

n° 007525-02

Juin 2011

DÉCHETS INDUSTRIELS BANALS : SITUATION ET POLITIQUES MENÉES DANS QUELQUES PAYS D'EUROPE

Rapport final

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent

pour
l'avenir



Ministère de l'Énergie, du Développement durable, des Transports et du Logement

**CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Rapport n° : 007525-02

**DÉCHETS INDUSTRIELS BANALS :
SITUATION ET POLITIQUES MENÉES DANS
QUELQUES PAYS D'EUROPE**

Rapport final

établi par

Marc GRIMOT
Ingénieur général des Mines

Juin 2011

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	3
INTRODUCTION.....	5
1. RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE.....	7
1.1. Au niveau fédéral.....	7
1.2. Dans les Länder.....	8
1.3. Synthèse.....	10
2. ROYAUME-UNI.....	11
2.1. Cadre général.....	11
2.2. La nouvelle approche.....	13
3. EXEMPLES ET CONTRE-EXEMPLES DANS QUELQUES PAYS DE MOINDRE POPULATION.....	17
3.1. Finlande.....	17
3.2. Irlande.....	18
3.3. Portugal.....	18
4. ANALYSE TRANSVERSALE.....	21
CONCLUSION.....	25
ANNEXES.....	27
1. Lettres de mission.....	29
2. Principaux sites web consultés.....	33
3. Glossaire des acronymes.....	35

RÉSUMÉ

Comme leur nom l'indique, les déchets industriels banals (D.I.B.) ne sont ni des déchets spéciaux, potentiellement dangereux, ni des déchets ménagers dont l'accumulation sur les trottoirs ne serait pas supportée. Menée sur cinq pays (Allemagne, Royaume-Uni, Finlande, République d'Irlande, Portugal), cette étude donne le sentiment que, de ce fait, les D.I.B. ne font nulle part partie des préoccupations de premier plan en matière de gestion des déchets, même dans les pays les plus avancés dans ce domaine.

Elle confirme ensuite l'extrême diversité des situations nationales, et parfois au sein d'un même pays, en fonction notamment de la sensibilité du public et de ses conséquences. Dans une démarche pragmatique, les entreprises semblent fonder dans chaque pays leur comportement non seulement sur la réglementation en vigueur et les pressions fiscales ou parafiscales, mais aussi sur les attentes sociétales, sur les possibilités matérielles de valorisation et d'élimination, ainsi que sur les éventuels profits envisageables, ce qui pourrait dans certains cas permettre d'espérer des progrès sans intervention directe de l'administration. Le caractère déterminant des attentes sociétales souligne l'importance de l'information du public et plus généralement de la concertation, sans négliger pour autant les missions régaliennes de protection des personnes et des biens.

Elle donne enfin à penser que, au moins dans ce domaine, la France n'est pas particulièrement en retard et qu'elle dispose même d'une expérience technique suffisante pour lui permettre d'envisager une coopération avec d'autres pays si elle y trouve intérêt. Mais elle pourrait utilement améliorer la présentation publique de sa stratégie nationale, ainsi qu'examiner la possibilité de reprendre en France le nouveau thème britannique des « voluntary responsibility deals » dans un double souci de progrès environnemental et d'économie des deniers publics .

INTRODUCTION

Comme leur nom l'indique, les déchets industriels banals (D.I.B.) ne sont :

- ni des déchets spéciaux, potentiellement dangereux, au traitement et à l'élimination coûteux, et faisant à ce double titre l'objet d'une vigilance particulière des services de police et d'un souci d'économie de la part des entreprises,
- ni des déchets ménagers dont l'accumulation sur les trottoirs ne serait pas supportée.

Contrairement aux déchets d'emballage, aux déchets électriques et électroniques, aux déchets de construction et de démolition ou aux déchets municipaux, ils n'ont pas donné lieu à des débats européens spécifiques. L'intégration des déchets des P.M.E. dans la collecte municipale n'est pas, à ce jour, uniforme en Europe. De nombreux documents locaux, nationaux ou internationaux, comme la récente publication « The European environment : state and look 2010 – material ressources and waste » de l'Agence Européenne de l'Environnement (A.E.E.), ne font qu'à peine mention des D.I.B.

Sans pour autant être oubliés, ils ont donc parfois pu être jugés moins prioritaires aux plans politique, juridique, administratif et sociétal. Sans doute aussi certains pays ont-ils de facto considéré que l'autorisation d'exploiter était le meilleur moyen de réglementer site par site le devenir des D.I.B.

C'est pourquoi la Direction générale de la prévention des risques (DGPR), par note du 27 octobre 2010, a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'examiner les politiques menées dans ce domaine dans quelques pays d'Europe en vue de faire apparaître tant d'éventuels exemples à suivre que les écueils à éviter. Par note du 6 décembre 2010, le Vice-Président du CGEDD m'a confié cette mission.

Un rapport d'étape a été remis le 2 mai 2011. Le présent document constitue le rapport final.

1. RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

Les différences entre les 16 Länder qui constituent la République Fédérale d'Allemagne ne se bornent pas aux hasards de la géographie : le plus petit, la ville hanséatique de Brême, compte à peine 700 000 habitants sur environ 400 km² alors que le plus peuplé, Rhénanie du Nord – Westphalie, en compte 18 millions et que le plus vaste, la Bavière, s'étend sur quelque 70 000 km², en outre chaque Land a sa constitution, son parlement, son gouvernement et son propre système administratif (parfois inspiré par la puissance occupante après 1945), il est souverain dans certains domaines et peut, dans d'autres, et notamment en matière de déchets, légiférer sous réserve de respecter et faire respecter les décisions fédérales. L'autorité fédérale a un pouvoir de contrôle et reçoit les informations nécessaires notamment au plan statistique. Mais, par exemple, la planification en matière de déchets n'est pas fédérale et relève de chaque Land pour ce qui le concerne. Ainsi la gestion des D.I.B. doit-elle être examinée d'une part au niveau fédéral, d'autre part à un niveau local qui n'est pas forcément le même dans tous les Länder. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles le service compétent du BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit - ministère fédéral de l'environnement) a renvoyé la mission vers ce niveau local.

