

RAPPORT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT

rapport

Affaire IGE/01/033

8 avril 2002

INSTALLATIONS DE STOCKAGE DE DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES

par

François BARTHELEMY
Ingénieur général des Mines

et

Marc GRIMOT
Ingénieur en chef des Mines

Dominique LEGRAIN
Chargé d'inspection à l'IGE



Paris, le 8 avril 2002

INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT
Le chef du service

Note pour
Monsieur le ministre de l'aménagement du territoire et de
l'environnement

Objet : Installations de stockage de déchets ménagers et assimilés

Affaire n° IGE/01/033

Le 11 septembre 2001 vous avez demandé à l'Inspection Générale de l'Environnement de faire le point sur les centres d'enfouissement techniques de déchets ménagers et assimilés ouverts depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 9 septembre 1997, ceci en vue de l'échéance 2002.

J'ai désigné MM. François Barthélémy, Marc Grimot et Dominique Legrain pour effectuer cette mission.

Ils ont lancé une enquête pour connaître les décharges autorisées depuis 1998 et constaté que le nombre d'autorisations de décharge sur des sites nouveaux était très réduit (5 ou 6 depuis 1998). Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 9 septembre 1997, le nombre de décharges autorisées sur des sites nouveaux est particulièrement faible. Celui des extensions est plus élevé, mais, globalement, les capacités de mise en décharge décroissent.

La mission a visité 6 sites et rencontré à chaque fois les exploitants, des élus des communes concernées, des représentants des associations membres des CLIS et des représentants des administrations. L'examen de six sites dans des départements différents montre que les autorisations ont souvent rencontré de vives oppositions auxquelles la procédure "installations classées" et les CLIS ont insuffisamment répondu, ce qui se traduit par un nombre élevé de contentieux.

Sur le plan technique, l'application de l'arrêté de 1997 a apporté des améliorations significatives de la qualité de l'exploitation des décharges de déchets ménagers et assimilés, ceci tout particulièrement dans le domaine des eaux souterraines.

Mais les nuisances liées aux odeurs restent le sujet majeur de plaintes du voisinage. Il est nécessaire d'apporter des améliorations en ce qui concerne le biogaz, notamment dans les phases de démarrage. La mission estime que l'on ne pourra plus autoriser de décharges nouvelles si une solution n'est pas apportée à ce problème qui semble sous-évalué par l'inspection des ICPE comme par de nombreux exploitants.

La mission estime également qu'il faut améliorer le fonctionnement des CLIS (commissions locales d'information et de surveillance) pour que ces instances puissent jouer effectivement leur rôle en assurant une relation périodique entre les élus et les associations, l'exploitant et l'administration de

l'Etat. Il faut améliorer l'information donnée aux CLIS et prendre en compte de façon réelle les préoccupations du voisinage.

Quelle que soit la définition que l'on donne des déchets ultimes, notre pays aura besoin durablement de ce type d'installation. Il est donc important de réduire les nuisances ressenties par les riverains, d'améliorer leur écoute. De même il faut que l'ADEME et le Ministère intègre plus ce type d'installation dans le discours global sur l'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Je vous adresse le rapport de la mission et vous propose une liste de diffusion. Ce rapport a vocation à être public dans quelques semaines.

J L Laurent



chef du service

Installations de stockage de -déchets ménagers et assimilés
Affaire n° IGE/01/033

Plan de diffusion

Ministre	1 ex
Cabinet	1 ex
DPPR	3 ex
ADEME	2 ex
Conférence des DRIRE	2 ex
Collège des DIREN	2 ex
Préfectures visitées	6 ex
DRIRE	6 ex
Auteurs	3 ex
Chef IGE	1 ex
Documentation IGE	5 ex
Documentation DGAFAI	1 ex

Sommaire

1 – Introduction.....	3
1.1- La mission.....	3
1.2 – Quelques données	4
1.3 – Réglementation.....	5
2 – Application de la réglementation technique	6
2.1 – Protection du sous-sol et des nappes phréatiques.....	6
2.2 - Gestion des lixiviats	7
2.4 – Prolifération des oiseaux.....	8
2.4.1 Réactions des riverains.....	8
2.4.2 -La prévention contre la prolifération des populations aviaires.....	9
2.5 - Envols d'emballages.....	9
2.5.1 – Envols sur le site	9
2.5.2 - Les envols hors site de décharge	10
2.6 - Trafic routier	10
3 – Intégration paysagère.....	11
4 – Relations avec le voisinage.....	12
4.1 – CLIS (commission locale d'information et de surveillance)	12
4.1.1 - Composition de la CLIS.....	12
4.1.2 - Organisation des réunions de la CLIS	13
4.1.3 - Exercice des procédures de contrôle.....	13
4.1.4 - Contre-expertises	13
4.2 – Relations entre l'exploitant et l'extérieur.....	14
5 – Surveillance par l'inspection des ICPE ; coordination des services de l'Etat	14
5.1 – Procédure d'autorisation	14
5.2 – Inspection des ICPE.....	15
5.3 – Procédure de récolement.....	15
5.4 – Coordination des services de l'Etat	15
6 – Organisation locale de l'élimination des déchets.....	16
6.1 - La diversité des acteurs.....	16
6.2 - La maîtrise foncière des terrains d'assiette des CET	16
6.3 – Les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers	17
6.4 – Résorption et réhabilitation des décharges communales et des dépôts sauvages.....	17
7 – Contentieux	18
8 – Aspects financiers.....	18
8.1 – Redevance au profit des communes d'implantation	18
8.2 – Surtaxation	19
9 – Politique des déchets – décharges et déchets ultimes.....	19
9.1 – Déchets ultimes	19
9.2 – Communication sur les décharges	20
9.3 – Observatoire des déchets.....	21
10 – Conclusion	22
10.1 – Questions techniques	22
10.2 – Politique d'élimination des déchets	22
10.3 – Communication	23
LISTE DES ANNEXES	24

1 – Introduction

1.1- La mission

Par lettre du 11 septembre 2001, M. Yves Cochet, ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a demandé à l'Inspection Générale de l'Environnement de faire le point sur les centres d'enfouissement techniques de déchets ménagers et assimilés ouverts depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 9 septembre 1997, ceci en vue de l'échéance 2002.

Cette mission devait établir la liste des stockages de déchets ménagers et assimilés autorisés après le 2 octobre 1998, d'examiner sur 5 ou 6 sites les difficultés rencontrées préalablement à leur autorisation, les impacts de ces installations sur l'environnement, établir une comparaison par rapport à la situation antérieure et déterminer les éventuelles améliorations à envisager (voir en annexe I copie de la lettre de mission).

Par décision du 12 septembre 2001, le chef du service de l'inspection générale de l'environnement a désigné MM. François Barthélémy, Marc Grimot et Dominique Legrain pour effectuer cette mission.

Dans ce cadre, nous avons consulté les préfets pour connaître les décharges autorisées depuis 1998. Une grande partie des préfectures ayant répondu à cette consultation nous avons constaté que le nombre d'autorisations de décharge sur des sites nouveaux était très réduit (5 ou 6 depuis 1998), le nombre d'autorisations d'extensions est plus important, (de l'ordre de la vingtaine). On trouvera en annexe 2 un tableau de synthèse des réponses reçues des préfectures.

Nous avons visité 6 sites et rencontré à chaque fois les exploitants, des élus des communes concernées, des représentants des associations membres des CLIS et des représentants des administrations :

- 24 janvier 2002, le site d'Orval (Cher),
- 31 janvier, le site de Saint-Aubin (Aube),
- 5 février, le site de La Glacière à Villeneuve-Loubet (Alpes-Maritimes),
- 6 février, le site du Cannet-des-Maures (Var),
- 7 février, le site d'Entraigues (Vaucluse)
- 21 février, le site de Malleville-sur-le-Bec (Eure).

On trouvera ci-joint les comptes-rendus de ces visites ainsi que la liste des personnes rencontrées. Nous avons également rencontré un certain nombre de personnalités au niveau national :

MM. Daniel Béguin et Michel Rochet, ADEME,
MM. Bruno Bernard, Philippe Belbèze, Claude Perrin et Jean-Pierre Paillard de la FNADE,
Mmes Liliane Elsen et Delphinne Vanbelle de France Nature Environnement,
M. Pélissard, maire de Lons-le-Saunier, vice-président de l'association des maires de France.

