



Centre national d'information
indépendante sur les déchets
www.cniid.org

Lecture critique du Grenelle 1 sur les déchets

LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

Bonnes intentions à suivre et points noirs de la loi	Commentaires du Cniid
PRÉVENTION	
<p>« La politique de réduction des déchets, priorité qui prévaut sur tous les modes de traitement, sera renforcée de l'écoconception du produit à sa fabrication, sa distribution et sa consommation jusqu'à sa fin de vie. [...] la réduction à la source fortement incitée. » (Article 46 - alinéa 1)</p>	<p>BLA BLA - Début d'article qui n'apporte rien de nouveau puisque la priorité à la réduction est déjà inscrite dans le code de l'environnement, la loi de 1992, la circulaire Voynet de 1998, la directive européenne sur les déchets de 2008,... C'est une belle déclaration d'intention mais en attente de mesures concrètes.</p>
<p>« Réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années » (Article 46 - alinéa 3)</p>	<p>La quantité d'ordures ménagères collectée par habitant tend à se stabiliser depuis quelques années (moyenne de 354 kg/habitant en 2006) et pourrait engager une décroissance. La réduction de 7 % correspond à 25 kgs en moins sur 5 ans, ce qui est peu ambitieux face à l'urgence écologique : les textiles sanitaires (lingettes, couches jetables,...) représentent à eux seuls plus de 30 kgs de déchets par an (Modecom 2007/2008).</p> <p>☹ La baisse du tonnage peut avoir des effets pervers comme le remplacement d'un matériau lourd (ex. le verre) par un matériau plus léger (ex. le plastique) mais dont l'impact environnemental global est plus important. Enfin, choisir les « déchets ménagers » et non les « ordures ménagères » aurait permis aux acteurs de s'attaquer à la partie encombrants, en forte progression avec l'explosion des produits hifi électroménagers et de l'ameublement à faible durée de vie, ainsi</p>

	<p>qu'aux déchets industriels banals collectés par la collectivité. Rappel : Déchets ménagers = ordures ménagères + déchets occasionnels (encombrants, déchets verts, déchets spéciaux,...).</p>
<p>« Une fiscalité [...] sur les produits fortement générateurs de déchets lorsqu'il existe des produits de substitution à fonctionnalité équivalente dont l'impact environnemental est moindre et tenant compte de leur contribution au respect des impératifs d'hygiène et de santé publique ; ... »(Article 46 - alinéa 9)</p>	<p>☺ Il s'agit de taxer des produits à usage unique (ex. rasoirs et vaisselle jetables, serviettes en papier, gobelets en plastique). La mesure vise à orienter les gestes d'achat des consommateurs vers des produits plus durables (rasoirs et vaisselle réutilisables par exemple).</p> <p>☹ Dans la loi de finance 2009, le gouvernement avait fait marche arrière et fini par supprimer cette mesure (la mal nommée « taxe pique-nique»). Cette loi n'est toutefois pas figée et le Cniid demande la réintroduction effective de la taxation du « pas-cher-jetable ». Toutefois, même si on obtenait l'application de cette taxe, il faudra se battre pour qu'elle s'applique à ce que nous appelons un produit fortement générateur de déchets. En groupe de travail, les industriels avaient utilisé toute leur mauvaise foi pour s'opposer à cette taxe. L'impact environnemental est estimé par des analyses de cycle de vie (ACV) au champ très large et réalisées très souvent à l'initiative des industriels eux-mêmes : elles ne sont donc pas une base impartiale d'aide à la décision. Le « respect des impératifs d'hygiène et de santé publique » va servir de prétexte aux producteurs pour s'opposer à la taxation de leur produit (exemple bien connu des mouchoirs en papier).</p>
<p>« ...le produit de cette fiscalité bénéficiera prioritairement au financement d'actions concourant à la mise en œuvre de la nouvelle politique des déchets, en particulier en termes de prévention et de recyclage, et devra, au plus tard fin 2015, avoir été intégralement affecté à cette politique. » (Article 46 - alinéa 9)</p>	<p>☺ Que le produit de la fiscalité des tgap soit réaffecté à des mesures spécifiques à la gestion des déchets et non plus dilué dans le budget général de l'Etat est positif, l'Ademe gérant les recettes et les redistributions de ce fond.</p> <p>☹ Mais les recettes de tgap devaient être réaffectées majoritairement à des mesures de prévention, le parent pauvre de la politique déchet en France. Le recyclage ne devrait pas bénéficier de telles aides : il doit être financé par les producteurs eux-mêmes, selon le principe du pollueur - payeur (REP), et non via l'argent public provenant des taxes. L'échéance de 2015 est très lointaine au regard de l'urgence écologique à réduire les déchets.</p>
<p>Des mesures limitant l'emballage au respect d'exigences de sécurité des produits, d'hygiène et de logistique (Article 46 - alinéa 15)</p>	<p>BLA BLA - Aucune avancée par rapport aux textes existants, en attente donc de mesures concrètes. De plus, les exigences citées sont toutes relatives et pourraient servir pour justifier un maintien voire une augmentation de la quantité d'emballages. Les producteurs d'emballages ou de biens emballés chercheront à imposer leurs propres exigences, notamment pour des raisons de marketing et d'acceptabilité. Rappel du discours présidentiel du 20 octobre 2007 : « Nous retiendrons toutes les propositions qui permettent d'interdire ou de taxer les déchets inutiles comme le "suremballage". Le compte n'y est pas.</p>
<p>« un soutien aux collectivités territoriales pour l'élaboration des plans locaux de prévention de la production de déchets afin d'en favoriser la généralisation » (Article 46 - alinéa 19)</p>	<p>☺ les collectivités peuvent notamment passer un contrat de performance sur cinq ans avec l'Ademe qui soutient financièrement le programme local de prévention selon des critères stricts. Dommage que la « généralisation » ait remplacé le caractère obligatoire.</p>

