

Circulaire du 28/04/98 relative à la mise en oeuvre et l'évolution des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés

(non publiée au JO)

Le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

à MM. les préfets de région, MM. les préfets de départements :

A mi-chemin de l'échéance fixée par le législateur en 1992, l'Etat d'avancement de la planification départementale ou interdépartementale de l'élimination des déchets ménagers et assimilés, pour les cent départements et les deux collectivités territoriales concernés, est le suivant :

- 79 plans ont été adoptés par arrêté préfectoral, dont un couvrant deux départements (Drôme et Ardèche);
- 6 plans départementaux sont en phase d'enquête publique;
- 7 plans départementaux ont déjà été approuvés par les commissions départementales concernées;
- 2 plans départementaux (Cher et Nièvre) dont l'arrêté préfectoral a été annulé par les tribunaux administratifs sont en cours de réexamen;
- 5 plans départementaux (Meurthe-et-Moselle, Moselle, Nord, Paris et Tarn-et-Garonne), ainsi que les plans des deux collectivités territoriales (Saint Pierre-et-Miquelon et Mayotte), restent à élaborer.

Au niveau national, je constate un retard dans l'élaboration des plans par rapport à la date du 3 février 1996 initialement prévue en application de la loi; ce retard reflète aussi l'importance de l'enjeu et la difficulté des réflexions engagées au niveau local par l'ensemble des collectivités, des administrations et de leurs partenaires socio-économiques.

A contrario, certains plans montrent, par la qualité de leur contenu et par l'ouverture ayant présidé à leur élaboration, que nombre de solutions reposent en premier lieu sur la volonté des différents acteurs à définir, en concertation, des objectifs réalistes de gestion des déchets et garantissant un niveau élevé de protection de l'environnement. Dans cette perspective, l'échange d'expériences constitue aussi une condition essentielle de la réussite de cette politique.

Cette démarche de réflexions et de concertation locales a été validée par l'expérience : je souhaite désormais qu'elle soit approfondie et pérennisée.

Le cas des départements "retardataires"

Le nombre de départements pour lesquels les travaux d'élaboration du plan sont peu avancés ou inexistant reste relativement faible.

Néanmoins, pour ces derniers, je vous invite à engager l'analyse des causes de cette situation et à me présenter, sous un mois, un calendrier des études et des actions à entreprendre pour faire aboutir rapidement la procédure d'élaboration et d'adoption des plans, en prenant en compte les orientations définies par la présente circulaire.

Je vous demande de bien vouloir tout mettre en oeuvre pour que ces procédures soient menées à leur terme avant la fin de cette année.

Pour les plans adoptés ou en cours d'adoption

Pour les départements où les plans sont adoptés ou en cours d'adoption, la démarche que je vous demande d'engager maintenant est celle d'une réorientation qui doit se traduire par un aménagement des objectifs antérieurement définis de façon à intégrer davantage de recyclage matière et organique et, ainsi, de limiter le recours à l'incinération et au stockage aux seuls besoins. Je souhaite que cette réorientation soit réalisée de façon à permettre la réalisation des objectifs de la loi de 1992 et la mise en oeuvre, sans retard, des actions déjà prévues et compatibles avec les orientations qui suivent.

Ces orientations visent à redonner à la politique de prévention et de valorisation la place qu'il convient, notamment par rapport aux filières de traitement que sont l'incinération et le stockage.

En effet, un constat s'impose sur le recours à l'incinération. La définition très réductrice du déchet ultime qui prévalait jusqu'à présent, le définissant à tort comme les seuls résidus d'incinération, faisait de cette technique un traitement obligé. L'examen des premiers plans adoptés, basés sur cette conception du déchet ultime, a montré que le recours à l'incinération était alors à la fois presque systématique et important, et pouvait, dans ces conditions, obérer les possibilités de développement du recyclage et de la valorisation-matière.

Si une relecture des objectifs antérieurs est ainsi nécessaire, il convient cependant de veiller à ne pas tomber dans l'excès. L'incinération avec récupération d'énergie et correctement dépolluée est un mode de traitement et de valorisation des déchets qui a sa place dans une approche multi-filières d'élimination. Elle peut parfois se révéler incontournable, comme pour les grandes agglomérations ou les régions ayant des débouchés limités pour la récupération matière ou organique. Pour l'avenir, il faudra trouver, après avoir étudié et mis en oeuvre des solutions concrètes de réduction du gisement et de valorisation des matériaux qu'il contient, un équilibre entre incinération et stockage, réalisés dans les conditions réglementaires prévues.

De plus, concernant les décharges brutes, j'ai déjà indiqué, dans ma circulaire du 10 novembre 1997, que l'objectif de résorption de ces décharges, fixé depuis 1992, devait être fermement maintenu et traduit par un programme d'action destiné à être inclus dans les plans.

L'existence d'un mécanisme de cofinancement spécifique de ces opérations, mis en oeuvre par l'Agence de l'environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) écarte désormais la plupart des raisons avancées pour le retard actuel. Le souci de disposer d'installations de stockage conformes à l'arrêté ministériel du 9 septembre 1997, dont l'image souffre de la situation actuelle concernant les décharges brutes, constitue pour moi un enjeu supplémentaire nécessitant cette résorption. Il est parfaitement clair que le modèle décrit dans l'arrêté du 9 septembre 1997 constitue un cadre d'aménagement et de fonctionnement d'installations qui pourront stocker des déchets, issus de déchets ménagers, au-delà de juillet 2002.