1.2 – Quelques données

Il n'est pas inutile de rappeler quelques données chiffrées relatives aux déchets ménagers et assimilés. Ces déchets comprennent les déchets ménagers proprement dits mais aussi des déchets municipaux provenant du nettoyage de la voirie, des espaces verts, une partie des boues des stations d'épuration des eaux usées et une partie des déchets industriels banals.

En 1998, 41,4 Mt de déchets ménagers et assimilés ont été éliminés dont :

23,6 Mt en décharges soit plus de la moitié du total

10,9 Mt incinérés soit le quart du total

Le reste soit environ un quart fait l'objet de divers traitements (compostage), de tri et de valorisation.

En 1999, on comptait environ 1800 décharges de déchets ménagers et assimilés soumises à la taxe. Le nombre et la capacité de ces décharges ont évolué d'après les données fournies par l'ADEME de la façon suivante :

	Effectifs		Quantités (kt)	
	1993	1999	1993	1999
0 – 3000 t/an	2714	1375	723	294
3 à 24 000 t/an	399	233	3896	2314
24 à 48 000 t/an	94	69	3349	2357
Plus de 48 000 t/an	117	136	14 928	18 674
Total	3324	1813	22 896	23 639

Les décharges de plus de 24 000 t/an ne représentent que 11 % du nombre total mais 89 % du tonnage. Les toutes petites décharges de moins de 3000 t/an bien que très nombreuses ne reçoivent qu'une quantité de déchets très faible.

Depuis 1993, le nombre total de décharges a diminué de près de la moitié mais la quantité totale de déchets mis en décharge est restée à peu près stable et la mise en décharge reste le principal mode d'élimination des déchets.

La répartition géographique des décharges est très inégale en France. On comptait en 1999 :

- 10 décharges en Alsace
- entre 20 et 30 en Haute-Normandie, Ile-de-France, Nord - Pas-de-Calais, Poitou-Charente et Picardie,
- 210 en Languedoc-Roussillon, 188 en Midi-Pyrénées, 176 en Bretagne, 157 en Rhône-Alpes, 120 en PACA et 105 en Aquitaine.

Les décharges jouent également un rôle d'exutoire de secours lorsque d'autres modes d'élimination sont défaillants. Cela joue de façon habituelle lorsqu'il y a des incidents sur des UIOM, mais cela a joué également lorsque certaines UIOM ont été ou sont fermées du fait de leur niveau de pollution (rejets de dioxines) excessif.

1.3 – Réglementation

La réglementation des décharges de déchets ménagers et assimilés relève de deux familles de textes.

D'une part ce sont des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation et la réglementation technique comporte principalement l'arrêté ministériel du 9 septembre 1997 qui vient d'être modifié par l'arrêté du 31 décembre 2001 publié au JO du 2 mars 2002 pour tenir compte de la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets.

D'autre part, les décharges étant des installations d'élimination des déchets sont soumises à la législation relative aux déchets qui prévoit également tout un ensemble de dispositions visant à limiter la production des déchets et à développer les filières de tri et de récupération des matériaux. Cette réglementation prévoit également un ensemble de dispositions de planification de ces activités.

Il faut souligner que ces deux réglementations relèvent d'approches sensiblement différentes ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes comme on le verra plus loin à propos des plans départementaux ou de la notion de déchet ultime.

Sans chercher à faire une analyse exhaustive de cette réglementation abondante, on peut noter que la transposition de la directive de 1999 est encore incomplète. Les rubriques de la nomenclature concernant les décharges sont organisées par origine des déchets :

- 322 : ordures ménagères et autres résidus urbains,
- 167 : déchets industriels provenant d'installations classées
- 2799 : déchets provenant d'INB.

Certains déchets ne sont pas classés ; c'est le cas notamment des déchets du bâtiment et des travaux publics (qui ne sont pas tous inertes) ou des déchets provenant des transports (boues d'hydrocarbures de l'Erika).

La terminologie utilisée dans la réglementation française (art 1^{er} de l'arrêté du 9 septembre 1997 modifié par l'arrêté du 31 décembre 2001) n'est pas toujours la même que celle de la directive. C'est le cas notamment de la définition des déchets municipaux et des déchets ménagers et assimilés : définir les « déchets ménagers et assimilés » comme les déchets municipaux et les déchets non dangereux est étonnant car les déchets municipaux font partie des déchets non dangereux et au contraire certains déchets non dangereux ne peuvent être assimilés aux déchets ménagers que par un abus de langage (voir les déchets minéraux à faible potentiel polluant qui sont non dangereux). Ceci est une source de confusion dans les textes mais également dans les statistiques.

L'arrêté du 31 décembre 2001 contient une erreur liée au fait que cet arrêté modifie l'arrêté de 1997 : lorsque l'on écrit dans la définition des installations nouvelles « *autorisée après la date de publication du présent arrêté* » le rédacteur voulait évidemment viser la date du 2 mars 2002 mais en droit c'est la date du 2 octobre 1997 qui est visée. Il faudrait publier une modification visant une date future comme le 1^{er} juillet 2002.

2 – Application de la réglementation technique

Les visites que nous avons effectuées sur 6 décharges font apparaître dans l'ensemble une amélioration significative des conditions d'exploitation de ces installations par rapport à la situation que l'on connaissait il y a une dizaine d'année. Il faut toutefois noter que ces visites concernant des installations ayant fait l'objet d'autorisations de création ou d'extension récentes ne représentent pas l'ensemble des décharges actuellement en service.

Il faut en effet noter que la mise en conformité avec l'arrêté de 1997 modifié récemment n'est guère possible pour la plus grande partie des installations dont certaines sont situées sur des sites géologiquement défavorables et qui sont souvent trop petites pour pouvoir amortir le coût des mesures imposées par ces textes.

Pour les très petites décharges (moins de 3000 t par an), la mise en conformité n'est pas économiquement envisageable et la seule solution est la fermeture la plus rapide possible. Les collectivités concernées devront se rattacher à des groupements existants ou à créer ayant une taille suffisante pour pouvoir exploiter ou faire exploiter une installation dans des conditions convenables.

Pour les petites installations de 3000 à 24 000 t/an, un certain nombre bénéficiant de conditions d'environnement favorables (géologie, distance aux captages, isolement par rapport aux habitations etc.) pourraient - si les collectivités concernées y mettent les moyens nécessaires - continuer à fonctionner. Par contre une grande partie devra fermer assez rapidement.

2.1 – Protection du sous-sol et des nappes phréatiques

Pour ce qui concerne la protection du sous-sol et des eaux souterraines, l'importance et la précision des prescriptions réglementaires quant aux barrières de sécurité, la compétence technique de l'inspection des installations classées et celle de l'exploitant à qui il incombe de faire le nécessaire, paraissent apporter pour l'avenir une sécurité suffisante sur les sites récents que nous avons visités.

Toutefois, lorsqu'il s'agit d'extensions (de droit comme à Saint-Aubin ou de fait comme à La Glacière), il n'en va pas de même pour les sites antérieurs. En outre, dans le cas des extensions où la situation antérieure a créé des relations difficiles avec le public (cas de La Glacière), la suspicion compréhensible s'étend naturellement aux aspects géologiques et hydrogéologiques. Ceci oblige l'exploitant à une double vigilance : pour le présent mais aussi pour le passé.

Les sites sur lesquels la barrière de sécurité passive est largement préexistante (comme à Orval) apportent un complément de garanties. C'est aussi, le cas échéant, un argument de moins au contentieux.

Il ne suffit pas que le fond soit étanche : il faut aussi protéger les côtés. Or la situation est plus préoccupante dans ce domaine, malgré les prescriptions de l'arrêté du 9 septembre 1997 (fossé extérieur de collecte pour les eaux extérieures, bassins de stockage pour les eaux de ruissellement intérieures avant leur rejet dans le milieu naturel, collecte et stockage avant traitement des lixiviats), car cette situation n'est pas statique. Il est nécessaire que les exploitants veillent à maintenir la vigilance nécessaire sur le bon entretien et le bon fonctionnement de ces dispositifs.