1.1. AU NIVEAU FÉDÉRAL

La première phrase de la lettre de mission le dit bien : « La politique de collecte, de traitement et de stockage des déchets doit relever d'une stratégie globale qui met en oeuvre différentes problématiques étroitement imbriquées les unes aux autres ».

Comme le rappelle le chapitre 7 du rapport « Diverting waste from landfill » publié en 2009 par l'Agence Européenne de l'Environnement (www.eea.europa.eu/publications), rapport auquel renvoie le site web du BMU et qui fournit aussi des informations sur d'autres pays, la R.F.A. est un des premiers pays européens à avoir mis en oeuvre ce sage principe, malgré la complication du système à trois niveaux rappelé plus haut (niveau fédéral, Land, collectivité locale), avec tous les décalages qui peuvent en résulter dans les calendriers, les méthodes et les prix des services : collecte sélective dès le début des années 80 dans le Land de Hesse, stratégie fédérale de réduction progressive des envois en décharge dès 1993, stratégie progressivement renforcée et clarifiée à partir du début des années 2000 en vue notamment de faire face à des conflits internes d'interprétation.

Outre des démarches sectorielles, comme l'engagement « volontaire » de l'industrie papetière à recycler 80 % des déchets papiers, la gestion des D.I.B. a dû se caler dans cette dynamique, ce qui tire à conséquence dans l'un des pays d'Europe occidentale à avoir conservé le plus d'usines sur son sol. Le rapport « Nachhaltige Abfallwirtschaft in Deutschland » de l'office fédéral des statistiques (www.destatis.de) montre que, dans une évolution assez erratique du flux de déchets industriels (Abfälle aus Produktion und Gewerbe : 45,2 Mt en 2000, 46,7 Mt en 2003, 53 Mt en 2004, 48,1 Mt en 2005), une part croissante est recyclée (39 % en 2002, 64 % en 2005), ce qui confirme donc que la part incinérée reste de l'ordre du tiers, même si (à ce stade) l'efficacité globale en matière de prévention ne paraît pas évidente.

Sur leurs sites web, ni la fédération patronale Bundesverband der Deutschen Industrie (www.bdi.eu), ni les fédérations par branche (www.vdp-online.de pour le papier, www.boersenverein.de pour l'édition, www.bvgglas.de pour le verre, www.vci.de pour la chimie, etc), n'en parlent beaucoup, et en tout cas pas pour s'en plaindre soit de façon

générale, soit sur des points particuliers. Explicitement interrogée sur les problèmes rencontrés, la BDI, après avoir d'abord indiqué qu'elle se retournait vers les fédérations par branche, n'a finalement pas apporté de réponse, soit qu'il n'y ait effectivement pas de véritable problème, soit qu'elle n'ait pas envie d'en parler avec une administration étrangère, soit que la question lui paraisse trop secondaire pour y consacrer le temps d'une réponse circonstanciée.

La profession des éliminateurs de déchets, Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft (www.bde-berlin.org), qui regroupe d'ailleurs aussi les métiers de l'eau et des matières premières, semble de même s'en satisfaire, comme elle s'adapte d'ailleurs à travers le monde à toutes les situations nationales et locales...

Tout un chapitre du site web www.nabu.de de l'une des plus importantes et des plus anciennes associations allemandes de protection de l'environnement (Naturschutzbund Deutschland – 420 000 adhérents en 2009) est consacré aux déchets (Mehrweg, Recycling und Müll). L'essentiel porte sur les déchets ménagers, emballages et déchets électriques / électroniques, mais deux articles appellent à ne pas construire de nouveaux incinérateurs (« Keine neuen Müllverbrennungsanlagen ! »), les besoins nationaux étant déjà satisfaits et au-delà au point d'attirer les excédents d'autres pays, ce qui constitue un moyen de pression sur les entreprises (notamment) pour les dissuader de cette solution de facilité. D'autres associations sont plus discrètes sur le sujet, au moins au niveau national (voir par ex. www.bund.net ou www.dnr.de), de même les déchets ne paraissent pas, à ce jour, un thème national porteur pour le principal parti d'opposition(www.spd.de), mais en toute hypothèse il semble peu probable qu'un industriel prenne le risque de s'écarte d'une orientation qui paraît faire l'objet d'un consensus global depuis 20 ans.

1.2. DANS LES LÄNDER

Chaque Land a son propre site web (www.nom du Land en allemand.de). Certains revendiquent d'emblée leur spécificité avec le blason, le drapeau, les références historiques, les paysages et le folklore (ainsi est-on accueilli sur celui de Bavière par « Grüß Gott in Bayern »), d'autres sont plus discrets dans ce domaine, en tout cas, d'une manière ou d'une autre, on trouve partout la description :

- de la structure politique locale, avec notamment les résultats des dernières élections, la répartition des sièges au Landtag et la composition du gouvernement du Land (Landesregierung),
- du système administratif local avec notamment le champ de compétence de chaque ministère, les textes législatifs et réglementaires de référence du Land (ou au moins certains d'entre eux) et le découpage territorial spécifique à chaque Land (ainsi le Bade-Wurtemberg, qui sera examiné plus bas, affiche-t-il ses 4 circonscriptions administratives, ses 12 régions, ses 35 districts ruraux, ses 9 districts urbains, etc).

Le dossier « déchets » (Abfall) est dans la plupart des cas facile à trouver et rattaché au ministère en charge de l'environnement (et souvent d'autre chose : ici santé, là agriculture, ailleurs encore transports, ...), mais c'est parfois moins immédiat, par exemple, dans le Land de Mécklembourg-Poméranie, les déchets sont suivis par le ministère de l'économie, du travail et du tourisme, et surtout les contenus peuvent s'avérer fort différents, comme on va le voir et comme le confirment des visites même rapides sur ces sites. Le souci fréquent de transparence peut dans certains Länder se trouver confirmé par une présentation au moins partielle de ce chapitre « technique » en d'autres langues que l'allemand (anglais, français, mais aussi espagnol, néerlandais, polonais, tchèque ou turc).