Cette réorientation que je vous demande d'engager doit notamment être apportée à l'occasion de la révision des plans, prévue par le décret n° 1008 du 18 novembre 1996 pris en application de [l'article 10-2 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975](#) (modifiée), compte tenu des modifications et ajustements rendus nécessaires par le retour d'expérience des opérations réalisées et l'évolution de la production de déchets et des techniques de traitement.

Vous pourrez également l'engager si vous deviez constater que le plan actuel s'écarte significativement des orientations décrites dans la présente circulaire.

Les objectifs et les principes à retenir pour l'élaboration et la réorientation des plans

L'[annexe](#) ci-jointe détaille les objectifs et les principes qui doivent guider votre action et les décisions des collectivités locales, tant pour l'élaboration des plans qui restent à élaborer que pour la démarche de réorientation des plans que je vous invite à engager.

Ces orientations encadreront également les interventions de l'Etat en termes de soutien financier de filières et des projets. Elles constitueront également des priorités qui pourront utilement être affichées dans la définition des prochains contrats de plan entre l'Etat et les régions.

J'attire tout particulièrement votre attention sur les points suivants, fondamentaux pour réussir la planification départementale de l'élimination des déchets ménagers et assimilés :

1. La modernisation de la gestion des déchets a pour objectif premier de mettre en place un système d'élimination des déchets respectueux de l'environnement et de l'homme et en cohérence avec les spécificités territoriales de chaque commune ou groupement de communes constitué pour l'élimination des déchets.

Il implique une action volontariste pour réduire la croissance actuelle de la production de déchets, dont nombre de composantes dépendent ou nécessitent l'implication du niveau local. Dans la circulaire du 24 février 1997, la ministre de l'Environnement avait déjà attiré votre attention sur la faiblesse des plans élaborés sur ce point. Je constate que l'orientation générale actuelle des plans ne s'écarte pas significativement de cette situation antérieure. Une inflexion notable doit donc être donnée sur ce point essentiel.

Il sous-entend aussi une application stricte de la réglementation en vigueur que ce soit pour la création ou pour la mise en conformité des installations d'incinération ou de stockage de déchets.

Je vous demande d'être particulièrement vigilant et intransigeant sur ce dernier point : les situations de non-respect flagrant de la réglementation, du type de celles rencontrées aujourd'hui trop fréquemment pour des incinérateurs de déchets ménagers ou des décharges, ne peuvent et ne doivent ni perturber, ni se renouveler.

Une large part des difficultés rencontrées, pour l'implantation de nouvelles unités de collecte ou de traitement, tient aussi aux difficultés passées et parfois persistantes à faire appliquer les règles prévues au plan national ou local.

2. La maîtrise des coûts d'élimination des déchets est une préoccupation qui doit être constamment présente et prise en compte dans les différentes phases de l'élaboration de la mise en oeuvre, et l'évaluation des plans.

Je vous demande de veiller tout particulièrement d'une part à ce que les actions de récupération puissent reposer sur des débouchés qui permettront de couvrir une part suffisante des dépenses correspondantes et d'autre part à ce que les investissements lourds, comme les installations d'incinération, ne soient pas surdimensionnés.

A cet égard, le constat d'un besoin limité d'incinération ou de stockage, après mise en place des filières de collecte sélective et de recyclage, peut être le signe de la nécessité d'une vision allant au-delà du périmètre défini, nécessitant l'établissement de coopérations entre périmètres. Cette perspective est préférable, du point de vue environnemental mais aussi économique, au fait de réduire la part consacrée au recyclage, sous prétexte d'assurer un approvisionnement suffisant aux unités d'incinération ou de stockage. Cette orientation peut ainsi constituer une application raisonnable du principe de proximité.

3. La modernisation de la gestion des déchets et la maîtrise des coûts d'élimination doivent intégrer les priorités définies par la loi du 13 juillet 1992 :

- prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets;
- valoriser les déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir à partir des déchets des matériaux réutilisables;
- traiter les déchets pour récupérer de l'énergie;
- le traitement, respectueux de l'environnement, de la fraction non récupérable ou non réutilisable des déchets.

L'objectif que je retiens au niveau national est, qu'à terme, la moitié de la production de déchets dont l'élimination est de la responsabilité des collectivités locales soit collectée pour récupérer des matériaux en vue de leur réutilisation, de leur recyclage, de leur traitement biologique ou de l'épandage agricole.

Cet objectif tient également compte des obligations communautaires que notre pays s'est engagé à respecter, concernant notamment les déchets d'emballages des ménages.

Les délégations régionales de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), membres à part entière des commissions départementales, pourront assurer une fonction d'expertise dans cette double approche de modernisation de la gestion des déchets et maîtrise des coûts. Elles pourront solliciter, en tant que de besoin, les compétences nationales de l'ADEME.