2.2 - Gestion des lixiviats

La situation en matière de traitement des lixiviats est extrêmement diverse : traitement sur place au Cannet-des-Maures et à Malleville-sur-le-Bec, envoi à la station d'épuration de Dijon, fort éloignée, pour Saint-Aubin, et, même, à La Glacière, absence à ce jour de quelque solution que ce soit malgré les prescriptions préfectorales (situation dont la prolongation serait très inopportunne). Par ailleurs sur la partie ancienne de la décharge (Jas de Madame) on continue à employer les méthodes antérieures (réinjection des lixiviats) ce qui n'est pas de nature à améliorer les sentiments du public.

Il y aurait lieu, à notre sens, de favoriser le traitement des lixiviats par l'exploitant lui-même, soit sur place, soit dans un station commune à plusieurs sites en limitant les distances parcourues, il paraît inadmissible que les lixiviats d'une décharge restent durablement sans destination.

2.3 - Odeurs - biogaz

Très détaillé en matière de barrières de sécurité, l'arrêté du 9 septembre 1997 est, à l'inverse, lapidaire en matière d'odeurs, sujet réputé traité en quelques lignes à l'article 31 : *"L'exploitation est menée de manière à limiter autant que faire se peut les dégagements d'odeurs. L'inspection des installations classées peut demander la réalisation d'une campagne d'évaluation de l'impact olfactif de l'installation afin de permettre une meilleure prévention des nuisances. Des moyens de lutte contre les nuisances olfactives peuvent être prescrits par l'arrêté d'autorisation".*

L'arrêté comporte certes, en son article 44, des dispositions strictes et opportunes en matière de biogaz, dispositions qui paraissent dans l'ensemble respectées sur les sites que nous avons visités, mais les odeurs ont, pour partie, une origine antérieure. En outre, comme nous avons pu le vérifier à Orval, le système est inopérant en début d'exploitation. Enfin, en cas d'extension, l'efficacité du réseau de biogaz peut avoir ses limites sur les sites antérieurs (comme à La Glacière et à Malleville), notamment dans les cas d'exploitation en tumulus. La pollution constatée dans certains champs limitrophes de Malleville-sur-le-Bec illustre les difficultés possibles sur certains sites anciens.

Selon certains de nos interlocuteurs, les produits masquants, neutralisants ou désodorisants constitueraient un moyen de faire face au problème des odeurs. Les multiples documents et informations verbales que nous avons pu obtenir par ailleurs ne nous ont pas persuadé de l'efficacité de cette démarche. Pour illustrer notre scepticisme, on peut prendre l'exemple du CET de La Glacière pour lequel l'arrêté préfectoral du 17 octobre 2000 autorisant l'exploitation prescrit, en son article 14, *"une brumisation quotidienne de l'alvéole en exploitation par des produits spécifiques appropriés (destructeurs d'odeurs) ; les déchets fermentescibles seront traités par cette brumisation deux fois par jour"*. Force est de constater l'inefficacité de cette prescription.

Les odeurs constituent pourtant, de longue date, le principal motif de plainte du voisinage des décharges et cette situation paraît, de fait, perdurer sur les sites récents que nous avons visités. Les plaintes peuvent porter sur des épisodes particulièrement aigus où les odeurs se font sentir à plusieurs kilomètres, comme à Malleville ou sur des situations de base où la nuisance affecte avec régularité certaines zones d'un village voisin, comme à Orval (dont l'exploitation appelle pourtant peu d'observations par ailleurs) : nous les avons entendues partout, parfois

avec véhémence, parfois à propos de gênes qui remontent à vingt ans. Une crainte diffuse d'effets sur la santé y est souvent associée malgré les très faibles concentrations de substances odorantes, ainsi, à La Glacière, nous a-t-on parlé de la mort d'une asthmatique

Ces nuisances ne sont pas permanentes, elles sont liées à des périodes de vent très faible dans une atmosphère stable, ce qui se rencontre notamment le matin ou le soir à certaines saisons. Ces nuisances sont alors particulièrement gênantes car elles interviennent à un moment où les gens souhaitent légitimement pouvoir profiter de leur terrasse ou de leur jardin.

Cette situation crée une source durable de litiges et constitue un frein majeur tant à l'extension des décharges existantes qu'à l'ouverture de nouveaux sites. Elle semble pourtant insuffisamment perçue par de nombreux inspecteurs des installations classées, en raison notamment de son caractère subjectif et transitoire et aussi parce que les moments de leurs visites des décharges ne sont pas toujours les plus propices pour constater cette gêne.

Or des moyens existent de limiter notablement cette gêne, en particulier :

- réduction de la surface exploitée,
- couverture suffisamment efficace et suffisamment fréquente (journalière lorsque les conditions météorologiques ne garantissent pas une bonne dispersion),
- bon fonctionnement du réseau d'élimination des lixiviats,
- bonne adaptation de la capacité des torchères au débit de biogaz à traiter notamment en période de démarrage de la décharge,
- refus de déchets dont l'état de maturation peut susciter des problèmes olfactifs dès l'ouverture des bennes.

Sans justifier forcément une modification de l'arrêté de 1997, ce sujet pourrait, à notre sens, faire utilement l'objet d'une note aux préfets et aux inspecteurs des installations classées. Si le problème des odeurs n'est pas reconnu et traité, il aura des conséquences sur la poursuite de l'exploitation de décharges en France. Il paraît en outre urgent de mener à leur terme les études sur l'impact sanitaire des décharges.

2.4 – Prolifération des oiseaux

Toutes les décharges de déchets ménagers, à ciel ouvert, constituent d'exceptionnelles réserves de nourriture pour l'avifaune. Le problème de la prolifération des oiseaux a été évoqué à des degrés divers pour tous les CET qui ont fait l'objet de visites de la part des membres de la mission d'inspection de l'IGE.

2.4.1 Réactions des riverains

D'une façon générale les riverains réagissent mal à cette prolifération. A ceci, plusieurs raisons. Certaines de ces raisons sont spécifiques. Il est difficile d'évaluer leur impact réel. Au rang de celles-ci :

- Les dégâts occasionnés par les oiseaux sur les cultures et les vergers
- La destruction des nids de perdreaux et de faisans par les hordes de corbeaux
- Les déjections animales sur les villages, à l'occasion des migrations quotidiennes des mouettes et des goélands entre les décharges et la mer ou les plans d'eau voisins.

Les associations dénoncent également le risque d'appauvrissement des espèces locales.

A ces raisons spécifiques, s'ajoutent des raisons d'ordre plus général. La concentration des populations aviaires signale de façon quasi permanente la présence de la décharge. Les oiseaux tournoient, vont, viennent, s'éloignent, reviennent sur le site. On est en présence d'un syndrome à la Hitchcock. Trop d'oiseaux inquiète. La présence des oiseaux rappelle inopportunément la présence de la décharge : déchets déversés en abondance, présomption d'hygiène défectueuse

Une inquiétude, plus rarement exprimée, qui reste présente dans les esprits, concerne les risques que les oiseaux peuvent faire courir à la santé en véhiculant microbes et parasites. Un oiseau qui se nourrit dans une décharge est soupçonné d'être un vecteur potentiel de maladies.

2.4.2 -La prévention contre la prolifération des populations aviaires.

Certaines techniques d'effarouchement des oiseaux ont été expérimentées par des exploitants de décharges. C'est, notamment, le cas pour le CET du Balançan, sur la commune du Cannet-des-Maures dans le Var. La SOVATRAM qui exploite le site fait appel à un fauconnier pour effaroucher les oiseaux en utilisant des rapaces. La technique, pour spectaculaire qu'elle soit, paraît d'une efficacité très limitée. Les faucons font fuir les mouettes et les goélands... qui reviennent sur le site dès que les rapaces ont quitté les lieux.

D'autres exploitants ont fait appel à des ornithologues de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), pour expérimenter l'effarouchement à l'aide de sifflets imitant le cri des prédateurs. Il a été possible de constater un réflexe de fuite chez les oiseaux qui se nourrissent sur la décharge... pour des périodes qui sont toujours de courte durée. Le stratagème a donc fait long feu. La mise en fuite des oiseaux étant quasiment inefficace, le seul moyen de limiter les populations aviaires est donc de limiter la mise à l'air libre d'éléments comestibles.

La mission, consciente du trouble de voisinage occasionné par la présence de trop importantes populations aviaires, recommande une meilleure gestion de la mise en décharge :

- En limitant l'ouverture des alvéoles aux stricts besoins de l'exploitation, en partant du principe que plus le garde-manger est étendu en surface, plus les oiseaux prolifèrent
- En augmentant la fréquence de recouvrement des déchets mis en décharge.

