement le problème des bases de données pertinentes.

Au niveau européen, il semble plus pertinent de promouvoir des études identifiant les freins économiques et juridiques qui pèsent sur les débouchés du compost ; elles pourraient ouvrir des pistes pour surmonter ces freins.

Il serait profitable de privilégier des études de scénarii comparatifs locaux pour envisager quelles sont les meilleures techniques et solutions à mettre en œuvre à l'échelle locale en fonction des conditions propres à chaque territoire, ainsi que l'élaboration de véritables outils d'évaluations des différentes filières.

La Commission européenne devrait davantage jouer un rôle de facilitateur et de mise en réseau afin que les collectivités puissent échanger leurs expériences et pratiques locales. La Maison européenne des pouvoirs locaux appelle la Commission à encourager les initiatives d'échanges entre élus locaux et de mutualisation des expériences sur la gestion des bio déchets et suggère entre autres la création d'un groupe de travail URBACT sur la question.

L'Union européenne devrait mettre à disposition des collectivités des outils d'évaluation du produit fini (le compost produit avec des bio déchets), fondés sur les pratiques existantes. Des activités de laboratoire d'analyse des composts et des sols devraient être encouragées afin de lutter efficacement contre l'appauvrissement des sols grâce à l'épandage de compost répondant à des normes de qualité environnementale rigoureuses.



## Amélioration de la valorisation énergétique

**Question 4: Pensez-vous que la valorisation énergétique des bio déchets puisse apporter une contribution appréciable à la gestion durable des ressources et des déchets dans l'UE et aider à atteindre les objectifs en matière d'énergies renouvelables d'une manière durable et, dans l'affirmative, à quelles conditions ?**

Il serait nécessaire que l'Union européenne clarifie sa position quant au statut juridique du bio gaz issu de la méthanisation. Si celui-ci est considéré comme une énergie renouvelable, se pose alors la question de sa valorisation et des efforts à entreprendre pour le valoriser.

A partir du moment où le bio gaz est considéré comme une énergie renouvelable et en améliorant les débouchés pour celui-ci, la valorisation des bio déchets pourra alors jouer un rôle déterminant dans la poursuite d'objectifs ambitieux fixés par le paquet énergie-climat.

La valorisation énergétique des bio déchets impropres au compostage (ou provenant de résidus de compostage doit être une solution alternative de dernier ressort, au compostage avant la mise en déchets. Elle ne peut avoir lieu que dans des incinérateurs à haut rendement dans le cadre de la hiérarchie des déchets énoncée dans l'article 4 et dans l'annexe II de la directive déchets n°2008/98/CE. Le compost étant destiné à servir d'amendement organique, il est indispensable de s'assurer de sa qualité. Une telle exigence implique obligatoirement la production de rebuts, impropres au compostage, qu'il faudra éliminer en évitant d'introduire des déchets organiques dans les décharges.

---

## Augmentation du recyclage

**Question 5: Vous semble-t-il nécessaire de promouvoir le recyclage des bio déchets (notamment la production de compost et l'utilisation de matières compostées) et, dans l'affirmative, comment? Comment établir des synergies entre le recyclage des bio déchets et la valorisation énergétique? Veuillez fournir les données nécessaires.**

En préalable, il doit être rappelé ici que les décisions à prendre concernant la promotion du recyclage des bio déchets et la mise en place d'une collecte de bio déchets doivent s'apprécier au cas par cas en fonction du contexte local et d'une approche globale sur la politique locale de gestion des déchets. En effet, la priorité étant donnée à la prévention, il faut déterminer par exemple si le compostage individuel n'est pas la meilleure solution par rapport à une collecte de bio déchets, il faut également prendre en compte le type d'habitat, les collectes de déchets existantes et les filières de traitement locales.

Dans les collectivités de petite taille, le compostage individuel, ou au sein de quartiers, pourrait être encouragé grâce à des aides pour investir dans des composteurs et pour former des employés d'entretien ou de gestion d'espaces verts au compostage. Ce type de technique, rustique mais fiable, est préférable à des solutions de méthanisation, qui nécessitent souvent une expertise technique plus importante.

Ce n'est pas « un meilleur approvisionnement en bio déchets «propres» qui pourrait encourager les investissements dans les installations de compostage et de biogaz », mais l'existence de débouchés pérennes pour le compost qui est le principal moteur pour réaliser des investissements pour le recyclage des bio déchets. Sans débouchés, la collecte séparée des bio déchets est coûteuse et inutile. Toutefois, les débouchés ne seront pérennes que si le compost produit est de bonne qualité ; dans la plupart des cas, une telle qualité de compost nécessite une collecte séparée permettant de maîtriser la qualité des produits entrants dans la chaîne de compostage.

La création d'un marché viable qui ne pénalise pas le bilan économique de la gestion des déchets du compost encouragera l'investissement dans ce type de recyclage. En effet, si la demande en compost n'est pas suffisamment vigoureuse, la filière de gestion des déchets devra assumer des dépenses pour valoriser le compost produit (par exemple, prendre en charge le coût du transport jusqu'au lieu d'épandage) ; une telle situation économique, avec des responsabilités aussi dissymétriques, présente des fragilités susceptible de compromettre sa pérennité dans le temps.