4. Au 1er juillet 2002, seuls les déchets ultimes pourront être admis en centres de stockage. Si la définition précise du déchet ultime sera fonction des conditions locales, vous veillerez à restreindre progressivement, avant même la date de juillet 2002, la mise en décharge d'ordures brutes, c'est-à-dire de déchets n'ayant pas subi au minimum une extraction, par collectes séparatives ou par tris :

- des matériaux (verres, papiers-cartons, plastiques, ...) en vue de leur recyclage;
- de leur fraction fermentescible ou biodégradable en vue de leur traitement biologique (compostage, méthanisation) ou de l'épandage agricole;
- des produits usagés faisant l'objet d'une élimination dédiée : véhicules hors d'usage, huiles de vidange, vêtements, piles et accumulateurs;...

Ce calendrier graduel est le seul permettant un ajustement des filières conforme aux objectifs de la loi du 13 juillet 1992 et permettant de respecter les échéances prévues par celle-ci.

5. Malgré l'ambiguïté possible de ce terme, un plan départemental adopté ne doit ni se lire ni se réduire à un document figé : c'est un outil qui se veut vivant et évolutif, notamment pour prendre en compte progressivement le retour d'expérience des premières opérations réalisées pour sa mise en oeuvre ou l'évolution de la production de déchets et des techniques de traitement. C'est d'abord et avant tout l'instrument d'une dynamique.

Je tiens cependant à préciser que l'évolution progressive ou la révision d'un plan signifie l'arrêt des seules opérations qui apparaissent dès à présent incompatibles avec les nouvelles orientations définies dans la présente circulaire ou encore avec le retour d'expérience ou l'évolution de la production de déchets et des techniques de traitement.

La démarche initiée par les plans doit s'inscrire dans la durée et être pérennisée. Une évaluation régulière du plan, tous les deux ans par exemple, s'inscrit logiquement dans ce contexte.

6. L'application du principe de proximité nécessite tout d'abord une évaluation précise des impacts des flux de déchets prévus par les différents scénarios.

Le souci de conduire des démarches communes entre divers périmètres ou départements doit être accompagné d'une volonté de privilégier des filières qui assurent une réduction des impacts dus aux transports, notamment routiers.

En particulier, vous étudierez le recours accru à des solutions de transports de déchets utilisant des modes moins polluants (rail, voie navigable), qui ne représentent actuellement que quelques pourcent des flux - importants - de déchets transportés chaque année. Le Fonds de modernisation de la gestion des déchets (FMGD) et l'ADEME peuvent soutenir des initiatives de collectivités locales ou d'entreprises dans le développement de ces modes de transport moins polluants.

7. Le Code général des collectivités territoriales donne la compétence et la responsabilité de l'élimination des déchets ménagers et assimilés aux collectivités ou à leurs groupements : un plan départemental de qualité ne peut donc être qu'un plan porté par les collectivités et non un plan subi par ces dernières. L'élaboration et la mise en oeuvre d'un plan ne se conçoit ainsi qu'avec une forte implication des collectivités et une réelle et constructive concertation de leurs partenaires socio-économiques locaux.

Par ailleurs, l'établissement d'une concertation approfondie avec les mouvements associatifs constitue aussi le gage d'une démarche réussie. Je vous demande d'y veiller tout particulièrement. Les partenaires syndicaux peuvent également apporter une réflexion complémentaire sur ces questions.

Pour les départements où la compétence pour l'élaboration et le suivi du plan a été prise par le conseil général, je vous demande ainsi de bien vouloir porter à leur connaissance les dispositions de la présente circulaire.

De façon générale, je vous invite à communiquer celles-ci à l'ensemble des collectivités locales et partenaires impliqués.

8. L'organisation locale de l'Etat

Nombre de services interviennent dans le domaine, ce qui constitue une palette large de compétences que rend nécessaire la variété des déchets et des solutions de leur bonne gestion.

Cette richesse des compétences ne doit pas se traduire par un manque, réel ou perçu, de coordination entre ces acteurs publics. Il vous appartient naturellement de veiller au bon

déroulement de cette coordination et, au-delà, de l'articulation entre l'exercice d'élaboration et d'évolution du plan départemental et la contribution que vous pourrez apporter au niveau régional, pour la prise en compte des autres déchets dont l'origine et les caractéristiques sont en partie définis au niveau départemental (déchets issus de l'incinération, déchets ménagers spéciaux, par exemple). A cet effet, je vous demande de mettre en place une coordination technique sur la gestion globale des déchets, pilotée par un représentant d'un service de l'Etat que vous aurez désigné. Ce coordinateur technique pourrait, par exemple, être le Chef du service régional de l'environnement industriel ou son représentant.

Vous m'informerez sans délai, sous le timbre de la direction de la Prévention des pollutions et des risques, du nom du coordonnateur technique que vous aurez choisi.

Je vous adresserai très prochainement un courrier personnalisé d'orientation, sur la base d'une évaluation de chaque plan au regard des orientations de la présente circulaire.

Vous voudrez bien me faire part, sous le timbre de la direction de la prévention des pollutions et des risques, des conditions d'application des présentes instructions et des difficultés que vous pourriez rencontrer dans leur mise en oeuvre.

Annexe

1. Les objectifs de récupération de matériaux et de traitement biologique (compostage, méthanisation)

L'article L. 2224-13 du Code général des collectivités territoriales confie aux communes ou à leurs groupements la responsabilité de l'élimination des déchets des ménages.