Il n'est pas surprenant, vu le contexte présenté au § 1.1, dans un Land aussi peuplé

(10 à 11 Mhab.) et aussi dynamique que le Bade-Wurtemberg (taux de chômage le plus bas de R.F.A. et taux de naissance excédentaire), face à l'Alsace de l'autre côté du Rhin, de trouver sur le site web de son ministère de l'environnement (www.um.baden-wuerttemberg.de), une documentation très structurée où les thèmes sont notamment listés de Abfall (déchets) à Wasser (eau) en passant par Lärm (bruit) et Luft (air) et où l'on trouve aussi d'autres adresses d'informations comme celle du centre technique Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg. Sous la rubrique déchets, parmi les pièces nombreuses et solidement documentées, on peut signaler :

- plan « déchets » 2005 – 2015 (Abfallwirtschaftsplan), véritable exercice de prospective transversale et volontariste, qui commence par faire le point de la situation avec rappel des définitions, des rôles respectifs du Land et de la fédération ainsi que des principes d'action (réduire et valoriser le flux de déchets),
- corpus juridique propre au Land en matière de déchets, avec notamment la loi « déchets » du Land (Landesabfallgesetz du 14 octobre 2008),
- travaux menés à partir de la mi 2007 sur les déchets considérés comme ressource,
- bilans annuels depuis 1999 (Abfallbilanz), le dernier en date, celui portant sur l'année 2009 (92 p.), mettant en évidence la division par 10 (environ) du flux de déchets industriels depuis 20 ans, la multiplication par 6 (environ) sur la même période du flux global de déchets valorisables (Wertstoffen) dans le Land et la place importante des incinérateurs dans l'élimination des déchets.

Ces différents documents apportent sur les D.I.B. les informations nécessaires tout en les intégrant clairement dans une dynamique transversale, notamment dans le plan « déchets » 2005 – 2015 et dans les bilans annuels.

Après 60 ans de gouvernement CDU (Union chrétienne démocrate) – FDP (Parti libéral), le Bade-Wurtemberg a depuis la mi-mai un ministre-président et un ministre de l'environnement, du climat et de l'énergie « verts », mais il ne semble pas que d'importantes remises en cause soient à prévoir quant à la stratégie du Land en matière de déchets, ce qui paraît confirmer le consensus global suggéré plus haut. En tout cas si le programme électoral du parti « Vert » n'accordait qu'une place modeste aux déchets (hors nucléaire) et si les électeurs ne lui en ont visiblement pas tenu rigueur lors des élections au Landtag le 27 mars 2011, ce n'est pas faute d'accès à l'information.

Plus peuplé encore (18 Mhab.) et tout aussi actif tant au plan industriel qu'au plan agricole, le Land de Rhénanie du Nord – Westphalie propose lui aussi sur son site web une grande variété de documents sur les déchets, y compris des conventions entre le Land et des industriels (www.umwelt.nrw.de), des documents dont certains ont pu contribuer à l'état d'esprit ambiant. Dans une brochure « grand public » de l'automne 2009, on trouve en premières têtes de chapitres « Abfall von heute ist der Rohstoff von morgen » (les déchets d'aujourd'hui sont la matière première de demain) et « Abfallwirtschaft ist aktiver Klima- und Ressourcenschutz » (gérer les déchets, c'est protéger le climat et les ressources), puis on constate le souci de placer dans la même logique D.I.S., D.I.B. et déchets ménagers. Dans le même esprit, un document un peu plus ancien (« Gewerbeabfallentsorgung in NRW seit 1. Juni 2005 » - élimination des déchets industriels en Rhénanie du Nord – Westphalie depuis le 1er juin 2005) décrit comment un renforcement des exigences en termes d'élimination et ses conséquences tarifaires conduisent à de nouveaux efforts de tri et de valorisation dans les entreprises.

Un dialogue avec la responsable administrative des déchets de l'un des cinq arrondissements territoriaux du Land, celui de Cologne (Bezirksregierung Köln), a confirmé cette bonne impression.

Les informations sont également claires et abondantes, qu'il s'agisse de statistiques ou de renseignements administratifs pour les différentes catégories d'interlocuteurs, sur www.hamburg.de, même si la géographie du Land et l'état d'esprit du site web sont assez différents.

Ce cas n'est toutefois pas général. Parfois pour des raisons historiques, comme dans le Land de Saxe (www.sachsen.de), berceau de la « révolution de velours » de 1989, dont la tradition industrielle et commerciale est ancienne autour de villes telles que Dresde, Leipzig ou Meißen, mais qui avait encore jusqu'à 1 500 décharges au moment de la réunification allemande. D'importants progrès ont été réalisés depuis (D.I.B. : - 69 % depuis 1999, - 41 % depuis 2005), mais cette dynamique reste à poursuivre, sans parler des sites d'anciennes décharges à réhabiliter, et sans que, là non plus, les D.I.B. paraissent faire l'objet d'une attention disjointe des autres catégories de déchets. Et puis, sans entrer dans un détail qui n'est pas l'objet de ce rapport et que la disparité des sources rendrait difficile, il y a aussi des Länder dont les sites web ne paraissent pas d'emblée aussi riches dans ce domaine particulier, parce que la question ne se pose pas partout avec la même acuité et parce que le système fédéral permet et même favorise la diversité, parfois aussi parce qu'ils préfèrent rester discrets sur telle ou telle question générale ou locale. Cette diversité de situations permet de mieux comprendre la nécessité et les limites du corpus législatif fédéral, en même temps qu'elle illustre le retour à l'équilibre traditionnel entre régionalisme et centralisation dont l'histoire allemande a prouvé au fil des siècles la fragilité et la nécessité.

Mais, sans ignorer les zones d'ombre, l'ensemble donne également un sentiment de continuité par rapport à une culture de parcimonie, voir de rationnement (ce n'est sans doute pas par hasard que le mot « ersatz » a franchi les frontières germaniques).

