

**AVIS N° 2009-04
du 29 avril 2009**

relatif à l'avant projet de PREDMA

**présenté au nom de la Commission de l'agriculture, de
l'environnement et de la ruralité**

par Monsieur Gérard ADER

CERTIFIÉ CONFORME
LE PRÉSIDENT

Jean-Claude BOUCHERAT

LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

VU :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi du 13 juillet 1992, relative à l'élimination des déchets et aux installations classées pour la protection de l'environnement ;
- le rapport et l'avis n° 2001-14, relatifs à la gestion durable des déchets ménagers et assimilés en Ile-de-France à l'horizon 2002, présenté par Monsieur Louis Feuvrais et adopté par le CESR le 13 septembre 2001 ;
- la directive européenne n°2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement transposée par l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 et par les décrets n°2005-608 et 2005-613 du 27 mai 2005.
- la loi de décentralisation « Démocratie de proximité » du 27 Février 2002,
- la directive européenne 2004/12 CE du 11/02/04,
- la loi de décentralisation n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (article 48) et son décret d'application n°2005-1472 du 29 Novembre 2005 modifiant le décret n°96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés ;
- le rapport et l'avis du Conseil économique et social de la République relatifs aux enjeux de la gestion des déchets ménagers et assimilés en France en 2008 présentés par Madame Michèle Attar et adopté les 22 et 23 avril 2008 ;
- les conclusions du Grenelle de l'Environnement ;
- le projet de Plan Régional d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PREDMA),
- le projet de Plan Régional d'Elimination des Déchets Dangereux (PREDD),
- le projet de Plan Régional d'Elimination des Déchets d'Activités de Soins à risques infectieux (PREDAS).

CONSIDERANT :

- que la loi de décentralisation de 2004 a conféré à la Région Ile-de-France l'élaboration du Plan Régional d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PREDMA) dont les principaux objectifs sont à ce jour de :
 - o réduire les impacts écologiques locaux et l'empreinte écologique globale du système de gestion des déchets en Ile-de-France au travers de la préservation des ressources, de l'optimisation des filières de traitement, et de la réduction du transport routier des déchets,
 - o maîtriser et rendre prévisible les coûts de gestion des déchets,
 - o favoriser le développement de filières, économiques et industrielles, du recyclage en Ile-de-France,
- que cet exercice de planification consistant à décrire la situation de la gestion des déchets à l'horizon 2014 et 2019 à partir d'objectifs d'amélioration, le PREDMA présente donc :
 - o la gestion des déchets pour la situation de référence (2005) ;
 - o les mesures qu'il est recommandé de prendre pour prévenir l'augmentation de la production de déchets ;
 - o un inventaire prospectif, établi sur cinq et dix ans, des quantités de déchets par type de déchets ;
 - o les proportions de déchets pour chaque mode de gestion (recyclage, compostage, incinération, méthanisation, stockage) ;
 - o le recensement des installations d'élimination des déchets existantes et en projet ;
 - o les installations qu'il est nécessaire de créer pour atteindre les objectifs et la définition des critères retenus pour déterminer leur localisation.
- que les catégories de déchets qui sont prises en compte dans le PREDMA sont les suivantes :
 - o les déchets des ménages à l'exclusion des déchets dangereux (du ressort du PREDD) et des déchets de soins infectieux (du ressort du PREDAS)
 - o les déchets des activités non dangereux et non inertes
 - o les déchets issus de l'assainissement
- que lors de l'élaboration du PREDMA, plusieurs hypothèses d'évolution de la gestion des déchets ont été étudiées :
 - o Scénario 1 : Projection de la situation 2005 à l'horizon 2019. Sans effet volontariste, sont tout de même retenus un maintien des collectes sélectives, un effet éco-conception et prévention, la réalisation des projets de nouvelles organisations pour les ordures ménagères résiduelles, avec notamment le développement de la méthanisation.
 - o Scénario 2 : Projection à l'horizon 2019 en prenant en compte :
 - La conformité avec les objectifs du Grenelle et des directives européennes sur la prévention et le recyclage des emballages ménagers ;