Ces recommandations rejoignent celles qui ont été faites plus haut pour limiter les odeurs.

2.5 - Envols d'emballages

Les ordures ménagères contiennent nombre d'éléments qui offrent une forte prise au vent. C'est le cas, notamment, des emballages en papier et des sacs en plastique.

2.5.1 – Envols sur le site

Les envols sont souvent à l'origine de l'agacement des riverains. Certains paysages sont littéralement souillés par des sacs en plastique qui s'accrochent aux branches d'arbres, sur les clôtures, dans les fils de fer barbelés, qui flottent à la surface des cours d'eau... L'impact visuel est fort et sans proportion avec les quantités de déchets ainsi libérés dans la nature. Le problème des envols constitue donc un facteur d'hostilité aux décharges.

Sur le site d'Entraigues, dans le Vaucluse, où le mistral souffle avec une particulière violence, les clôtures du site sont tapissées de sacs en plastique. Sur le site de La Glacière, dans les

Alpes-Maritimes, le ramassage des papiers et plastiques est effectué par des employés de façon manuelle, sur un site fortement accidenté.

La réduction de ces nuisances visuelles relève exclusivement des modalités de gestion mises en place par l'exploitant. Plusieurs précautions peuvent utilement être mises en œuvre :

- Compactage rapide après la mise en décharge
- Recouvrement régulier des alvéoles
- Pose de grillages de protection autour des alvéoles en exploitation

2.5.2 - Les envols hors site de décharge

Les cahiers des charges qui lient les transporteurs aux exploitants de CET prévoient la pose de bâches sur les camions. On constate, néanmoins, que certains routiers ne prennent pas le temps de bâcher leurs camions. La pose et la dépose de la bâche ou du filet de protection sont des opérations qui prennent du temps, le conducteur du véhicule étant presque toujours seul à effectuer l'opération.

L'exploitant a la faculté de refuser le déchargement du camion qui arrive sur site, lorsque celui-ci n'est pas bâché. La plupart des exploitants affirment que c'est ce qu'ils font. La réalité est sans doute moins tranchée. Un exploitant affirme qu'il fournit - en guise de sanction - une bâche ou un filet de protection au camionneur qui arrive sur le site et qu'il l'oblige à poser la bâche avant de pénétrer sur l'aire de décharge. Si la sanction peut avoir une valeur pédagogique, elle n'a par contre aucune influence sur d'éventuels envols en cours de trajet. Plus vraisemblablement, l'exploitant ferme les yeux sur la négligence du camionneur pour ne pas freiner la mise en décharge et la rotation des camions.

On constate, en tout état de cause, des envols de sacs en plastique et autres éléments légers à la périphérie de certains CET, sans que l'on puisse toujours être certain de leur origine. La mission suggère que l'acceptation de mise en décharge par l'exploitant soit subordonnée à la mise en protection du chargement pendant le trajet, par pose de bâche ou de filet. Il est recommandé, pour cela, que cette obligation faite à l'exploitant figure dans l'arrêté d'autorisation préfectoral.

2.6 - Trafic routier

Dans les sites visités nous avons constaté que lorsque cela était nécessaire, de nouvelles voies d'accès avaient été créées pour permettre aux véhicules venant à la décharge d'éviter de traverser des zones habitées. La réalisation d'un aménagement de tourne à gauche serait nécessaire à Malleville-sur-le-Bec.

Mais, si les nuisances locales liées au transport se sont probablement réduites, il n'en va pas de même de l'impact des décharges sur le trafic routier général. En effet la concentration progressive des sites de traitement, nécessaire pour améliorer les conditions d'exploitation de ces installations, conduit globalement à accroître le trafic routier. Au trafic des déchets venant à la décharge il faut le cas échéant ajouter le trafic lié aux apports de matériaux (argile, matériaux de recouvrement etc.).

Il peut, dans cette perspective, être souhaitable d'assouplir les règles en vigueur qui contraignent les exploitants à travailler exclusivement dans les limites du département, lorsqu'il est possible de réduire de façon significative les distances parcourues.

3 – Intégration paysagère

Rappelons que le paysage est, par définition, ce que l'on voit. Cette notion est importante lorsque l'on parle de l'insertion paysagère des CET.

La visite de différents sites de décharge a permis à la mission d'identifier un certain nombre de doléances concernant l'insertion paysagère des CET. L'atteinte au paysage est fortement ressentie, lorsque le CET s'implante dans un site protégé, fragile ou à forte potentialité écologique. Le CET est alors vécu comme une agression qui mutile le paysage. C'est le cas pour le site du Balançan sur la commune du Cannet-des-Maures (Var), qui est l'objet de tout un arsenal de mesures de protection au titre de l'environnement. C'est aussi le cas pour le site de La Glacière dans les Alpes-Maritimes. Les riverains, les associations de l'environnement, même s'ils ne sont pas directement gênés par le site de la décharge, dénoncent, souvent avec virulence, l'atteinte au paysage et à la protection de l'environnement. Il s'agit d'un réflexe de citoyenneté pour la défense d'un patrimoine commun.

Ce sentiment d'opposition se renforce lorsque se produisent des atteintes précises et facilement identifiables à l'environnement : défrichements sur le site de Saint-Aubin ou à La Glacière, dépérissement des arbres à proximité du site de décharge de La Glacière, au dire des associations de protection de la nature.

Les élus se plaignent de la dévalorisation de l'image touristique de la commune lorsque celle-ci est pénalisée par la présence d'une décharge. C'est notamment le cas pour les communes de Villeneuve-Loubet pour le site de La Glacière ou de la commune du Bec-Hellouin voisine de Malleville-sur-le-Bec et qui profite de la fréquentation touristique de l'abbaye.

La vue de la décharge depuis sa maison d'habitation est vécue de façon systématique comme un trouble de voisinage. La décharge a mauvaise réputation, et vivre à côté d'un site de décharge est considéré comme une atteinte grave à la qualité de la vie. Les riverains stigmatisent la dépréciation foncière de leurs terrains induite par la proximité de la décharge.

Un paysage s'exprime en plusieurs dimensions : visuelle, sonore, olfactive... La perception visuelle sert de catalyseur et d'amplificateur aux autres modes de perception. Il est remarquable de constater que les odeurs sont d'autant plus mal vécues que le site de la décharge est fortement présent dans le paysage.

Une grande partie de la qualité de l'insertion paysagère tient, par définition, au choix du site de la décharge. Si ceci relève de l'évidence, deux précautions majeures sont à prendre en compte :

- Eviter au maximum de porter atteinte aux milieux fragiles ou protégés,
- Eviter, dans toute la mesure du possible, la proximité des habitations dans un périmètre plus étendu que la bande réglementaire des 200 m.

Les difficultés rencontrées à proximité des CET sont directement proportionnelles au respect de ces deux éléments de base.

Trop souvent la bande des 200 m est considérée comme un *no man's land*. L'exploitant négocie une servitude de protection avec les propriétaires riverains de la décharge - souvent des agriculteurs - sans que les terrains fassent l'objet d'une gestion active. Cette zone tampon est alors vécue comme une barrière de sécurité à proximité d'une installation à risques. La maîtrise foncière de la bande des 200 m par l'exploitant ou par la collectivité publique permettrait une gestion plus dynamique du paysage : utilisation du relief, plantations...

Le recouvrement des casiers en fin d'exploitation s'accompagne, dans la très grande majorité des cas, de travaux de revégétalisation (lande, prairie...) ou de plantations. L'effort consenti par l'exploitant pour la remise en état du site de décharge est déterminant pour la qualité paysagère du site. Sur le site du Balançan, des essais de plantations effectués avec le concours de l'ONF se sont soldés par un échec. Par contre, les travaux entrepris pour introduire des espèces arbustives diversifiées, par le SIDOM de Malleville-sur-le-Bec, sont intéressants.

Compte tenu des observations qu'elle a pu effectuer, la mission avance trois recommandations:

- Utiliser les espèces indigènes, de préférence à toutes les plantes, arbres et arbustes d'ornement extérieurs à la région
- Privilégier les échanges de vues avec des scientifiques ou des associations de protection de l'environnement pour étudier les meilleurs choix techniques à effectuer pour les plantations.
- Effectuer régulièrement les travaux de recouvrement et de végétalisation sans attendre la fin de l'exploitation

4 – Relations avec le voisinage

4.1 – CLIS (commission locale d'information et de surveillance)

Les CLIS près des décharges ont été créées par la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement précisée par le décret n° 93-1410 du 20 décembre 1993 relatif aux modalités d'exercice du droit à l'information en matière de déchets.