1.3. SYNTHÈSE

La transparence, la diversité, l'abondance et la facilité d'accès des informations en matière notamment de déchets fournies par les sites web de la majorité des Länder constituent à mon sens un véritable exemple de gestion démocratique de l'environnement. Force est pourtant de constater que, sur cette base transparente et démocratique, les différents Länder n'ont pas tous choisi d'accorder à leur politique en matière de déchets le même niveau de priorité, au delà du respect des exigences européennes et fédérales, et que la stratégie spécifique aux D.I.B. constitue dans chaque Land l'un des éléments d'une démarche partout transversale.

2. ROYAUME-UNI

2.1. CADRE GÉNÉRAL

L'un des principaux problèmes britanniques en matière notamment de D.I.B. semble avoir été la persistance d'une pratique dominante d'envoi en décharge : outre le gaspillage qu'elle comporte, celle-ci se trouve menacée par la décroissance progressive du volume résiduel disponible, tandis que l'on constate des oppositions locales à la construction d'incinérateurs (même si l'on peut avoir une impression plus apaisée à la lecture du bilan « 3 ans » du plan sectoriel « Waste Management Industry » d'août 2006, bilan réalisé conjointement par l'Environment Agency et l'E.S.A. (environmental services association), principale organisation professionnelle de l'industrie des déchets – accessible notamment sur www.esauk.org).

Au plan politique, suite aux référendums locaux de septembre 1997 en Ecosse et au Pays-de-Galles et dans le cadre du processus de paix en Irlande-du-Nord, certains pouvoirs, et notamment la réglementation des déchets, ont été délégués aux trois gouvernements locaux et aux trois assemblées locales qui en sont résultés, chaque fois selon des modalités spécifiques (dont la révision est d'ailleurs actuellement en débat pour ce qui concerne notamment le Pays-de-Galles). Ainsi le gouvernement écossais a-t-il lancé en juin 2010 un plan « zéro déchet » dont la préparation avait notamment donné lieu à une vaste consultation à l'automne 2009 et à deux débats (juin 2009 et mai 2010) du parlement écossais, dissous par l'Acte d'Union de 1707 et recréé en 1998. Symétriquement, Westminster ne légifère dans ce domaine que pour le seul territoire anglais.

Le plan écossais envisage le déchet comme une ressource potentielle (y compris au plan énergétique) et rappelle les rejets de gaz à effet de serre liés tant au remplacement de ce qui a été détruit qu'à la gestion des déchets. Il se fonde sur la hiérarchie déjà énoncée dans la directive « déchets » (prévention, réutilisation, recyclage) et souligne l'importance de la collecte sélective. Il fixe comme objectif pour 2025 le recyclage de 70 % de l'ensemble des déchets avec en parallèle des restrictions progressives quant aux envois en décharge, dans une démarche conjointe de l'ensemble des acteurs orchestrée par le gouvernement écossais appuyé par la Scottish Environment Protection Agency (SEPA). Cette stratégie est à considérer par rapport à la répartition suivante pour les déchets écossais en 2008 : 2,9 Mt ménages, 8,6 Mt Construction, 7,9 Mt commerce et industrie. Pour plus de détails voir www.scotland.gov.uk.

C'est dans ce cadre général que, le 15 juin 2010, Ms Caroline Spelman, ministre de l'environnement du gouvernement nouvellement élu, a annoncé une nouvelle approche en matière de déchets (voir ww2.defra.gov.uk/news/2010/06/15/caroline-spelman-waste) : une « stratégie globale » (voir plus haut) s'adressant aussi aux entreprises, sans les « ligoter dans la réglementation » mais en encourageant une coopération négociée au cas par cas dans des « Responsibility Deals ». Une vaste consultation des parties prenantes a été réalisée en août et au début de l'automne 2010, l'objectif de principe étant « a zero waste economy ».

Parmi les initiatives qui s'étaient développées pendant les années précédentes, il faut signaler une dynamique du recyclage et de la valorisation. Ms Spelman s'était d'ailleurs réjouie dans son intervention du passage en 10 ans de 9 % à 38 % de la fraction recyclée des déchets ménagers. A côté d'autres sites tels que letsrecycle.com ou edie.net, le WRAP (Waste and Resources Action Programme) et le NISP (National

Industrial Symbiosis Programme) semblent avoir joué un rôle particulièrement important à l'initiative notamment du DEFRA. On trouvera sur www.nisp.org.uk/images/synergie/Synergie10.pdf les éléments de satisfaction de cette structure à laquelle ont participé environ 13 000 entreprises et qui, en cinq ans, aurait détourné de la décharge 35 Mt de D.I.B., valorisé 1,8 Mt de D.I.S. et réduit de 48 Mt la demande industrielle de matières premières. La presse a donné un certain écho à cette dynamique, notamment (mais pas seulement) pour ce qui concerne les déchets ménagers.

Dans sa réponse à la consultation lancée par le DEFRA (voir sur www.cbi.org.uk), la fédération patronale britannique constate que 300 des plus vastes décharges du pays sont appelées à fermer d'ici 5 ans en application de la directive européenne de 1999, que £10 bn sont à investir pour permettre aux infrastructures de déchets britanniques de répondre aux exigences européennes, que la valorisation des déchets est également indispensable pour remplir les engagements en matière de rejets de G.E.S. L'Allemagne est montrée en exemple. Le CBI marque dans cette réponse une volonté nouvelle d'ouverture dont les principales causes paraissent le poids croissant de la « landfill tax », la difficulté à trouver de la place en décharge, enfin l'espoir d'accords fructueux avec les collectivités pour l'incinération de déchets avec production d'énergie. Le C.B.I confirme cet intérêt dans une étude toute récente (« Making Ends Meet » - février 2011) qui insiste en outre sur la nécessité d'une approche interministérielle et d'un programme crédible de mise en œuvre, de façon à donner tant aux industriels qu'aux professionnels du déchet une perspective claire des investissements à réaliser en matière tant de déchets que de changement climatique et d'approvisionnement en matières premières et en énergie. Il encourage une politique transversale prenant en compte tant les déchets industriels (60 Mt/an selon le C.B.I.) que les déchets ménagers (27 Mt/an selon le CBI). Dans un système de planification également en cours d'évolution, la disparition du niveau régional augmentant l'importance tant du niveau national que du niveau local, le CBI souhaite une coopération avec l'industrie à ces deux niveaux pour l'élaboration à la fois d'un schéma national des besoins et de projets locaux susceptibles de traiter les déchets de plusieurs collectivités ainsi que de l'industrie, les recettes fiscales venant du traitement des déchets pouvant contribuer au financement. Enfin le CBI met en garde contre des mesures incitatives visant des secteurs trop restreints, ainsi que contre une réglementation trop tatillonne : mieux vaut, selon lui, agir dans un cadre informel sous le contrôle de l'Environment Agency. Dans ce domaine, il fait l'éloge du NISP et du WRAP (voir plus haut).