La quantité de déchets dont l'élimination est de la responsabilité des collectivités locales dépend en pratique des limites qu'elles fixent pour le périmètre du service public : il peut ainsi inclure des déchets produits par des "non-ménages" tels que les déchets industriels banals.

Aujourd'hui, la production annuelle de déchets dont les collectivités assurent l'élimination est de l'ordre de 44 millions de tonnes (Mt) hors déchets de nettoyage, ainsi répartis :

- les ordures ménagères, au sens large du terme : 26 Mt, dont 5,2 Mt de déchets industriels banals, desquelles sont extraits aujourd'hui environ 1,6 Mt de matériaux recyclables par collectes sélectives;

- les autres déchets des collectivités locales : environ 18 Mt dont 4,5 Mt pour les encombrants, 0,9 Mt de déchets d'espaces verts, 2,5 Mt de déchets liés à l'usage de l'automobile, dont la responsabilité de l'élimination incombe largement aux professionnels et collectés essentiellement par les réseaux de déchetteries, et 10 Mt de déchets (boues) de l'assainissement).

Sur la base des actions déjà engagées ou en préparation, comme la mise en place de filières d'élimination dédiées à certaines catégories de produits en fin de vie tels que les piles et accumulateurs usagés, les produits électroménagers usagés, les textiles usagés, ..., et les études et perspectives d'évolution de la gestion des déchets, l'objectif national retenu est, qu'à terme, la moitié de la production des déchets, dont l'élimination est de la responsabilité des collectivités, soit collectée pour récupérer des matériaux (verre, acier, papier-carton, plastique, ...) en vue de leur réutilisation, de leur recyclage, pour un traitement biologique (compostage, méthanisation) ou pour l'épandage agricole.

Cette récupération n'a de sens que si elle n'induit pas une augmentation excessive du coût global de la gestion des déchets.

Elle sous-entend également que les investissements importants, comme les installations d'incinération, ne soient pas surdimensionnés et qu'ils n'aient pas ainsi d'effet asphyxiant sur la mise en place des filières de récupération. Au demeurant, une telle situation pourrait aussi générer des difficultés financières futures.

Elle demande enfin une validation ou une confirmation de l'existence des débouchés (volume, qualité, prix), en particulier pour les produits issus du traitement biologique, comme le compost, dont le marché est souvent un marché local, souvent exigeant en terme de qualité et parfois limité en volume (pour les zones de montagne ou d'élevage).

Cet objectif national ne constitue pas un objectif unique appliqué uniformément à chaque plan départemental. Il faut en effet tenir compte des spécificités territoriales : démographie, urbanisation, ... (cf. [point 2](#) ci-après) pour déterminer les objectifs pertinents et optimaux pour chaque plan.

Ainsi, en fonction de ces spécificités territoriales, les objectifs retenus dans les plans peuvent être plus ou moins ambitieux que cet objectif national, pourvu qu'ils s'inscrivent dans l'esprit de cette démarche.

L'élaboration et la mise en oeuvre des plans étant un processus progressif (cf. [point 3](#) ci-après), la réalisation de ces objectifs est également graduelle.

Cependant, à mi-parcours de l'application de la loi du 13 juillet 1992, les conditions de réussite de cette loi se déterminent aujourd'hui. C'est sur la base d'un suivi et d'une analyse des réorientations de ces plans que sera défini, si nécessaire, un cadre plus précis d'application uniforme d'objectifs chiffrés de valorisation et de recyclage, dans chaque plan.

2. Le droit à la "différence"

Un plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés se conçoit comme un "puzzle" dont chaque pièce est le plan élémentaire élaboré pour chaque groupement de communes assurant, sur son territoire ou périmètre, l'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Sur cet ensemble, viennent se greffer des éléments concernant l'élimination d'autres catégories de déchets : déchets industriels banals, déchets du BTP, ..., dont l'élimination n'est pas de la responsabilité des collectivités.

On doit rappeler à ce stade que le rôle de l'autorité compétente pour l'élaboration et la mise en oeuvre du plan départemental ou interdépartemental est d'abord la validation puis la coordination et la mise en cohérence de ces différents éléments.

En pratique, l'élaboration puis la mise en oeuvre d'un plan départemental ou interdépartemental, pour les déchets dont l'élimination est de la compétence des collectivités, nécessite l'articulation de deux niveaux :

- le niveau départemental, concrétisé par un document d'objectifs, d'organisation et de programmation à moyen et long terme, le plan départemental ; il convient de conserver, par sa rédaction, une certaine souplesse permettant les adaptations et évolutions futures;
- le niveau de chaque périmètre d'élimination, beaucoup plus précis et détaillé au plan technique, financier, économique, ... (choix des filières, des sites, échéancier de réalisation, ...) et correspondant davantage aux moyens à mettre en oeuvre à court terme ; les résultats de ces études alimentent les réflexions menées au niveau départemental et permettent d'abord l'élaboration du plan puis son ajustement et son évolution régulière, en fonction du retour d'expérience de sa réalisation.