4.1.1 - Composition de la CLIS

Il est souhaitable que puissent participer à la CLIS les communes les plus directement concernées. Nous avons été étonné dans le cas d'Orval (Cher) qu'une commune où habitent des personnes gênées par la décharge ne soit pas représentée à la CLIS. Il nous a été objecté que l'augmentation du nombre de membres d'un collège entraînerait une augmentation du nombre de membres des autres collèges. En effet la loi du 13 juillet 1992 (article 1 – VI) instaure une règle de parité : « *Ce droit (à l'information) consiste notamment en... la création, sur tout site d'élimination ou de stockage de déchets, à l'initiative soit du représentant de l'Etat, soit du conseil municipal de la commune d'implantation ou d'une commune limitrophe, d'une commission locale d'information et de surveillance composée, à parts égales, de représentants des administrations publiques concernées, de l'exploitant, des collectivités territoriales et des associations de protection de l'environnement concernées... ».*

Autant la représentation de toutes les collectivités locales et de toutes les associations de l'environnement concernées se justifie, autant l'exigence d'avoir un nombre égal de représentants de l'administration et de l'exploitant n'a guère de sens. L'exploitant peut être parfaitement représenté par deux ou trois personnes, même si les communes concernées sont au nombre de six ou de sept. La mission a noté que dans certains départements cette règle avait été appliquée avec souplesse en veillant à la représentation des collectivités qui sont soumises aux nuisances et des associations.

4.1.2 - Organisation des réunions de la CLIS

L'article 45 paragraphe 4 de l'arrêté du 9 septembre 1997 prévoit que « *le rapport de l'exploitant est également adressé à la commission locale d'information et de surveillance* ». Pour que cette mesure ait un sens, encore faut-il que le rapport soit communiqué dans des délais raisonnables. La mission a constaté que dans certains cas la CLIS se réunissait fin décembre, pour examiner le rapport de l'année précédente, vidant de toute signification l'efficacité d'un éventuel contrôle par les membres de la CLIS. Il est nécessaire que la première réunion de l'année se tienne le plus tôt possible (dans le courant du premier trimestre), pour permettre l'examen du rapport d'activité de l'exploitant dans de bonnes conditions.

Il est également nécessaire que les dossiers étudiés en CLIS soient adressés aux participants, au moins quinze jours avant la date de la réunion. La mission a constaté que, dans de nombreux cas, les dossiers étaient remis en séance, ce qui ne manque pas de provoquer l'irritation des associations qui sont dans l'impossibilité de travailler utilement.

Il serait également souhaitable que le compte rendu, rédigé par l'administration, rende effectivement compte des débats et ne soit pas trop édulcoré.

4.1.3 - Exercice des procédures de contrôle

L'article 45 paragraphe 3 de l'arrêté du 9 septembre 1997 indique que « *L'inspection des installations classées présente le rapport d'activité (de l'exploitant) au conseil départemental d'hygiène en le complétant par un rapport récapitulatif des contrôles effectués et les mesures administratives éventuelles proposées pendant l'année écoulée* ». Il serait souhaitable, dans un souci de transparence, que les membres de la CLIS puissent, au même titre que le conseil départemental d'hygiène être destinataires du rapport de l'Inspection des installations classées et des mesures administratives prises à l'issue des inspections.

Les associations se plaignent parfois de ne pas avoir un accès suffisamment facile au site du CET pour pouvoir se faire une idée plus précise des conditions d'exploitation. Même si, formellement, l'exploitant refuse rarement d'accueillir les membres de la CLIS, ce droit de visite devrait être officiellement reconnu, pour éviter des démarches où les associations ont l'impression d'être ostensiblement en situation de quémander une faveur à l'exploitant.

Les membres de la CLIS devraient également pouvoir consulter les registres de contrôle de l'exploitant.

4.1.4 - Contre-expertises

Les membres des CLIS représentant les associations se plaignent de la difficulté pour financer des contre-expertises. Si des contre-expertises ne sont pas prévues par la loi de 1992, on

pourrait utiliser la possibilité de faire réaliser des contrôles à la demande de la CLIS conformément à l'article L 124-1 du code de l'environnement.

Il faut souligner que les associations ne trouvant satisfaction ni dans l'intervention de l'inspection des installations classées, ni dans les effets des réunions de CLIS, paraissent se tourner de plus en plus vers le contentieux, surtout administratif.

4.2 – Relations entre l'exploitant et l'extérieur

Le CET doit être ouvert sur l'extérieur, s'il veut se faire accepter par le public. L'aménagement et l'entretien du site de la décharge sont alors, de la première importance : accès, plantations, utilisation du relief pour casser certaines perspectives... On constate trop fréquemment une attitude défensive de la part des exploitants, qui préfèrent cacher leurs négligences d'exploitation en restreignant ou en interdisant l'accès au site de la décharge.

Un effort considérable est à effectuer par les exploitants pour réhabiliter l'image des CET. Les CET ne sont plus des décharges ordinaires, les travaux de génie civile, les techniques de compactage, les filières de traitement mises en place en font généralement des équipements industriels performants, qui peuvent être considérés et appréciés à ce titre. Par ailleurs, personne ne peut contester l'utilité des centres de stockage des déchets. Tout le monde est concerné par l'évacuation de ses propres déchets ménagers.

Une large ouverture des CET au public est nécessaire pour dédramatiser le caractère dangereux ou polluant des CET (accueil des élus, des riverains, des scolaires...). Il est souhaitable de prévoir :

- Un développement des services rendus à la population par les CET : ouverture de déchetteries sur les sites de décharge, vente de compost végétal à des conditions avantageuses,
- La mise en valeur de certains effets induits des décharges, tels que l'utilisation du biogaz pour le chauffage des serres, comme cela se pratique sur les CET de Saint-Aubin ou du Balançan.

5 – Surveillance par l'inspection des ICPE ; coordination des services de l'Etat

5.1 – Procédure d'autorisation

Les installations classées soumises à autorisation, font l'objet d'une enquête publique, qui est conduite sous la responsabilité du préfet. Les dossiers élaborés par le pétitionnaire sont la plupart du temps très détaillés et très techniques. Les opérateurs font appel à des collaborateurs de haut niveau pour décrire le projet, répondre aux critiques formulées au cours de l'enquête publique : précision, technicité, etc....A l'inverse, les riverains et les associations ne disposent pas de la même compétence technique et sont obligés de se prononcer sur une installation qui ne fonctionne pas encore. Il en résulte une surabondance de questions, de demandes de précision qui révèlent des craintes diffuses, des peurs, des suspitions qui peuvent se révéler sans commune mesure avec la réalité des dangers. Le citoyen qui éprouve le besoin de se manifester part avec l'a priori que le pétitionnaire va sûrement lui cacher quelque chose. L'enquête publique, tout à fait indispensable, n'en traduit pas moins un rapport de force inégal entre les parties en présence.

Une fois l'enquête terminée et l'autorisation du préfet accordée, le citoyen a le sentiment de se trouver devant le fait accompli, sans possibilité de recours. Si les engagements de l'exploitant ne sont pas respectés, il se sent floué. C'est ce que la mission a pu constater sur le site d'Orval dans le Cher, à propos des odeurs de la décharge qui incommodent fortement les riverains. Il n'est pas sûr que la CLIS soit suffisante pour répondre aux légitimes aspirations de contrôle et de surveillance des riverains et des associations.

5.2 – Inspection des ICPE

Quoique la situation de chaque département soit spécifique, les CET de classe II font rarement partie des priorités des inspecteurs des installations classées qui en sont chargés. Il arrive que ceux-ci ne disposent pas d'une compétence technique suffisante et ne reçoivent pas de leur service l'appui nécessaire. Ils sont souvent enclins à sous-estimer l'importance des problèmes créés par les odeurs dans la mesure où cette nuisance est difficilement mesurable. Enfin l'absence d'alternative locale pour l'implantation d'un CET, au moins à court terme, peut parfois freiner leur action. Ceci peut conduire les services de l'Etat à perdre la confiance des associations, comme nous l'avons constaté particulièrement sur le site de La Glacière.