Le rôle délicat de l'Environment Agency, qui présente des ressemblances avec l'inspection des installations classées, se trouve compliqué par l'évolution des orientations gouvernementales mais elle peut certainement contribuer à la mise en œuvre de cette nouvelle approche en matière de déchets, même si les situations locales sont forcément diverses. On peut également penser, vu de l'extérieur, qu'une meilleure exploitation transversale des informations qu'elle recueille faciliterait un suivi national.

Les industriels des déchets paraissent également bien en phase avec la dynamique actuelle du DEFRA, comme on peut le voir tant dans l'interview de Mr Drury par The Telegraph ou sur le site www.shanksplc.co.uk (quoique Shanks Group paraîsse aussi présent dans le Benelux qu'au Royaume-Uni) que dans l'introduction de Mr Drummond au rapport annuel de Viridor (voir sur viridor.co.uk ou sur pennon-group.co.uk) ou dans celle de Mr Mallet au rapport de Veolia ou à son deuxième « waste manifesto » (voir veoliaenvironmentalservices.co.uk). On peut noter que (comme en France ou, d'ailleurs, en Allemagne) plusieurs de ces entreprises (et notamment deux des trois précitées), ou leurs filiales, cousines ou maisons mères, ont, sous la même dénomination ou sous une autre, d'autres activités locales en relation par exemple avec l'eau ou avec les transports, avec les avantages mais aussi les vulnérabilités qui

peuvent résulter de telles situations.

Du côté des structures environnementales associatives ou politiques par contre, l'intérêt pour les déchets semble souvent limité ou même nul, en tout cas au niveau national. Quand il existe (par exemple sur www.cpre.org.uk), il s'agit surtout de préserver la tradition victorienne de propreté urbaine. Le relais désormais assuré par la presse contribuera certainement au développement de cet intérêt, ainsi qu'à un regard plus objectif sur les incinérateurs.

2.2. LA NOUVELLE APPROCHE

La « Government Review of Waste Policy in England » a été présentée le 14 juin 2011 notamment par Ms Spelman. Ce programme d'action de 80 pages, aisément accessible notamment sur www.defra.gov.uk, s'inscrit dans la dynamique déjà abondamment présentée « prévention, réutilisation, recyclage » et, sans éluder aucune des multiples facettes du sujet, propose, pour chacune d'entre elles, des orientations ainsi qu'un calendrier de concertation et d'étude. Il paraît sensiblement plus approfondi que le plan écossais. Outre les moyens réglementaires et fiscaux ou parafiscaux, il s'appuie, comme on va le voir, sur la profitabilité interne ou même l'intérêt commercial de cette démarche pour l'entreprise, évitant ainsi tant aux Services Publics qu'aux exploitants des lourdes réglementations. Plusieurs points paraissent susceptibles de concerner plus particulièrement les D.I.B. :

- **Prévention** : un programme est annoncé pour décembre 2013 ;
- **Voluntary Responsibility Deals** : il s'agirait d'engagements volontaires qui s'inscriraient dans la stratégie de l'entreprise dans l'intérêt bien compris de chacun ; le document donne à penser que des discussions sont déjà en cours (« (...) We are now working closely with businesses ... ») dans plusieurs secteurs, tels que papier, textile, construction et emballage ;
- **Décharges** : La « landfill tax » va continuer à augmenter pour atteindre 80 £ / t en 2014/ 2015, des restrictions progressives vont faire l'objet de consultations en commençant par les déchets de bois, des encouragements vont favoriser la valorisation énergétique et les nouvelles technologies, enfin des études vont préciser les cas dans lesquels la décharge reste la moins mauvaise solution ;
- **Collecte et valorisation des déchets des PME** : le document prend acte des multiples difficultés, telles que l'insuffisance des services et leur coût quand ils existent, et affiche l'intention d'y faire face.

Sans mettre en cause une démarche aux principes de laquelle il avait déjà apporté son soutien, le C.B.I. souligne dans sa première réaction l'importance des investissements qui seront nécessaires, ainsi que la nécessité d'une action coordonnée de l'ensemble des ministères concernés. Le syndicat professionnel du déchet (E.S.A.) rappelle en outre divers problèmes concrets tels que les réticences du public devant la construction d'incinérateurs. Sans pour autant les prendre à la légère, ces réactions n'ont toutefois rien d'inquiétant, car, si la publication de ce document constitue l'aboutissement d'une première étape, il marque aussi les prémisses à de nouvelles discussions, qui devront notamment vaincre des réticences et déterminer qui paie quoi.

Une proposition de coopération avec la France pourrait, à ce stade, être opportune compte-tenu de l'expérience française notamment en matière de diversité technique, qui pourrait à la fois éclairer l'administration britannique dans ses orientations et faciliter l'acceptation locale d'évolutions techniques.

3. EXEMPLES ET CONTRE-EXEMPLES DANS QUELQUES PAYS DE MOINDRE POPULATION

3.1. FINLANDE

La Finlande semble offrir un contraste intéressant par rapport aux situations examinées plus haut, avec une population de 5,3 millions d'habitants, soit à peu près la moitié de celle du Land de Bade-Wurtemberg, très inégalement répartie sur une superficie dix fois plus vaste.