- des objectifs ambitieux de collecte sur les autres flux (notamment les DEEE), et de performance des installations.
 - Scénario 3 : Projection à l'horizon 2019, basée sur le scénario 2, en fixant des objectifs encore plus ambitieux en termes de prévention, de valorisations et de performances des installations.
- que le Grenelle de l'environnement a préconisé, pour sa part, de nouveaux objectifs de réduction de la production et de la valorisation des déchets et a proposé de créer de nouveaux outils tel que la tarification incitative, l'augmentation de la taxe sur les décharges, la création d'une taxe sur les incinérateurs, ainsi que la responsabilité élargie des producteurs (REP) sur les déchets d'activité de soins,.....
 - que ces préconisations ont trouvées leur traduction dans la loi de Finance pour 2009,
 - que l'objectif qui a été annoncé lors du Grenelle de l'environnement est de réduire de 5 kg par an et par habitant, au cours des cinq prochaines années, la quantité de déchets produits au niveau national,
 - qu'à cela s'ajoute l'ambition de porter la part du recyclage de 24% aujourd'hui à 45% en 2015 ou encore de diminuer de 15% à l'horizon 2012 les déchets destinés à l'enfouissement et à l'incinération.
 - que l'évolution des comportements ainsi que la réduction des déchets à la source, notamment au travers de l'éco conception (qui veut que le meilleur déchet est celui qui n'est pas produit) sont considérées comme des facteurs déterminants pour parvenir à ces objectifs;
 - qu'il n'existe à ce jour, sur l'ensemble du territoire national, aucune relation entre le coût de la gestion des déchets ménagers et les taxes et redevances payées, ce qui n'a pas empêché ces dernières d'être en forte augmentation ces dernières années ;
 - que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), qui est actuellement largement utilisée en Ile-de-France, est tout à fait indépendante de la quantité de déchets produits et n'a par conséquent pas d'effets incitatifs sur les habitants pour les encourager à réduire cette production ;
 - que la tarification incitative, dont le principe n'est pas de vouloir créer un nouveau mode de financement mais de mettre en œuvre une redevance d'enlèvement des ordures ménagères avec pour objet de faire varier la contribution financière des ménages au ramassage des ordures en fonction du volume ou du poids des déchets produits et avec pour but final d'inciter les ménages au geste de tri, voire à la diminution globale des quantités de déchets produites, demeure, à ce jour, une idée peu exploitée puisque seules une vingtaine de collectivités françaises l'ont mise en place ;

- que l'une des idées phares qui a émergé des tables rondes du Grenelle de l'Environnement du 20 décembre 2007 a été celle de la mise en place d'une tarification incitative obligatoire "s'appuyant sur une REOM (redevance d'enlèvement des ordures ménagères) ou une TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) avec une part fixe et une part variable" ;
- que la planification de la gestion des déchets dangereux des ménages et des déchets de soins en quantité dispersée relève du ressort du PREDD et du PREDAS mais que leur collecte relève de la responsabilité des collectivités locales ;
- que la présence de déchets dangereux des ménages dans les ordures ménagères résiduelles entraîne des pollutions importantes dans les produits issus du traitement des déchets et que ces pollutions peuvent rendre inutilisables les mâchefers et les composts ;
- que les déchets d'activités économiques non collectés dans le cadre du service public qui représenteraient un tonnage comparable à celui des déchets des ménages, sont très mal recensés et leur gestion mal connue ;
- que d'importantes quantités de déchets d'activités économiques sont exportées hors d'Ile-de-France et que leur destination et leur traitement sont inconnus ;
- que la majorité des collectivités territoriales d'Ile-de-France n'a pas institué la redevance spéciale pour les entreprises dont les déchets sont collectés dans le cadre du service public ;
- qu'une part très importante (63% en 2005) des déchets ménagers et assimilés collectés dans le cadre du service public est incinérée avec une valorisation de l'énergie ;
- que la part valorisée de la matière organique présente dans les ordures ménagères résiduelles est faible ;
- que l'absence de standardisation des modes de tri imposés par les collectivités locales est génératrice de confusions qui sont à la source d'erreurs de tri de la part des habitants ;
- qu'une part importante des déchets ramassés lors des collectes sélectives n'est pas valorisée (refus de tri) ;
- que le compostage des déchets verts n'est pas généralisé ;
- que le développement des déchèteries a permis de réduire fortement les dépôts sauvages ;
- que l'habitat collectif représente une part importante du parc immobilier en Ile-de-France ;