Il n'y a pas de "schéma type" d'élimination des déchets ménagers et assimilés que l'on pourrait appliquer uniformément à l'ensemble des périmètres d'élimination. En effet, la combinaison des différentes composantes d'un système d'élimination des déchets ménagers et assimilés (collectes séparatives, tris, déchetteries, ...) dépend essentiellement de critères et de facteurs locaux, propres au périmètre considéré :

- importance de la population;
- densité de population;
- type d'urbanisation et d'habitat;
- aménagement de l'espace et intégration des installations de traitement des déchets dans cet espace;
- potentiel, proximité et économie des débouchés pour la valorisation des matériaux récupérés, des produits issus du traitement biologique et de l'énergie récupérée de l'incinération;
- quantité et composition actuelle des déchets à éliminer et évolution prévisible;
- capacité disponible de stockage sans nuisances des déchets;
- capacité technique et financière des communes du périmètre,
- etc.

Ces facteurs, renvoyant à la spécificité territoriale et à l'aménagement du territoire considéré, font qu'inéluctablement, dans un même département, les plans élémentaires élaborés pour chaque groupement de communes peuvent avoir des objectifs, des contenus et des échéances qui leur sont propres.

3. Le phasage de la mise en oeuvre des plans

Comme indiqué [au point 2](#) ci-dessus, un plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés est la combinaison de composantes élémentaires et complémentaires (collecte, tri, déchetterie, centres de regroupement ou de transit, traitement biologique, ...) d'un système de gestion des déchets.

Les opérations correspondant à la mise en oeuvre de chacune de ces composantes peuvent être réalisées simultanément (exemples : collecte séparée et tri, collecte séparée et traitement biologique, ...) ou successivement (exemple : collecte séparée et tri puis incinération), selon leurs interdépendances.

Elles peuvent également faire l'objet d'un échancier de réalisation progressive avec des priorités éventuelles entre certaines opérations, voire au cours d'une même opération élémentaire (la collecte séparée et le tri peuvent être mis en place progressivement à l'intérieur d'un périmètre d'élimination).

Ces priorités peuvent être souhaitables, voire indispensables, pour des motifs tant techniques que financiers, comme :

- la validation des résultats des opérations réalisées (par exemple : collecte séparée/tri/valorisation) pour ajuster la poursuite de l'opération à l'intérieur du périmètre ou pour dimensionner au plus juste l'opération suivante (par exemple l'incinération),
- l'adaptation des capacités techniques, financières et économiques du groupement de communes à faire face à la charge représentée par les actions à mener,
- extension du périmètre initial d'élimination pour certaines opérations.

Ce phasage et cette progressivité des opérations sous-entendent que la plus grande souplesse d'évolution et d'adaptation soit privilégiée dans le choix des filières de gestion.

4. Le caractère évolutif du plan

Le plan départemental, et chacun des plans élémentaires des différents périmètres d'élimination du département, doit être un outil vivant qui évolue, à intervalles réguliers, en fonction de sa mise en oeuvre.

En effet, le contenu du plan est généralement fondé sur des prévisions d'évolution de la qualité et de la quantité de déchets à collecter et à traiter, prévisions étayées par des études plus ou moins fines et exhaustives réalisées au moment de son élaboration et sur les résultats attendus de chacune des opérations élémentaires réalisées.

Ces inventaires ont vocation à être actualisés périodiquement, servant de support aux réflexions conduites dans le cadre de l'élaboration et de l'évolution du plan.

Par ailleurs, certains plans adoptés n'ont pas d'estimation des coûts d'investissements et d'exploitation correspondant à ses objectifs ou renvoient à des études complémentaires pour le dimensionnement des installations. Il en est fréquemment de même sur les perspectives d'emplois directs relatifs à chaque scénario de gestion de déchets.

Le plan approuvé et adopté doit donc pouvoir évoluer pour prendre en compte tous ces éléments : les modalités de révision sont différentes selon que l'économie générale du plan est ou n'est pas profondément remaniée, à supposer qu'elle ait été définie avec précision à ce jour.

Pour ces révisions, l'économie générale du plan concerne d'abord :

- l'organisation, la programmation et les objectifs à long terme de l'élimination dans le département,
- les projets structurants (incinération et stockage notamment).

L'ajustement de la capacité d'un centre de tri ou d'une unité de compostage, la modification de sa localisation ou l'ajustement d'un objectif sur une opération élémentaire, dès lors qu'ils découlent :

- d'études complémentaires prévues par le plan, ou
- du retour d'expérience des opérations déjà réalisées;

pourraient ainsi être considérés comme ne remettant pas en cause "l'économie générale du plan" et ne nécessitant donc pas une procédure lourde.

Ceci ne pourra cependant se concevoir que sur la base d'une réelle concertation locale, menée au niveau des communes du groupement de communes concerné par l'ajustement et auprès de leurs partenaires socio-économiques et associatifs.

Un intervalle de deux ans pour réviser ou ajuster chaque plan semble raisonnable : un rapport d'avancement du plan établi à cette échéance peut constituer le support de cette révision.