5.3 – Procédure de récolelement

Le pétitionnaire lorsqu'il sollicite une autorisation d'ouverture de site prend des engagements importants vis-à-vis des riverains. Ces engagements doivent pouvoir faire l'objet d'une évaluation, en temps utile, dans des formes solennelles.

Après un an ou deux d'exploitation, une procédure de contrôle pourrait avoir lieu, car passé ce délai, il est facile de vérifier le bon fonctionnement de l'installation. Sur la base des premiers rapports de l'exploitant et d'un rapport de visite de surveillance de l'inspection des ICPE, la CLIS pourrait visiter ou plutôt revisiter le site (car il est souhaitable qu'elle l'ait déjà visité à l'ouverture) et les élus et les représentants des associations pourraient faire part de leurs observations. Sur la base de ces travaux, les prescriptions pourraient si nécessaire être renforcées par un arrêté complémentaire.

Ces dispositions pourraient aider à recréer les conditions d'un vrai débat public entre les riverains et l'exploitant, pour savoir si le contrat de confiance a été respecté.

5.4 – Coordination des services de l'Etat

Le projet d'extension du CET du Cannet-des-Maures sur la commune voisine du Luc est symptomatique de l'absence de coordination entre services de l'Etat. Pour poursuivre son exploitation à moyen terme l'exploitant souhaite étendre le périmètre de son CET sur la Commune du Luc et a pris des accords pour disposer de nouveaux terrains. Dans le même temps, et sans que la DDAF (chargée de l'inspection de cette installation) semble en avoir connaissance, la DIREN instruit les procédures de protection des sites naturels sur ce même secteur.

L'exploitant confiant dans l'avenir de son projet s'est assuré la maîtrise foncière des terrains nécessaires à l'extension de son CET. Si l'autorisation lui est refusée, il aura perdu inutilement du temps et de l'argent. S'il persiste dans son projet, il est à prévoir un conflit local, qui mettra le préfet en situation délicate.

Dans la préparation des plans départementaux, il serait nécessaire qu'il y ait une meilleure coordination entre le rédacteur du plan et l'inspection des ICPE.

6 – Organisation locale de l'élimination des déchets

6.1 - La diversité des acteurs

La localisation des CET met en jeu plusieurs acteurs :

- l'Etat, en vertu de l'article L. 541-14 § V du code de l'environnement, qui stipule que « *le projet de plan (PDEDMA) est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat...* ».
- Le département, qui dans certains cas prend en charge l'élaboration des PDEDMA « ...*Toutefois, cette compétence est transférée, à sa demande, au conseil général* » (a.L. 541-14 § V du code de l'environnement)
- Les communes et syndicats intercommunaux qui ont la maîtrise d'ouvrage de la collecte des ordures ménagères
- L'exploitant, qui dans un contexte de libre concurrence, choisit le site d'exploitation et prend en charge l'activité industrielle de mise en décharge.

Il faut souligner la complexité de l'organisation des communes dans ce domaines. Si dans certains départements il existe un syndicat départemental pour l'élimination des déchets ménagers (notamment dans l'Aube) dans d'autres cas il existe une mosaïque de syndicats de collecte et de syndicats d'élimination (voir en annexe 5 une carte relative au département de l'Eure). Cette situation devrait évoluer avec la mise en place des communautés de communes car pour bénéficier pleinement des dotations globales accordées par l'Etat ces nouveaux groupements doivent prendre diverses compétences et notamment des compétences en matière de déchets.

Cette complexité qui s'accompagne parfois de rivalités politiques ou de personnes ne facilite pas la réalisation des opérations nécessaires pour assurer une gestion des déchets qui soit à la fois respectueuse de l'environnement et limite les coûts pour les collectivités.

Dans le cas de La Glacière, le préfet ne nous a pas caché que face à l'inaction des collectivités qui auraient du prendre l'initiative de créer une ou deux UIOM nouvelles il a été conduit à autoriser la décharge de La Glacière malgré les vives oppositions locales.

6.2 - La maîtrise foncière des terrains d'assiette des CET

Actuellement, le choix des sites d'implantation des CET incombe au pétitionnaire, dans le respect des dispositions du PDEDMA. Le pétitionnaire se trouve devant deux possibilités :

- Acquérir les terrains nécessaires à l'implantation du futur CET (y compris la bande des 200 m),
- Louer les terrains d'assiette du futur CET (y compris la bande des 200 m).

Le pétitionnaire privé ne disposant pas des moyens de la puissance publique, ne peut que négocier la location ou l'achat des terrains à l'amiable. Ceci réduit considérablement le choix des sites, dans la mesure où il est nécessaire de maîtriser plusieurs dizaines d'hectares d'un seul tenant (cinquante à cent hectares), répondant à de nombreux critères techniques qui ont des incidences fortes sur l'aménagement du futur centre d'enfouissement. Pour l'achat ou la

location des terrains la négociation échappe, dans la majorité des cas, à la collectivité publique. Les transactions peuvent être très profitables au propriétaire privé qui traite avec le futur exploitant.

Dans la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, un article a été introduit pour permettre l'instauration de servitudes sur la bande des 200 m au profit de l'exploitant de la décharge y compris dans le cas où l'exploitant est une société privée ce qui devrait réduire la difficulté pour trouver de nouveaux sites.

Sur le site d'Entraigues, dans le Vaucluse, le choix du site tient exclusivement à une opportunité foncière, le terrain, désaffecté, ayant été vendu par le ministère de la Défense, sans doute dans des conditions avantageuses, alors qu'il y a une importante usine d'incinération sur la commune voisine.

Dans la plupart des sites que nous avons visités, les droits fonciers appartiennent à l'exploitant privé. On peut se demander si cette situation qui semble se développer ne conduit pas à réduire la liberté de choix pour les collectivités locales.

Par ailleurs, lorsque la collectivité publique lance un appel d'offre pour le traitement des déchets ménagers, l'appel d'offre perd une grande partie de sa signification, dans la mesure où seules les sociétés qui disposent des futurs terrains d'assiette peuvent répondre utilement. Le pétitionnaire se trouve, de ce fait, en position d'imposer ses conditions à la collectivité publique, ce qui risque d'avoir des incidences financières au détriment de celle-ci. Pour éviter cette situation, il serait opportun que les collectivités qui le souhaitent prennent des dispositions pour acquérir la maîtrise foncière en déléguant éventuellement l'exploitation.

6.3 – Les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers

Les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers ont le plus souvent été établis sur une base strictement départementale alors que la loi prévoit que les plans puissent être interdépartementaux. Il y a des cas où l'échelle départementale est totalement inadaptée : c'est le cas des départements de Paris et de la petite couronne qui sont tributaires d'installations situées pour une part dans la grande couronne notamment en Seine-et-Marne et dans le Val-d'Oise.

Il y a de nombreux cas où le découpage départemental du plan devrait être adapté pour limiter les transports de déchets. Par exemple les zones urbaines autour d'Avignon s'étendent en partie sur le Gard et les Bouches-du-Rhône. De tels cas ne sont pas rares et il faudrait en tenir compte pour éviter d'accroître les distances de transport des déchets.

A l'inverse on nous a signalé le cas d'une décharge de la Loire qui reçoit des ordures ménagères de Savoie et de Haute-Savoie ce qui est évidemment contraire au principe de proximité et montre une pénurie inquiétante de moyens d'élimination des ordures ménagères dans ces deux départements.

6.4 – Résorption et réhabilitation des décharges communales et des dépôts sauvages

La contrepartie de la création de CET est la résorption progressive des décharges communales qui ne répondent plus aux exigences de l'arrêté de 1997 et des dépôts sauvages. La mise en

œuvre de ces programmes de résorption est essentielle pour une bonne compréhension de la politique de la puissance publique en matière de traitement des déchets.

Le Conseil général de l'Aube et l'ADEME, ont effectué un inventaire des dépôts sauvages, avec le concours de la DDASS, de la DDAF, de la gendarmerie et des communes concernées. Dans le département 261 décharges brutes ont été répertoriées en 2001.

Devant la difficulté constatée à ouvrir de nouveaux centres d'enfouissement techniques, en raison principalement de l'hostilité des riverains, il est souhaitable que les Conseils généraux, avec le concours des services de l'Etat et de l'ADEME, aboutissent rapidement à la résorption des décharges brutes. La résorption des décharges brutes implique en contrepartie l'installation de déchetteries de proximité

7 – Contentieux

La mission a constaté que les autorisations d'exploitation de décharges font l'objet de multiples actions au contentieux devant les tribunaux judiciaires et surtout administratifs. Une plainte auprès de la Commission de Bruxelles a été déposée contre la décharge du Cannet-des-Maures.