Le caractère limité de la documentation en anglais accessible sur les sites web nationaux, tels que www.environment.fi ou www.ely-keskus.fi, a conduit, en première approche, à se reporter sur la description externe de la situation proposée dans deux documents, tous deux publiés en 2009 : le chapitre 5 du rapport A.E.E. déjà cité pour la R.F.A. (www.eea.europa.eu/publications) et un examen environnemental de l'OCDE (www.ocde.org). Malgré, semble-t-il, de bonnes intentions nationales dès avant l'adhésion de la Finlande à l'Union Européenne en 1995, ces deux documents indépendants donnent, comme on va le voir, le sentiment d'une situation durablement floue, mouvante et globalement peu efficace dans tous les domaines, qu'il s'agisse de réglementation, de pratique ou d'objectifs.

Ainsi le premier chapitre « Conclusions et recommandations » du document de l'OCDE commence-t-il ce domaine sur des constats encourageants : « *les objectifs de réduction au minimum des quantités de déchets ont été atteints dans l'industrie pétrolière, la chimie et l'industrie des métaux de base ; on relève des taux élevés de valorisation des déchets dans les secteurs des pâtes et papiers et du bois et dans l'industrie alimentaire ; (...) les taux de valorisation du verre, du plastique, du papier, du carton, des métaux et des véhicules hors d'usage dépassent les objectifs fixés dans les programmes de responsabilité élargie des producteurs* » mais change complètement de ton au second alinéa : « *les quantités de déchets (...) ont augmenté dans certains secteurs manufacturiers, à commencer par l'industrie des pâtes et papiers, la prévention de la production de déchets n'étant pas suffisamment prise en compte dans les permis environnementaux ; (...) les taux de valorisation des déchets demeurent en deçà des objectifs dans l'industrie pétrolière, la chimie et l'industrie des métaux de base, ainsi que dans les secteurs de la construction et de l'énergie ; la production de déchets dangereux a augmenté (...) et la plupart des déchets dangereux sont encore mis en décharge ; (...) la surveillance des déchets demeure problématique ; etc* ».

Quant au rapport A.E.E., on peut y lire des phrases telles que : « *municipalities can fulfil their responsibility by providing landfill capacity* » ou « *from 2000 to 2005 the focus shifted towards co-incineration but when co-incineration plants were required to meet the stricter emission standards set by the EU Waste Incineration Directive, the use of municipal waste fractions became economically unattractive* ».

Il semble donc au total, sur cette base, qu'en 2009, globalement, la majeure partie des déchets aboutissaient en décharge, y compris pour ce qui concerne les D.I.B. et même les DIS, quoique la situation varie d'un secteur industriel à l'autre. Les causes de ce relatif échec restent peu claires, au delà des explications politico-administratives suggérées par l'Agence Européenne de l'Environnement (autonomie des collectivités territoriales, éclatement des responsabilités en matière de déchets, faible densité de population sur une large part du territoire, ...).

3.2. IRLANDE

S'il faut en croire les conclusions de l'examen environnemental publié en 2010 par l'OCDE, malgré des progrès depuis quelques années et des « accords passés entre l'industrie et les pouvoirs publics », « la production de déchets dangereux est en hausse et quelque 10 % de ces déchets ne sont pas déclarés et vraisemblablement mélangés aux ordures ménagères, (...) plus de 80 % de l'ensemble des déchets et près de la moitié des déchets dangereux (...) sont expédiés en dehors du pays, (...) certains particuliers continuent de brûler des déchets ou d'en abandonner dans des décharges non contrôlées ». La situation économique actuelle de l'Irlande ne paraît pas de nature à encourager beaucoup d'espoir.

3.3. PORTUGAL

Après la Finlande et l'Irlande, le rapport 2011 de l'OCDE sur le Portugal est un peu plus encourageant : « *La production de déchets dangereux a continué d'augmenter. Le rythme d'augmentation a été plus lent que celui enregistré en 2001-10 pour l'activité économique et la consommation privée, mais il s'est accéléré depuis 2007. Des progrès encourageants ont été accomplis en matière de gestion des déchets, en particulier en ce qui concerne la lutte contre les décharges sauvages qui constituaient auparavant un problème préoccupant. Toutes les municipalités ont mis en place des systèmes efficaces de collecte pour les déchets mixtes. Un réseau efficient d'infrastructures de traitement des déchets est en place, y compris pour les déchets dangereux. La collecte et le traitement des piles et accumulateurs usagés, déchets d'équipements électriques et électroniques, huiles usées, véhicules hors d'usage, pneus usagés et emballages sont soumis à des dispositifs de responsabilité élargie des producteurs et des efforts ont été entrepris pour relier ces dispositifs aux marchés de matières récupérées et recyclées. De nombreuses municipalités font payer la collecte des déchets municipaux, mais les tarifs ne sont pas toujours fixés à un niveau suffisant pour inciter à réduire la production de déchets.* ».

Les informations aimablement transmises par l'ambassade de France à Lisbonne vont globalement dans le même sens positif : « *Début août 2010, l'INE (institut national de la statistique – www.ine.pt) a pour la première fois publié des données statistiques relatives au secteur des résidus au Portugal de manière intégrée. Selon ces données qui ont comme source l'Agence Portugaise de l'Environnement, chaque portugais a produit en moyenne 470 kg de résidus urbains par an entre 2004 et 2009 (511 kg en 2009). En moyenne, au Portugal, 65% des déchets sont encore déposés dans des décharges, soit 8% de plus que la moyenne européenne. La valorisation énergétique ne concerne pour l'instant que 18% des déchets mais connaît une croissance annuelle de 6%. La valorisation organique concerne, quant à elle, 7% des déchets. En l'espace de six ans, les résidus urbains destinés au recyclage ont doublé : chaque portugais a envoyé 46 kg de déchets au recyclage (67 kg en 2009), soit en moyenne 10% du total de déchets produits. Même si le Portugal est encore en-dessous de la moyenne européenne, il tend à converger avec ses partenaires européens. Le principal matériel recueilli dans les éco-points (la collecte sélective en porte-à-porte étant encore marginale au Portugal) est le papier, suivi du verre qui perd néanmoins du poids. Au contraire, la collecte d'emballages est celle qui a le plus augmenté, le montant recyclé dans cette catégorie ayant quadruplé en six ans. Au cours de la même période, le Portugal a généré près de 172 millions de tonnes de résidus sectoriels, 11% desquels dangereux (19 millions de tonnes). L'industrie transformatrice et le secteur du commerce et services ont contribué à près de deux-tiers du total des résidus sectoriels produits. Enfin, les entités gestionnaires de flux de déchets spécifiques ont recueilli 6,1 millions de tonnes de résidus entre 2004 et 2009, 90% desquels ont été recyclés*