VALORISATION DE LA MATIERE

Objectifs de « recyclage matière et organique des déchets ménagers et assimilés portés à 35 % en 2012 et 45 % en 2015

Ce taux étant porté à 75 % dès 2012 pour les déchets d'emballages ménagers et les déchets banals des entreprises. » (Article 46 - alinéa 4)



Concernant le recyclage matière, la marge de manoeuvre est grande car les ménages trient seulement 50% des emballages actuels. Les nouveaux leviers que la France a enfin décidé de mettre en place (élargissement de la REP et instauration d'une tarification incitative) auraient permis de viser des objectifs beaucoup plus ambitieux.

De plus, il n'existe pas, ou de manière anecdotique, de système de collecte séparée des biodéchets des ménages alors que cette fraction représente environ 30% du poids des ordures ménagères. Les objectifs peuvent paraître positifs, encore faut-il déployer les moyens pratiques permettant de les atteindre. Pour les régions en retard, ces objectifs pourraient toutefois servir de moteur pour développer le recyclage matière.

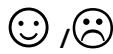
L'Ademe vient d'annoncer (via le Modecom 2007/2008) que le taux de recyclage atteint 33,5 % sur les déchets ménagers et assimilés. C'est un résultat très proche des objectifs Grenelle et étonnant quand on sait que le taux de recyclage de référence (imposé par Amorce lors de la table ronde) était de 24%.

Note : En 2007, ces objectifs avaient été décidés à la va-vite sans réelle concertation. Il faudra articuler ces objectifs avec ceux de la nouvelle directive cadre européenne qui fixe des objectifs pour 2020.

« Améliorer la gestion des déchets organiques en favorisant en priorité la gestion de proximité de ces derniers, avec le compostage domestique et de proximité, et ensuite la méthanisation et le compostage de la fraction fermentescible des déchets ménagers et plus particulièrement celle des déchets des gros producteurs collectés séparément pour assurer notamment la qualité environnementale, sanitaire et agronomique des composts et la traçabilité de leur retour au sol. » (Article 46 - alinéa 5)

et

« la méthanisation et le compostage de la fraction fermentescible des déchets séparés à la source seront encouragés [...] pour assurer notamment la qualité environnementale, sanitaire et agronomique des composts et la traçabilité de leur retour au sol » (Article 46 - alinéa 16)



Il aura fallu attendre la deuxième lecture à l'assemblée nationale pour que la priorité à la gestion de proximité des biodéchets apparaisse (amendement d'Yves Cochet adopté en Commission des affaires économiques). Toutefois, le Ministère ne prévoit aucune généralisation de la séparation à la source de ces déchets des ménages : il s'y est d'ailleurs également opposé au niveau européen. Le sénateur Dominique Braye a introduit un amendement en Commission mixte paritaire qui a supprimé la mention de la collecte séparée pour les biodéchets des ménages.