Sans entrer dans les détails spécifiques à chaque cas, il est évident que cela traduit l'importance des oppositions que soulèvent ces installations dans une large partie de la population. Dans cette ambiance, il semble difficile d'imaginer que l'on puisse continuer à ouvrir les décharges qui seraient nécessaires pour assurer l'élimination des déchets ménagers au cours des prochaines années.

Si l'on disposait de statistiques précises sur la création ou les extensions des décharges on constaterait probablement que les capacités autorisées sont en baisse rapide. En effet si nous avons examiné quelques décharges autorisées récemment il y a un nombre important de projets qui ont été abandonnés dès avant le dépôt du dossier de crainte de recours ultérieurs.

Le cas de la décharge de Villeneuve-Loubet constitue certainement un cas extrême par le niveau atteint dans le contentieux. En pratique on arrive à une situation où la décharge n'est plus réglementée par le préfet mais par le juge administratif (voir annexe 5).

8 – Aspects financiers

8.1 – Redevance au profit des communes d'implantation

La taxe professionnelle est d'un montant relativement faible pour les CET, lorsqu'il n'y a pas d'autres activités telles que des installations de tri et de récupération. La taxe professionnelle ne profite qu'à la commune d'assiette, alors que les nuisances se font sentir sur un périmètre plus large. Il est fréquent d'entendre que les avantages financiers profitent aux uns et les nuisances aux autres. Pour se faire accepter, l'exploitant verse une prime à la tonne déchargée (5 F la tonne pour Orval et Saint-Aubin), sans que cette redevance ait un quelconque caractère officiel. Le caractère officieux de cette subvention fragilise le système.

Il faudrait prévoir de façon systématique qu'une partie de la TGAP de l'ordre de 4 ou 5 €/ t de déchets mis en décharge soit versée aux communes. Une moitié pourrait être versée à la ou aux communes sur lesquelles est implantée la décharge et l'autre moitié répartie entre les communes voisines au prorata de la population située dans un rayon de 2 km.

8.2 – Surtaxation

La surtaxation de 50 % pour les déchets venant de l'extérieur du département doit être adaptée pour ne pas être une gêne à des opérations de rationalisation de la collecte et de l'élimination des déchets ménagers. Pour cela il faut à l'occasion de la révision des plans départementaux d'élimination des ordures ménagères revoir le périmètre du plan et dans de nombreux cas il sera utile de l'adapter pour permettre de traiter tous les déchets d'une même zone dans les installations les plus proches.

Il faudrait également renforcer la surtaxation des déchets mis en décharges lorsqu'ils n'ont pas fait l'objet de traitement ou seulement d'un traitement sommaire.

9 – Politique des déchets – décharges et déchets ultimes

9.1 – Déchets ultimes

L'article 1^{er} de la loi du 13 juillet 1992 a introduit dans la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets à l'article 2-1 un alinéa ainsi rédigé : "A compter du 1^{er} juillet 2002, les installations d'élimination de déchets par stockage ne seront autorisées à accueillir que des déchets ultimes." L'article 1^{er} donne la définition suivante des déchets ultimes : « est ultime au sens de la présente loi un déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est pas susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux. »

Aucun texte technique n'a donné de façon précise une définition du déchet ultime, toutefois l'arrêté du 9 septembre 1997 précise dans la définition des déchets admissibles en décharge que la catégorie D « est composée de déchets dont le comportement en cas de stockage est fortement évolutif et conduit à la formation de lixiviats chargés et de biogaz par dégradation biologique. La plupart des déchets ménagers et assimilés bruts, tels que collectés sans séparation particulière auprès des ménages... appartient à cette catégorie. Ces déchets ne sont pas en général ultimes, notamment parce que leur caractère polluant peut encore être réduit. »

En fait, à l'époque, la priorité était donnée à l'incinération des ordures ménagères et l'on s'imaginait que dans un délai de 10 ans qui paraissait fort long, les décharges d'ordures ménagères auraient si ce n'est complètement disparu du moins qu'il n'en resterait qu'un petit nombre. Nous avons rappelé en introduction que si le nombre des décharges a sensiblement diminué la quantité de déchets ménagers et assimilés mis en décharge a peu évolué et est restée de l'ordre de 50 % du total de ces déchets. Cette notion de déchet ultime correspond bien à un objectif que la politique des déchets devait se fixer mais il était peu réaliste d'en faire une obligation réglementaire même avec un délai de 10 ans.

Par ailleurs la Directive du 26 avril 1999 prévoit dans son article 6 que « *Les Etats membres prennent des mesures pour que : a) seuls les déchets déjà traités soient mis en décharge...* » mais ne précise pas davantage les traitements jugés nécessaires ou les déchets pour lesquels un tel traitement n'est pas requis.

L'arrêté du 7 juillet 2000 du préfet du Vaucluse qui autorise la décharge d'Entraigues, considérant ... « *la limitation d'acceptation des déchets sur le centre de stockage aux seuls déchets ultimes* », prévoit, par anticipation sur l'échéance de juillet 2002, que « *hors circonstances exceptionnelles, liées notamment à la saturation ou au dysfonctionnement des installations de traitement visées dans le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés du Vaucluse, la réception d'ordures ménagères brutes est interdite sur l'ensemble du site* ».

La mission a pu constater, comme beaucoup l'avaient déjà fait auparavant, que la notion de « *déchet ultime* », alimentait d'interminables conversations et était source de beaucoup de confusion, aussi bien chez les élus qu'auprès des associations de protection de l'environnement.

La première constatation qui s'impose est qu'un grand nombre de CET seront en infraction à compter du 1^{er} juillet 2002. Comme il n'est pas envisageable de sanctionner les contrevenants (qui sont-ils ? : les collectivités locales responsables de la collecte des déchets, les exploitants qui acceptent des déchets non traités ?), il faut définir des dispositions plus现实的.

Ces dispositions devront évidemment être déterminées de façon cohérente avec les décisions qui pourront être prises au niveau européen pour préciser les conditions d'application de la Directive et notamment celle de l'article 6 mentionné ci-dessus ce qui devrait être fait d'ici le 16 juillet 2002, donc très prochainement.

Il faut également poursuivre la résorption des décharges brutes et des dépôts sauvages qui sont encore plus de 6000 en France.

9.2 – Communication sur les décharges

Dans les documents publiés par le ministère ou l'ADEME relatifs à la politique en matière de déchets, il est frappant de constater la faible place accordée aux décharges. Dans certains cas on n'évoque les décharges que pour parler de la nécessité, certes bien réelle, de résorber les décharges brutes et les dépôts sauvage. Ceci, combiné avec la notion de déchet ultime a donné l'impression que les décharges devaient disparaître à brève échéance. De ce fait, lorsqu'on engage une procédure pour la création ou l'extension d'une décharge, beaucoup de gens ne comprennent pas.

Il serait nécessaire de veiller à ce que dans la communication du ministère et de l'ADEME, une place soit accordée aux décharges. Il faudrait d'un côté souligner les progrès déjà réalisés et les améliorations engagées pour réduire la quantité et les nuisances des déchets mis en décharge. Mais il faudrait également indiquer que les décharges continueront encore pendant des années à recevoir des quantités importantes de déchets ménagers et assimilés et donc que l'ouverture de nouveaux sites est nécessaire.

Il faut montrer la cohérence d'ensemble de la politique d'amélioration des décharges, des usines d'incinération des ordures ménagères, du tri et de la récupération ; la communication

actuelle est trop exclusivement axée sur la partie tri et valorisation et dévalorise implicitement l'élimination qui reste nécessaire.

9.3 – Observatoire des déchets

Les travaux de la mission ont montré la difficulté que l'on rencontre pour disposer de statistiques fiables sur la situation en matière de collecte, de traitement et de stockage des déchets.

La loi du 13 juillet 1992 pose les bases d'une véritable politique des déchets. Tous les éléments de cette politique sont dépendants les uns des autres. Les conditions de mise en décharge des déchets ménagers sont liées à l'ouverture de déchetteries et aux pratiques du tri sélectif. La fermeture des décharges brutes et des dépôts sauvages dépend, pour partie, de l'ouverture de nouveaux CET. Le nombre de CET dépend du nombre d'usines d'incinération et de leur capacité de traitement, etc....