5. La prise en compte des déchets non ménagers

La loi définit ainsi les responsabilités en matière d'élimination des déchets :

- les déchets ménagers et les déchets non ménagers collectés dans le cadre du service public d'élimination des déchets ménagers et dans les conditions définies par la collectivité, sont de la responsabilité des communes ou de leurs groupements,
- les déchets non ménagers collectés hors du service public, c'est-à-dire essentiellement les déchets industriels banals et les déchets du BTP, sont de la responsabilité des entreprises qui les produisent,

- les déchets d'activités de soin sont de la responsabilité des établissements de soin ou, plus largement, du producteur au sens du décret n° 97-1048 du 6 novembre 1997.

Dans la pratique, il faut considérer, pour la collecte, que les déchets "assimilés" aux déchets ménagers sont les déchets courants des petits commerces, des artisans, des services, qui sont présentés sur le trottoir dans les mêmes récipients que les ordures ménagères, et qu'il est bien souvent impossible de distinguer, lors de la collecte, des déchets ménagers.

Les collectivités n'ont pas de responsabilité concernant les déchets industriels banals et les déchets du BTP, sauf s'ils sont collectés dans le cadre du service public dans les limites que se fixent les collectivités elles-mêmes.

Ainsi donc pour le dimensionnement des opérations de collecte et de traitement de déchets ménagers et assimilés, la prise en compte éventuelle des déchets non ménagers relève de la responsabilité et de la décision des collectivités.

Cette décision doit s'appuyer sur des informations fiables et validées sur leur production, leurs filières de traitement et l'évolution à terme de cette production et des modes de traitement.

Il vous appartient néanmoins de veiller à ce que ces projets intègrent les obligations législatives et réglementaires en vigueur, comme les dispositions du décret n° 94-609 du 13 juillet 1994, relatif aux emballages dont les détenteurs ne sont pas les ménages.

Pour éclairer cette décision, et si ces structures n'ont pas encore été mises en place, il convient que l'autorité compétente pour l'élaboration et le suivi du plan crée les sous-commissions ou les groupes de travail pour ces catégories de déchets afin de rassembler les données permettant la planification de leur élimination. Les producteurs de ces déchets, responsables de leur élimination, doivent naturellement être les principaux acteurs de cette réflexion.

Si les collectivités optent pour la prise en compte des déchets non ménagers, notamment pour le dimensionnement des installations de traitement, je vous demande de veiller particulièrement à ce que les modalités de financement de ce service additionnel soient effectivement assurées et arrêtées, comme par exemple par la mise en place de la redevance spéciale.

La mise en place, au niveau des unités de collecte et de traitement, de procédures précisent de mesure de ces flux et la mise en place d'une comptabilité spécifique sont deux conditions nécessaires à l'application de cette disposition législative.

6. Les "déchets ultimes"

Au [point 2](#), il est précisé que, pour un périmètre donné, la combinaison des différentes composantes d'un système d'élimination des déchets ménagers et assimilés dépend de critères locaux, propres au périmètre considéré. Cette approche a trois conséquences essentielles :

1. En premier lieu, par la spécificité territoriale, elle induit que l'élaboration du plan et sa mise en oeuvre, pour un périmètre d'élimination donné, ne peuvent être menées qu'avec une forte implication des communes et de l'ensemble des partenaires socio-économiques (associations, industriels, ...) de ce périmètre. Cette implication et la concertation locales sont indispensables pour qu'à l'issue de l'élaboration du plan, lors de sa mise en oeuvre et de son évolution, celui-ci soit porté et non subi par les collectivités et les partenaires locaux.

2. En second lieu, la combinaison des différentes composantes du système d'élimination des déchets ménagers et assimilés se traduit pratiquement par les objectifs de récupération de matériaux, de traitement biologique, ..., et détermine ce que sera le "déchet ultime" pour le périmètre concerné lorsque son plan sera mis en oeuvre.

Le déchet ultime est donc propre à chaque périmètre d'élimination et découle directement du contenu et des objectifs du plan d'élimination proposé pour chaque périmètre, que vous aurez validés. Ainsi, le déchet ultime ne peut être défini systématiquement comme correspondant aux seuls résidus d'incinération.

Le déchet ultime pouvant être mis en décharge au-delà de juillet 2002 se définit comme la fraction non "récupérable" des déchets et non comme le seul résidu de l'incinération.

Cependant, deux conditions doivent être préalablement remplies :

- la décharge sera conforme aux dispositions de l'arrêté ministériel du 9 septembre 1997 relatif au stockage de déchets ménagers et assimilés;
- la décharge ne recevra pas de déchets bruts, c'est-à-dire de déchets non issus de collectes séparatives et n'ayant subi aucun processus de tri pour extraire :

- des matériaux en vue de leur recyclage, comme le verre, papier-carton, plastique, etc;
- de leur fraction fermentescible ou biodégradable en vue de leur traitement biologique (compostage, méthanisation) ou de l'épandage agricole;
- des produits usagés faisant l'objet d'une élimination dédiée, comme les véhicules hors d'usage, huile de vidange, vêtements, piles et accumulateurs...

Au demeurant, cette restriction d'acceptation aux seuls déchets issus des collectes sélectives constituera également une condition future appliquée aux autres unités de traitement, comme l'incinération, conditionnant par exemple l'octroi de soutiens financiers.