A suivre : quelles dispositions prévues pour collecter séparément les biodéchets des gros producteurs. Par exemple, qui sera l'opérateur de la collecte (collectivité alors que la redevance spéciale n'est que très peu mise en place ou opérateur privé avec contrat) ?

Note : L'Ademe maintient son plan d'aide au compostage domestique en y intégrant les projets de compostage collectif de quartier ce qui a le mérite d'intégrer le milieu urbain au dispositif. Mais le Grenelle 1 n'apporte rien de nouveau dans ce cas là.



La séparation à la source sera juste « encouragée » sans plus de précision mais a le mérite d'apparaître dans le texte final (amendement Cochet défendu en Commission - 2ème lecture à l'Assemblée). Le Grenelle n'annonce rien d'exceptionnel puisque la directive cadre déchets 2008/98/CE mentionne que les Etats membres doivent prendre des mesures pour « encourager la collecte séparée des biodéchets à des fins de compostage et de digestion des biodéchets » (article 23). Dans son avis d'avril 2008, le Conseil économique et social préconise également « une collecte séparative systématique du flux des fermentescibles ».

	<p>😊 / 😞 L'amendement (Laurent Béteille - 2ème lecture au Sénat) visant à promouvoir clairement le TMB a été rejeté mais il faudra rester prudent : le compostage de la fraction fermentescible des OM obtenues par TMB ne doit pas primer sur le traitement des biodéchets séparés à la source. Soulignons que l'Ademe de devrait apporter aucun soutien financier aux collectivités dans le cadre de projet de TMB. Ceci nécessitera toutefois de se mobiliser pour empêcher les projets de se multiplier.</p> <p>BLA BLA Les parlementaires ont été jusqu'à répéter deux fois la même phrase dans le même article (« assurer la qualité environnementale, sanitaire,... des composts ») sans pour autant donner des gages que la qualité des composts sera respectée, notamment par la collecte séparée.</p>
<p>« La redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets. » (Article 46 - alinéa 11)</p>	<p>😊 Le caractère obligatoire de la tarification incitative était une demande portée par le Cniid et cette mesure est une avancée. En revanche, il n'y aucune modification du code général des impôts ou des collectivités territoriales pour le traduire juridiquement. La définition de la tarification incitative sous ses formes autres que la redevance devra attendre la loi de finances 2010. Le délai a finalement été fixé à 5 ans pour tous les types d'habitat, ce qui est positif. Risque d'un effet d'annonce sans réalisation dans les délais, comme pour la redevance spéciale non respectée dans la plupart des collectivités depuis 1992.</p> <p>Note : un système d'aide financière a été mis en place par l'Ademe pour les collectivités souhaitant passer à la redevance incitative (réaffectation des recettes de tgap).</p>
<p>« Le Gouvernement présente au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, une étude sur l'opportunité d'asseoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur la taxe d'habitation » (Article 46 - alinéa 11)</p>	<p>😞 Le Cniid est inquiet de la possibilité d'élaborer une tarification incitative assise sur une taxe (impossibilité de combiner taxe et redevance pour le paiement d'un même service). Ce nouveau montage fiscal risque de ne pas avoir les effets incitatifs escomptés.</p>
<p>« ... dans le cas particulier des emballages, le financement par les contributeurs sera étendu aux emballages ménagers consommés hors foyer et la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement sera portée à 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé,</p>	<p>😊 L'extension du « Point vert » aux emballages hors foyers aurait dû être mise en place depuis longtemps, d'autant que les déchets issus des activités économiques (productrices notamment de déchets d'emballages ménagers) constituent une part non négligeable de nos déchets (22% des ordures ménagères collectés par la collectivité - résultats Modecom 200/2008).</p> <p>😊 / 😞 La contribution financière des contributeurs passe d'environ 55 % à 80 %, ce qui est une avancée face aux lobbies lié au marché des emballages (notamment Eco-emballages). La pression diminuera donc sur les collectivités mais la couverture des coûts devrait être intégralement assumée par les producteurs. La contribution financière au système du « Point vert » reste toutefois trop faible pour engendrer une réduction réelle des déchets d'emballages.</p>