La collecte séparée des bio déchets coûte plus chère à la tonne et par habitant du moment qu'elle ne concerne que de petits tonnages. Or, ce surplus de dépenses par rapport à une collecte non séparée doit être comparé aux gains environnementaux. La collecte séparée des bio déchets n'a donc pas forcément d'incidences environnementales positives aptes à contrebalancer ces coûts. A ce sujet, les coûts de collecte mentionnés dans le livre vert (de 0 à 15 € la tonne - § 4.1. p 10) sont extrêmement surprenants. Ils correspondent davantage au prix de vente du compost rendu racine. Des coûts de collecte de 0 € ne sont absolument pas compatibles avec la réalité économique des collectivités locales.

La collecte séparée de bio déchets doit rester concomitante à l'existence de débouchés.

Les associations de la Maison européenne des pouvoirs locaux attendent une aide de la part de la Commission pour créer des débouchés économiques comme cela a été le cas avec beaucoup d'efficacité, par exemple dans le cadre de la directive énergies renouvelables.

Elle pourrait créer un marché réel et pérenne, par exemple, en imposant un objectif d'utilisation de bio gaz dans les objectifs chiffrés d'énergies renouvelables, et/ou en incitant à l'utilisation du compost.

Proposer des objectifs d'utilisation de compost et de bio gaz, sécuriser les débouchés, semblent préférables à des objectifs de collecte séparée de bio déchets.

## Contribution à l'amélioration des sols

### Question 6: Pour promouvoir l'utilisation du compost/digestat:

- Faut-il fixer des normes de qualité pour le compost en tant que produit uniquement ou également pour le compost de qualité inférieure, qui reste régi par la législation applicable aux déchets (dans le cas d'applications qui ne sont pas liées à la production alimentaire, par exemple)?
- Faut-il fixer les règles applicables à l'utilisation du compost/digestat (telles que les limites relatives aux concentrations de polluants dans le compost/digestat et dans les terres sur lesquelles le compost/digestat est appliqué)?
- Sur quels polluants et sur quelles concentrations ces normes devraient-elles se baser?
- Quels sont les arguments en faveur de/contre l'utilisation du compost (digestat) obtenu à partir de déchets mixtes?

Il existe déjà en France des normes AFNOR (non réglementaire) pour le compost et des normes pour l'épandage.

Des normes européennes de qualité pour le compost, fixées par la Commission, pourraient être utiles pour améliorer l'image et la confiance dans ce produit. Une plus grande utilisation de celui-ci par tous les acteurs en résulterait. Des contrôles de ces normes qualité seraient alors à prévoir.

Toutefois, il est indispensable que les normes proposées soient compatibles avec les exigences réglementaires des pays où est pratiqué l'épandage du compost. Il serait inacceptable pour les pouvoirs locaux français que des composts de moins bonne qualité que ceux produits par les collectivités locales françaises soient utilisés sur les sols agricoles français. Une telle situation ruinerait l'image des composts français, qui a été améliorée avec difficulté, et laisserait aux autorités locales françaises la gestion de la pollution des sols qui en résultera.

C'est pourquoi, les pouvoirs locaux français estiment que les composts produits doivent être valorisés au plus près du lieu de leur production, afin de garantir une traçabilité efficace et de développer une coresponsabilité du producteur de compost et de son utilisateur. Si le lien entre producteur et utilisateur de compost devient ténu ou est rompu, la valorisation agricole pourrait glisser vers une simple exportation de déchets ou de pollution. Les autorités européennes, nationales ou locales ne peuvent pas cautionner un simple transfert de pollution sous couverture de valorisation des composts.

Il pourrait être envisagé de créer des normes européennes différentes en fonction de l'utilisation du compost ; dans ce cas, il est indispensable d'associer producteurs et utilisateurs des composts à l'élaboration de ces normes.



## Normes (de traitement) opérationnelles applicables aux petites installations

**Question 7: Existe-t-il des preuves de l'existence de lacunes dans le cadre réglementaire existant relatif aux normes d'exploitation des usines qui n'entrent pas dans le champ d'application de la directive IPPC et, dans l'affirmative, comment ces lacunes pourraient-elles être comblées ?**

En France, toutes les installations de traitement de déchets sont des installations classées pour la protection de l'environnement, au minimum soumises à déclaration. Leur fonctionnement est donc soumis à des prescriptions techniques spécifiques et elles font l'objet de contrôle par l'administration.

La législation française est plus stricte dans ce domaine que la législation européenne.

---

## Autres utilisations des bio déchets

**Question 8: Quels sont les avantages et les inconvénients des techniques de gestion des bio déchets susmentionnées? Voyez-vous un obstacle réglementaire qui s'opposerait à un développement plus poussé et à l'introduction de ces techniques ?**

Il peut être intéressant d'introduire de nouvelles techniques de traitement des bio déchets à partir du moment où la qualité du compost et les objectifs environnementaux sont respectés et que la filière se pérennise. Des travaux de R&D sont donc nécessaires, notamment au niveau européen.

Le lombricompostage pourrait notamment faire l'objet d'étude d'évaluation et d'amélioration.