(5,4 millions de tonnes). Les principaux matériaux recyclés sont les emballages et le matériel en provenance des véhicules en fin de vie. ».

De l'aveu même de l'actuelle ministre portugaise de l'environnement et de l'aménagement du territoire, Mme Dulce Pássaro, auprès de l'ambassade de France, le Portugal s'est inspiré des modèles français de recyclage et de gestion des déchets.

S'il s'avérait nécessaire d'approfondir tel ou tel élément de ce dossier ou si la DGPR voulait proposer son appui technique, l'Agence portugaise de l'environnement propose une page web en anglais (www.apambiente.pt/apresentacao/apaENG/Paginas/default.aspx) sur laquelle on trouvera un organigramme sommaire (Organisational chart) avec le nom de plusieurs personnes compétentes en matière de déchets et l'ambassade de France serait certainement disposée à apporter son concours.

4. ANALYSE TRANSVERSALE

Au plan des politiques nationales et locales

Cette étude confirme l'extrême diversité des situations nationales, et parfois au sein d'un même pays, en fonction notamment :

- de la sensibilité du public et de ses conséquences,
- des spécificités constitutionnelles ainsi que d'éléments historiques,
- des traditions nationales en matière de protection des personnes et des biens.

Elle donne ensuite le sentiment que les D.I.B. ne font nulle part partie des préoccupations de premier plan en matière de gestion des déchets, même dans les pays les plus avancés dans ce domaine, au point qu'il paraît souvent difficile d'identifier au niveau national ou local une politique explicite en matière de D.I.B., sans même parler, le cas échéant, des moyens mis en œuvre ou prévus.

On peut aussi s'interroger sur les modalités et les limites d'une diversité de démarches régionales ou plurirégionales : la dynamique de certaines zones est bienvenue quand elle a un effet d'entraînement, mais si c'est une simple vitrine, elle ne pourra masquer indéfiniment les retards qui subsistent ailleurs.

Faute de mieux, l'étude semble confirmer la nécessité à tous les niveaux d'une stratégie transversale en matière de déchets, dont les D.I.B. constituent forcément un élément explicite ou implicite, et qui peut d'ailleurs constituer un élément de réponse à des exigences européennes dans d'autres domaines tels que les gaz à effet de serre.

Au plan des entreprises

Les sites web des entreprises restent généralement laconiques, tant sur leurs pratiques actuelles que sur les recherches en matière d'économie de moyens et de valorisation des déchets, recherches probables au moins dans certaines d'entre elles. En pratique, leur démarche semble pragmatique : elles semblent fonder dans chaque pays leur comportement non seulement sur la réglementation en vigueur et les pressions fiscales ou parafiscales, mais aussi sur les attentes sociétales, sur les possibilités matérielles de valorisation et d'élimination, ainsi que sur les éventuels profits envisageables, ces multiples éléments conduisant à des arbitrages au moins implicites. A ce titre, il est vrai que des évolutions externes telles que la hausse des cours des matières premières peuvent inciter au moins certaines d'entre elles à des démarches vertueuses indépendamment même des pressions politiques ou sociétales, démarches vertueuses dont les conséquences en matière de déchets peuvent toutefois refléter la volatilité des marchés si elles ne sont pas entre-temps transcris dans la réglementation.

Les éliminateurs de déchets, dont beaucoup pratiquent aussi les métiers de l'eau et des matières premières, semblent eux aussi s'adapter à toutes les situations nationales et locales.

Le cas britannique illustre les possibilités d'évolution dans ce cadre multidimensionnel.

Au plan sociétal

Les attentes sociétales sont à double face : elles expriment une exigence de progrès environnemental mais aussi une crainte des évolutions techniques vécues comme une menace potentielle. Leur caractère déterminant souligne donc l'importance de l'information du public et plus généralement de la concertation, sans négliger pour autant les missions régaliennes de protection des personnes et des biens.

Leur diversité, qui se reflète notamment dans les différences de place sociale des

associations d'un pays à l'autre, peut toutefois faire craindre que la disparité des pratiques en Europe ne soit appelée à durer, avec tous les inconvénients qui peuvent en résulter.

Au plan français

Dans l'ensemble, cette étude donne à penser que, au moins dans ce domaine, la France n'est pas particulièrement en retard et qu'elle dispose d'une expérience technique suffisante pour servir de référence à d'autres pays (exemple du Portugal). Sa stratégie mériterait même, à mon sens, d'être présentée avec plus de clarté et mise en valeur avec plus d'habileté, comme c'est le cas dans la plupart des Länder allemands, en Angleterre ou en Ecosse. Les efforts de multilinguisme constatés dans d'autres pays seraient également matière à réflexion.

Je recommande aussi d'examiner au moins la possibilité de reprendre en France le thème britannique des « voluntary responsibility deals » et de mettre en avant la dynamique propre aux entreprises afin d'obtenir de nouveaux progrès tout en économisant les deniers publics. A défaut, il restera toujours la réglementation des installations classées pour orienter les exploitants dans la bonne voie et les y maintenir.