La politique des déchets, pour être correctement menée, doit pouvoir disposer d'un tableau de bord, régulièrement mis à jour et facilement disponible. Les indicateurs doivent être suffisamment précis pour pouvoir être rapprochés les uns des autres.

La mission de l'IGE s'est heurtée à de nombreuses difficultés pour connaître le nombre et la localisation des CET ouverts après octobre 1998 et de ceux qui ont fait l'objet d'une extension à partir de cette même date. Il ne devrait pas être difficile, grâce à la collaboration des services d'inspection des ICPE de tenir un tableau de bord des installations de traitement ou de stockage des déchets, qui mentionne un certain nombre de paramètres :

- date des arrêtés d'autorisation
- date des recours administratifs
- date des jugements
- caractéristiques des CET(capacité annuelle et totale autorisée)

De la même façon l'ADEME devrait disposer de toutes les informations concernant les dates d'approbation des PDEDMA. Un inventaire, périodiquement réactualisé des décharges brutes et des dépôts sauvages serait également utile, pour justifier de la politique de l'Etat et des collectivités locales. Il faudrait profiter de l'échéance de juillet 2002 pour établir un bilan des dix dernières années (demande faite récemment par le ministre au Conseil national des déchets)

10 – Conclusion

Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 9 septembre 1997, le nombre de décharges autorisées sur des sites nouveaux est particulièrement faible. Celui des extensions est plus élevé, mais, globalement, les capacités de mise en décharge décroissent, ce qui va créer des difficultés dans certaines régions.

L'examen de six sites dans des départements différents montre que les autorisations ont souvent rencontré de vives oppositions auxquelles la procédure "installations classées" et les CLIS ont insuffisamment répondu, ce qui se traduit par un nombre élevé de contentieux.

10.1 – Questions techniques

Sur le plan technique, l'application de l'arrêté de 1997 a apporté des améliorations significatives de la qualité de l'exploitation des décharges de déchets ménagers et assimilés, ceci tout particulièrement dans le domaine des eaux souterraines.

Mais les nuisances liées aux odeurs restent le sujet majeur de plaintes du voisinage. Il est nécessaire d'apporter des améliorations en ce qui concerne le biogaz, notamment dans les phases de démarrage. Il paraît également indispensable de réduire les odeurs lors de la mise en dépôt en réduisant les surfaces de déchets découvertes et en augmentant la fréquence de recouvrement des déchets. Dans certains sites ou dans certaines circonstances (notamment lorsqu'il y a des risques d'atmosphère stable), il faut prévoir un recouvrement journalier. Il faut interdire l'apport de déchets dont la décomposition est déjà avancée et particulièrement susceptibles de produire des odeurs comme les déchets ménagers ayant séjourné trop longtemps en station de transit ou certaines boues.

On ne pourra plus autoriser de décharges nouvelles si une solution n'est pas apportée à ce problème qui semble sous-évalué par l'inspection des ICPE comme par de nombreux exploitants.

10.2 – Politique d'élimination des déchets

La mission constate à quel point la politique de collecte, de traitement et de stockage des déchets ménagers et assimilés relève d'une stratégie globale, qui met en œuvre différentes problématiques étroitement imbriquées les unes aux autres.

La qualité du tri, du traitement et de la valorisation ont une influence directe sur les volumes de déchets ménagers mis en décharge. L'incinération des ordures ménagères, privilégiée jusqu'au début des années 90 a été brutalement freinée en raison des rejets de dioxine des UIOM. Les normes d'incinération ayant fortement évoluées depuis lors, une réflexion s'impose pour redéfinir les modes à privilégier pour l'élimination ou le stockage des déchets.

La loi de 1992 avait fixé un objectif ambitieux : ne plus mettre en décharge à compter du 1^{er} juillet 2002 de déchets autres que des déchets ultimes. Quelle que soit la définition des déchets ultimes, il est bien clair que cette exigence ne pourra pas être respectée. Cette disposition devrait être remplacée par des règles relatives au traitement des déchets avant mise en décharge, règles qui devront être prises en application de la Directive européenne.

Par ailleurs l'ouverture de nouveaux centres d'enfouissement techniques doit, en bonne logique, s'accompagner d'une plus rapide résorption des décharges brutes et des dépôts sauvages.

Le rôle de l'Etat, dans le cadre de la décentralisation des compétences, reste de façon éminente de définir les grandes orientations de la politique qu'il entend conduire pour la filière des déchets ménagers et assimilés. Ceci implique un suivi beaucoup plus méthodique et régulier par l'ADEME et les services centraux du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement des données et statistiques concernant la filière déchets. La carence des informations facilement mobilisables est aujourd'hui patente.

10.3 – Communication

Il appartient au ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et à ses services d'améliorer de façon très sensible sa politique d'information et de communication vis à vis de l'opinion publique, si l'on veut aboutir à une meilleure acceptation par les populations locales des nouveaux centres de stockage au cours des années à venir.

Dans la communication du Ministère et de l'ADEME, une place significative devrait être accordée aux décharges. Il faudrait souligner les progrès déjà réalisés et les améliorations engagées pour réduire la quantité et les nuisances des déchets envoyés en décharge. Mais il faudrait également indiquer que les décharges continueront encore pendant des années à jouer un rôle significatif dans l'élimination des déchets ménagers et assimilés et donc que l'ouverture de nouveaux sites est nécessaire. Il faut montrer la cohérence d'ensemble de la politique d'amélioration des décharges, des usines d'incinération des ordures ménagères, du tri et de la récupération ; la communication actuelle est trop exclusivement axée sur la partie tri et valorisation et dévalorise implicitement l'élimination qui reste nécessaire.

Au niveau local, il faut améliorer le fonctionnement des CLIS (commissions locales d'information et de surveillance) pour que ces instances puissent jouer effectivement leur rôle en assurant une relation périodique entre les élus et les associations, l'exploitant et l'administration de l'Etat. Il faut améliorer l'information donnée aux CLIS et prendre en compte de façon réelle les préoccupations du voisinage.

François BARTHELEMY
Ingénieur général des mines

Marc GRIMOT
Ingénieur en chef des mines

Dominique LEGRAIN
Chargé d'inspection à l'IGE

LISTE DES ANNEXES

- 1 - Lettre de mission du 11 septembre 2001
- 2 – Tableau de synthèse des réponses des préfectures
- 3 - Notes sur les décharges visitées
 - 3.1 - Orval (Cher)
 - 3.2 - Saint-Aubin (Aube)
 - 3.3 - La Glacière - Villeneuve-Loubet (Alpes-Maritimes)
 - 3.4 - Le Balançan - Le Cannet-des-Maures (Var)
 - 3.5 - Entraigues (Vaucluse)
 - 3.6 - Malleville-sur-le-Bec (Eure)
- 4 - Liste des principaux textes concernant les centres d'enfouissement technique de déchets ménagers et assimilés.
- 5 - Décision du 20 décembre 2001 du Tribunal Administratif de Nice

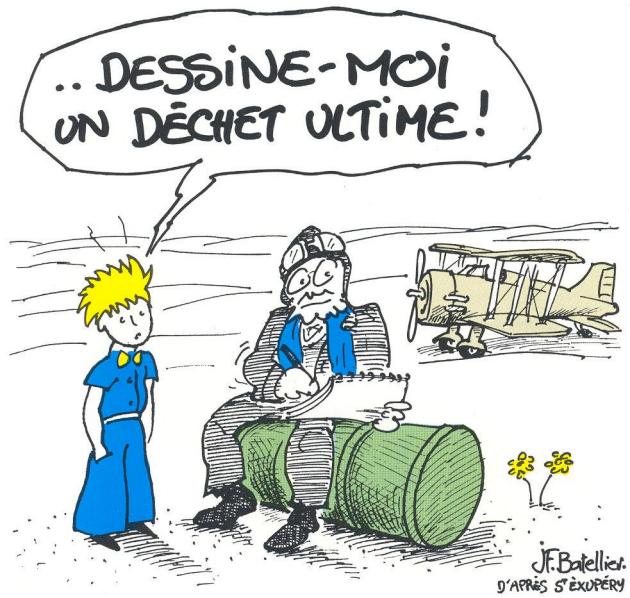


Illustration de couverture d'une brochure publiée par le ministère en 1990