- que le transport routier des déchets est source de nuisances sonores et d'encombrements de la circulation en zone dense ;
- que de nombreuses collectivités locales ne diffusent pas le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets prévu par le décret n° 2000-404 du 11 mai 2005 ;
- que la concertation avec des habitants et des collectivités locales qui a été organisée par le Conseil régional a permis une meilleure connaissance des attentes des producteurs de déchets ;
- que le PREDMA conclut que les capacités prévues de traitement seront suffisantes jusqu'à 2019 sans tenir compte des quantités exportées à l'extérieur de la région ;
- que l'évaluation environnementale du PREDMA a été réalisée par un organisme indépendant, le Bureau de recherches géologiques et minières.

EMET L'AVIS SUIVANT :

LE CADRE JURIDIQUE

ARTICLE 1 :

Le CESR demande que la portée juridique du PREDMA soit mieux définie.

Le CESR approuve le principe de joindre au PREDMA les données et objectifs du PREDD et du PREDAS concernant les déchets toxiques produits par les ménages ainsi que les déchets de soins en quantité dispersée

LA PREVENTION

ARTICLE 2 :

Le CESR approuve l'objectif des scénarii 2 et 3 du PREDMA d'aboutir à une réduction de la quantité de déchets collectés dans le cadre du service public selon les orientations du Grenelle de l'Environnement. Il demande que cet effort de réduction soit équitablement réparti entre les ménages, les entreprises et les administrations.

Le CESR suggère que le financement du traitement des déchets soit revu de manière à aboutir à un système incitant à la réduction de la production de déchets par les ménages.

Le CESR souhaite que la Région aide les collectivités locales qui poursuivront des initiatives visant une réduction substantielle de la production de déchets, telles que :

- la formation des personnels concernés (gardiens d'immeubles...rôle des syndics),
- le développement d'emplois du type « ambassadeurs du tri »,
- la participation au renouvellement de l'équipement,
- la mise en place de redevances incitatives telles que celles prônées dans le rapport du Conseil Economique et Social et Environnemental (C E S E) d'avril 2008

Le CESR demande que le PREDMA définisse des objectifs de réduction des déchets d'activités économiques assimilés aux déchets des ménages et collectés en dehors du service public, ainsi que les moyens d'y parvenir.

LES DECHETS DES MENAGES

ARTICLE 3 :

Le CESR approuve les objectifs de réduction de ces déchets et d'évolution des différentes collectes sélectives retenus dans le scénario 2.

Le CESR demande que chaque scénario soit accompagné d'une évaluation financière permettant notamment aux franciliens et aux collectivités locales de connaître les conséquences financières des objectifs du PREDMA.

Le CESR demande que l'obligation du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets soit systématiquement appliqué par toutes les collectivités locales franciliennes et que ce rapport soit communiqué sous une forme adaptée aux habitants. Il suggère que ce rapport soit harmonisé pour faciliter la collecte de données qui pourraient ainsi être plus valablement agrégées et analysées.

Le CESR approuve les objectifs ambitieux d'une collecte plus efficace des déchets toxiques des ménages ainsi que des déchets de soins et demande que les moyens d'y parvenir soient mieux précisés dans le PREDMA.

Le CESR recommande de rechercher une optimisation des circuits routiers de collecte des déchets afin de réduire les distances de transport.

LES DECHETS D'ACTIVITES ECONOMIQUES ET ADMINISTRATIVES

ARTICLE 4 :

Le CESR regrette les fortes incertitudes concernant les données sur les déchets d'activités économiques collectés en dehors du cadre du service public. Il demande qu'une étude soit réalisée dans les plus brefs délais pour avoir une meilleure connaissance de cette catégorie de déchets afin d'établir avec les entreprises et leurs représentants de véritables objectifs pour 2014 et 2019.