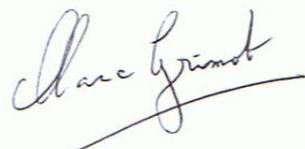
CONCLUSION

Malgré l'extrême diversité des situations nationales, et parfois au sein d'un même pays, cette étude donne le sentiment que les D.I.B. ne constituent nulle part l'une des priorités de l'action publique en matière de déchets, ce qui confirme la nécessité à tous les niveaux d'une stratégie transversale (au moins à ce stade).

Les entreprises semblent fonder partout leur comportement non seulement sur la réglementation en vigueur et les pressions fiscales ou parafiscales, mais aussi sur les attentes sociétales, sur les possibilités matérielles de valorisation et d'élimination, ainsi que sur les éventuels profits envisageables, ce qui pourrait dans certains cas permettre d'espérer des progrès sans intervention directe de l'administration.

Le caractère déterminant des attentes sociétales souligne l'importance de l'information du public et plus généralement de la concertation, sans négliger pour autant les missions régaliennes de protection des personnes et des biens.

L'étude donne enfin à penser que, au moins dans ce domaine, la France n'est pas particulièrement en retard et qu'elle dispose même d'une expérience technique suffisante pour lui permettre d'envisager une coopération avec d'autres pays si elle y trouve intérêt (elle a par exemple été une référence pour le Portugal). Mais elle pourrait utilement améliorer la présentation publique de sa stratégie nationale, ainsi qu'examiner la possibilité de reprendre en France le nouveau thème britannique des « voluntary responsibility deals » dans un double souci de progrès environnemental et d'économie des deniers publics.



Marc GRIMOT
Ingénieur général des Mines

Annexes

1. Lettres de mission

007525-01



REPUBLIC FRANCAISE

en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Direction générale de la prévention des risques

La Défense, le 27 oct. 2010

Service de la prévention des nuisances
et de la qualité de l'environnement

Le directeur général de la prévention
des risques

à

Monsieur le Vice-président du
Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Ref. : [\dc-nt-apn-1\dgpr_sonq dir\Lettre mission CGEDD.doc](#)
Affaire suivie par
Patricia.blanc@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01.40 81 88 24- Fax : 01.40 81 20 72

Objet : Déchets industriels banals

La politique de collecte, de traitement et de stockage des déchets doit relever d'une stratégie globale qui met en oeuvre différentes problématiques étroitement imbriquées les unes aux autres. Si depuis quelques années des progrès certains ont été réalisés quant aux déchets **gérés par les collectivités locales** d'une part, aux déchets spéciaux d'autre part, le flux des déchets industriels banals **semble moins bien connu et moins suivi**.

La transposition de la directive cadre sur les déchets 2008/98 et la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement conduisent à une attention accrue sur ces flux, sur les enjeux qu'ils présentent en terme de recyclage, sur les exutoires qu'ils requieront.

L'action menée dans ce domaine sera d'autant plus efficace qu'elle tiendra compte de l'expérience d'autres pays.

Suite aux contacts intervenus entre mes services et M. Grimot, je souhaiterais en conséquence que le CGEDD examine les politiques menées dans ce domaine dans quelques pays d'Europe en vue de faire apparaître tant d'éventuels exemples à suivre que les écueils à éviter. Le rapport devra examiner, dans la mesure du possible :

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

Grande Arche - APN - 92055 - LA DEFENSE CEDEX

www.developpement-durable.gouv.fr

Grande Arche - APN - 92055 - LA DEFENSE CEDEX

- la nature des déchets dont la production a pu être maîtrisée et les mesures de prévention adoptées ou dont la valorisation a été améliorée ;
- les mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics, les entreprises et les collectivités locales tant au plan financier que réglementaire pour parvenir à ce résultat.

Les contacts à la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) pour cette mission sont **Mme Patricia BLANC**, chef du Service de la Prévention des Nuisances et de la Qualité de l'Environnement (SPNQE) et **M. Olivier DAVID**, chef du Bureau de la Planification et de la Gestion des Déchets (BPGD).

Le directeur général de la prévention
des risques

Laurent MICHEL



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

*Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable*

Le Vice-Président

Référence CGEDD n° 007525-01

La Défense, le - 6 DEC. 2010

Note

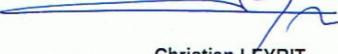
à l'attention de

Monsieur Marc GRIMOT,
ingénieur général des mines

Par note du 27 octobre 2010, le Directeur général de la prévention des risques a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission sur le traitement des déchets industriels banals.

Je vous confie cette mission enregistrée sous le n° 007525-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD. Sa supervision sera assurée par le Président de la 4ème section.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission aux fins de transmission au Directeur général de la prévention des risques.


Christian LEYRIT

Copies : M. le Président et M. le Secrétaire de la 4ème section

Présent
pour
l'avenir

www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 81 23 24

2. Principaux sites web consultés

(n.b. : cette liste n'est pas exhaustive)

Sites européens et internationaux

www.ocde.org

www.eea.europa.eu

République Fédérale d'Allemagne

www.bmu.de

www.destatis.de

www.bdi.eu

www.bde-berlin.org

www.nabu.de

www.um.baden-wuerttemberg.de

www.umwelt.nrw.de

www.sachsen.de

Royaume-Uni

www.defra.gov.uk

www.scotland.gov.uk

www.cbi.org.uk

www.esauk.org

www.wrap.org.uk

www.nisp.org.uk

Finlande

www.environment.fi

www.ely-keskus.fi

Portugal

www.apambiente.pt

www.ine.pt

3. Glossaire des acronymes

Acronyme	Signification
AEE	Agence européenne de l'environnement
BDI	Bundesverband des Deutschen Industrie (équivalent allemand du MEDEF)
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (ministère fédéral allemand en charge de l'environnement)
CBI	Confederation of British industry (équivalent britannique du MEDEF)
CET	Centre d'enfouissement technique
DEFRA	Department of environment, food and rural affairs (ministère britannique en charge notamment de l'environnement)
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
D.I.B.	Déchets industriels banals
GES	Gaz à effets de serre
PME	Petite et moyenne entreprise
RFA	République fédérale d'Allemagne

Présent pour l'avenir

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable
7^e section – secrétariat général
bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 12/45