3. En troisième lieu, l'élaboration du projet de plan et les propositions d'ajustements, pour un périmètre d'élimination donné, par les collectivités elles-mêmes, avec concertation et implication de leurs partenaires locaux, amène un renforcement du rôle de l'autorité compétente pour l'élaboration et le suivi du plan départemental sur deux points :

- au niveau des propositions, élaboration ou ajustement, concernant chaque périmètre d'élimination : contrôle des critères pris en compte, validation des données (actuelles, prospectives), analyse de la pertinence et de la cohérence des propositions, notamment en termes d'objectifs, de dimensionnement des filières de collecte, des installations de traitement et de chiffrage des coûts d'investissements et d'exploitation correspondants, etc.
- au niveau du département : les nécessaires coordination et mise en cohérence des plans élémentaires proposés et mis en oeuvre par chaque périmètre d'élimination du département.

Un suivi national renforcé des plans sera réalisé au niveau du ministère de l'aménagement du territoire, assisté de l'ADEME. Ce suivi permettra d'évaluer la qualité de l'application de ces orientations et la mise en place, si nécessaire, de définitions réglementaires ultérieures plus précises, quant à la définition du déchet ultime.

7. L'échéance du 1er juillet 2002

L'échéance du 1er juillet 2002 a été fixée par le législateur comme l'échéance à partir de laquelle seuls les déchets ultimes seront admis en décharge, et non comme la fin des décharges comme certains ont pu l'interpréter.

Le législateur a également volontairement donné une définition évolutive du déchet ultime, fondée sur les conditions économiques et techniques du moment, sachant que la spécificité territoriale est

intégrée dans ces conditions. Ainsi, le déchet ultime de l'an 2000 ne sera pas le même que celui de l'an 2005 : c'est pourquoi le plan départemental, qui définit des objectifs, les opérations à mettre en oeuvre et les échéanciers de réalisation, s'inscrit dans un processus progressif et continu.

L'échéance du 1er juillet 2002 est pertinente. Elle doit être abordée comme une étape certes importante, mais après laquelle la modernisation de la gestion des déchets se poursuivra et nécessitera encore des actions à définir et à réaliser.

Cependant, il est clair, qu'à cette échéance au plus tard, aucun déchet n'ayant subi au moins une extraction des matériaux recyclables par collecte séparative ou tri, comme indiqué précédemment, ne pourra être admis en décharge.

8. Le dimensionnement des installations d'incinération

Une installation d'incinération de déchets ménagers et assimilés est un investissement lourd et structurant d'un plan d'élimination des déchets dont le dimensionnement est souvent délicat et controversé : le sur-dimensionnement, tout comme le sous-dimensionnement, peut coûter très cher à la collectivité.

La détermination de la capacité d'une installation de traitement de déchets ménagers et assimilés, et plus particulièrement de l'incinération, suppose des études préalables fiables sur les flux de déchets à y traiter et sur leur évolution dans le temps, tant en termes de quantité que de caractéristiques.

Il existe, sur le marché, de nombreux modèles et référentiels permettant de calculer et d'optimiser, tant en termes technique qu'économique le dimensionnement des installations de traitement de déchets. Mais, quelle que soit la performance de ces modèles et référentiels, la prudence reste de rigueur dans ce domaine.

La règle de prudence veut que, pour ce type d'installation, on soit pratiquement toujours, ou du moins assez longtemps par rapport à la programmation du plan, en situation de sous-capacité en jouant sur la modularité de l'installation.

Par exemple, pour un plan donné, si les premières études indiquent que, compte tenu des objectifs de récupération de matériaux et de traitement biologique, l'installation d'incinération doit comporter trois fours d'une capacité unitaire de 7 tonnes/heure, la règle proposée ci-dessus

conduit à vérifier la nécessité du troisième four et, éventuellement, à différer sa réalisation en attendant le retour des premiers résultats sur les opérations amont (collectes séparatives, tri, traitement biologique) pour valider son dimensionnement.

A cet égard, le constat d'un besoin limité d'incinération ou de stockage, après mise en place des filières de collecte sélective et de recyclage, peut être le signe de la nécessité d'une vision allant au-delà du périmètre défini, nécessitant l'établissement de coopérations entre périmètres.

Cette perspective est préférable, du point de vue environnemental mais aussi économique, au fait de réduire la part consacrée au recyclage, sous prétexte d'assurer un approvisionnement suffisant aux unités d'incinération ou de stockage.

9. Résorption des décharges brutes

La circulaire du 10 novembre 1997 a fixé la démarche pour l'intégration de la résorption des décharges brutes dans les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Il faut considérer que cette démarche est essentielle car elle est d'abord la concrétisation du premier objectif de la loi du 13 juillet 1992 : la fin des décharges brutes, et que l'absence de toute action dans ce domaine ne peut être qu'un frein à la modernisation de l'élimination des déchets dans le respect de l'environnement. En particulier, les nuisances des décharges brutes sont souvent à l'origine des réactions négatives que peuvent susciter les projets de centres d'enfouissement répondant à la réglementation actuelle, même si ceux-ci présentent une protection adaptée pour l'environnement.

10. Déchets d'emballages

Compte tenu des flux considérés, une attention toute particulière doit être portée sur ce type de déchets, dans une double perspective de réalisation des objectifs de la loi du 13 juillet 1992 et de respect de nos engagements communautaires.