Le CESR demande énergiquement que les différents scénarii proposés dans le PREDMA retiennent l'objectif de diminuer fortement, à l'horizon 2019, les

exportations de déchets d'activités économiques hors de l'Ile-de-France dans le respect du principe de proximité. En particulier, le CESR demande que les capacités de traitement des installations franciliennes soient estimées en tenant compte de cet objectif de diminution des exportations.

Le CESR approuve la recommandation du PREDMA sur l'importance de l'exemplarité que doivent montrer les services administratifs de l'Etat et des collectivités territoriales pour eux-mêmes et pour les établissements qu'ils gèrent.

Le CESR demande que soit mis en œuvre sur l'ensemble de la région la redevance spéciale sur l'élimination des déchets des activités, rendue obligatoire par l'article L 2333-78 du code général des collectivités territoriales.

LES DECHETS DE L'ASSAINISSEMENT COLLECTIF DES EAUX USEES

ARTICLE 5 :

Le CESR approuve les objectifs et les préconisations du PREDMA concernant les déchets de l'assainissement collectif des eaux usées.

LA COLLECTE

ARTICLE 6 :

Le CESR suggère une standardisation des modes de collectes sélectives et de leur signalétique pour faciliter l'information en vue d'aboutir à un tri de meilleure qualité.

Le CESR approuve l'objectif d'augmenter sensiblement le nombre de déchèteries. Il propose que la plupart de ces déchèteries soient dotées d'installations permettant d'accueillir les déchets toxiques des ménages et des activités concernées par le PREDMA.

Le CESR souhaite que les consommateurs soient incités à utiliser en priorité les réseaux de collecte spécifiques associés à la distribution (piles, DEEE, cartouches imprimantes, médicaments usagés...)

LES FILIERES DE TRAITEMENT

ARTICLE 7 :

Le CESR approuve l'objectif de réduction du pourcentage des tonnages de déchets incinérés au profit de nouvelles filières telles que la méthanisation. Il insiste pour qu'un effort significatif soit réalisé pour récupérer dans les meilleures conditions

la partie organique des ordures ménagères résiduelles pour obtenir un compost utilisable par les agriculteurs du bassin parisien.

Le CESR approuve le principe d'un rééquilibrage nord-sud des centres d'enfouissement. Toutefois, compte tenu des incertitudes concernant les déchets d'activités économiques, il propose de garder la possibilité d'extensions voire d'ouvertures de nouveaux centres à l'est ou à l'ouest en cas de nécessité.

LA RECHERCHE ET L'INNOVATION

ARTICLE 8 :

Le CESR insiste sur la nécessité d'un effort de recherche et d'innovation en relation avec les autres régions françaises et européennes.

LA COMMUNICATION

ARTICLE 9 :

Le CESR approuve les dispositions du PREDMA concernant l'information des franciliens et des entreprises. Il insiste pour que la Région à travers ses agences encourage ces actions d'information qui sont indispensables pour atteindre les objectifs de réduction des déchets et d'amélioration des collectes sélectives. L'éducation des jeunes par des participations à des nettoyages de la nature ou à des visites de déchèteries ou de centres de traitement pourrait être un levier important.

LE SUIVI

ARTICLE 10 :

Le CESR approuve le principe d'un suivi régulier et fréquent des réalisations du PREDMA. Il est favorable à l'élaboration d'indicateurs environnementaux, économiques et sociaux annuels pour faciliter ce suivi.

EN CONCLUSION :

ARTICLE 11 :

Le CESR apprécie l'importance et la qualité des travaux réalisés pour l'élaboration du PREDMA même s'il note des insuffisances dans quelques domaines tels que les aspects financiers ainsi que les données et objectifs concernant les déchets des activités économiques et administratives collectés en dehors du cadre du service public. Si certains compléments peuvent être apportés dans les prochains mois, d'autres nécessiteront des études plus longues ; le CESR propose qu'à l'issue de ces études un premier bilan du PREDMA soit dressé en 2012.