Je vous rappelle que [l'article 2 du décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996](#) précise que les plans doivent intégrer les solutions retenues pour atteindre les objectifs nationaux concernant la valorisation des déchets d'emballages, ménagers ou non ménagers, et le recyclage des matériaux d'emballages.

En pratique, ces objectifs sont à considérer comme une des composantes des objectifs du plan départemental en matière de récupération de matériaux et de traitement biologique. En effet, dans les déchets ménagers et assimilés, il existe d'autres catégories de déchets pouvant donner lieu à valorisation : journaux, magazines et publicités, déchets alimentaires, ... Cette remarque vaut également pour les déchets non ménagers contenant d'autres déchets récupérables que les déchets d'emballages.

11. Déchets toxiques

En raison de leurs propriétés et des risques qu'ils représentent pour l'homme et l'environnement, des déchets des ménages ne peuvent suivre les mêmes filières de collecte et d'élimination que les ordures ménagères. En particulier, les huiles usagées, les piles et accumulateurs, solvants et produits décapants, etc. sont considérés comme des déchets dangereux, au sens du décret n° 97-517 du 15 mai 1997.

Les plans départementaux doivent contenir un inventaire aussi précis que possible des flux considérés et des natures de produits impliqués. Un volet particulier sera ainsi prévu dans les plans départementaux pour l'identification et la gestion de ces déchets dangereux des ménages. Les mesures suivantes constituent le préalable à une gestion adaptée de ces déchets :

- la mise en place de campagne de sensibilisation et d'information des usagers du service public d'élimination et de collecte des déchets ménagers, sur la toxicité et les risques présentés par ces déchets s'ils sont jetés dans le milieu naturel ou s'ils suivent les filières traditionnelles prévues pour les ordures ménagères;
- la mise en place de collectes ou de structures d'accueil spécifiques de ces déchets, notamment au niveau des déchetteries.

12. Communication et information

La mise en place d'actions de communication et d'information permanente constitue l'une des conditions indispensables à la réussite de la mise en oeuvre d'un plan départemental ou d'un schéma de gestion au niveau d'un périmètre plus réduit. Il appartient en premier lieu aux collectivités locales concernées de développer ces campagnes d'information. Elles peuvent, si elles le souhaitent, développer des actions conjointes avec l'ADEME ou les services de l'Etat, ou faire participer ces organismes à la définition de leurs programmes d'information.

Le plan départemental pourra judicieusement définir des actions génériques, soit de communication au niveau du département (par exemple sur le thème de la réduction à la source ou de la collecte sélective), soit d'information sur les déchets et les filières recommandées d'élimination (certains plans ont donné lieu, par exemple, à l'édition de recueils destinés au public, rassemblant les coordonnées des éliminateurs des déchets dangereux des ménages, suivant leur nature).

Enfin, le retour d'expérience dans la réussite, ou les échecs, de projets locaux est une composante essentielle de cette mobilisation. Il fera l'objet d'une attention particulière pour l'ensemble des initiatives relatives à la réduction à la source et au développement de la valorisation.

13. Le principe de proximité

L'application du principe de proximité nécessite tout d'abord une évaluation précise des impacts des flux de déchets prévus par les différents scénarios.

Le souci de conduire des démarches communes entre divers périmètres ou départements, par exemple dans le cas où l'isolement d'une zone d'appel d'une installation de traitement à un département amènerait à un déséquilibre des filières de valorisation, doit être accompagné d'une volonté de privilégier des filières qui assurent une réduction des impacts dus aux transports, notamment routiers.

En particulier, vous étudierez le recours accru à des solutions de transports de déchets utilisant des modes moins polluants (rail, voie navigable), qui ne représentent que 3 % des flux - importants - de déchets transportés chaque année. Ces flux représentent environ 515 millions de tonnes, soit 35 % des marchandises transportées. Le Fonds de modernisation de la gestion des déchets (FMGD) et l'ADEME peuvent soutenir des initiatives de collectivités locales ou d'entreprises dans le développement de ces modes de transport moins polluants.

Dans cette optique, les représentants des milieux professionnels concernés seront naturellement associés aux travaux d'élaboration et d'actualisation du plan.

14. Evaluation de la qualité d'un plan

L'ADEME a la responsabilité du suivi et de la consolidation des informations relatives aux plans. L'hétérogénéité actuelle des plans rend extrêmement difficile l'exercice de cette mission. De plus,

les hypothèses de cadrage antérieurement retenues doivent être affinées à la lumière des premières expériences.

A cet effet, un document sera élaboré par l'ADEME et diffusé avant l'été 1998, précisant aux différents partenaires les références de cadrage des plans, les modèles synthétiques d'échéanciers et d'analyse des investissements, les indicateurs de pilotage et de suivi (performances des filières mais aussi données socio-économiques, environnementales ou énergétiques) pouvant être retenus.

Dans tous les cas, l'ADEME est chargée d'assister, en tant que de besoin, les rédacteurs des plans pour toutes les questions méthodologiques correspondant à ces différents points. La prochaine mise en place d'un Observatoire des coûts et des prix de l'élimination des déchets permettra également à l'ADEME de vous apporter de précieuses informations de nature économique.

L'ensemble de ces éléments donnera également lieu à réévaluation périodique, permettant les évolutions des plans qu'ils alimentent.