<p><i>[...] et les contributions financières des industriels aux éco-organismes seront modulées en fonction des critères d'éco-conception. (Article 46 - alinéa 12)</i></p>	<p>😊 / 😞 La modulation des contributions en fonction de critères d'éco-conception était une demande du Cniid mais il convient de rester prudent car le référentiel normatif n'est pas connu et le texte reste très flou : les industriels influenceront de tout leur poids sur le choix des normes retenues (primauté aux conditions technico-économiques et non environnementales). Pour plus d'efficacité, la modulation en fonction de critères d'écoconception devrait être visible pour le consommateur et lui permettre d'orienter ses choix de consommation vers des comportements vertueux.</p> <p>😞 Aucune échéance pour la prise en compte de la modulation n'est donnée.</p>
<p>INCINÉRATION ET STOCKAGE</p>	
<p><i>« Le traitement des déchets résiduels doit être réalisé prioritairement par la valorisation énergétique dans des installations dont les performances environnementales seront renforcées et, à défaut, pour les déchets ultimes non valorisables, par l'enfouissement. » (Article 46 - alinéa 1)</i></p>	<p>BLA BLA - Les parlementaires se sont laissés doucement bercés par les sirènes de la « valorisation énergétique », qualifiée « d'euphémisme de technocrate » par Yves Cochet lors des débats à l'Assemblée en première lecture. Cette mention dans la loi est tout à fait inutile puisque la directive européenne définit déjà les priorités dans la hiérarchie des déchets. Nous sommes loin du discours présidentiel du 20 octobre 2007 : « <i>La priorité ne sera plus donnée à l'incinération mais au recyclage des déchets. Il faudra prouver pour tout nouveau projet d'incinérateur qu'il s'agit bien de l'ultime recours.</i> »</p> <p>Un nouvel incinérateur aujourd'hui n'est en aucun cas l'ultime recours : le moratoire national défendu par les associations aurait enfin permis de développer les autres moyens de gestion existants sereinement.</p> <p>« Déchets ultimes non valorisables » : par définition, un déchet ultime est non valorisable dans les conditions techniques et économiques du moment. C'est la définition même qu'il aurait fallu revoir.</p>
<p><i>« les quantités de déchets partant en incinération ou en stockage seront globalement réduites avec pour objectif [...] une diminution de 15 % d'ici à 2012 » (Article 46 - alinéa 1)</i></p>	<p>😞 Cet objectif de réduction est peu ambitieux si l'on considère que l'incinération et le stockage accueille l'ensemble des déchets municipaux et des DIB : les marges de réduction sont beaucoup plus importantes. Pour mémoire, le Gouvernement avait déjà fixé, en 2005, une réduction de l'incinération et du stockage de 14 % pour 2010 (250 kgs/hab/an) et de 30% pour 2015 (200 kgs/hab/an) par rapport à 2005 (290 kgs/hab/an). Nous en sommes encore loin.</p> <p>De plus, nous ne pouvons nous satisfaire d'un objectif global de réduction. A l'heure actuelle, il n'y a aucune garantie que les capacités d'incinération ne seront pas augmentées. En effet, l'objectif global de diminution de - 15% peut entraîner un développement de l'incinération si le stockage diminue de manière significative (exemple : avec 20% de diminution du stockage et 5% d'augmentation de l'incinération, l'objectif de -15% serait rempli !). Ce qui n'est nullement l'esprit des engagements pris.</p> <p>Cet objectif pourra tout au plus servir à argumenter contre la construction de nouvelles installations de stockage ou d'incinération et appuyer la demande de moratoires locaux.</p>
<p><i>« Le Gouvernement transmet au Parlement avant le 10 octobre 2009 un rapport étudiant la possibilité</i></p>	<p>😞😞 Nouvelle preuve de l'influence des lobbies sur les parlementaires : cette commande de rapport, en plus d'être scandaleuse, est tout simplement irréalisable puisque une tgap</p>

<p><i>d'alléger la taxe générale sur les activités polluantes pesant sur les collectivités dont les déchets sont éliminés dans des installations de stockage lorsqu'elles réalisent des installations d'incinération, des installations de récupération du biogaz ou des installations connexes visant à l'amélioration de la valorisation » (Article 46 - alinéa 9)</i></p>	<p>touchant une activité industrielle vise à internaliser ses coûts environnementaux et ne peut en aucun cas être basée sur ce que va développer la collectivité en parallèle. Avec cet allègement, une collectivité pourrait « vendre » un incinérateur en disant : « Vos déchets enfouis aujourd'hui vont vous coûter moins chers car nous construisons un incinérateur pour demain. » Inacceptable.</p> <p>De plus, les Tgap stockage et incinération bénéficient d'ores et déjà de trop nombreuses possibilités de modulation (apportée par amendements à la loi de finance 2009) qui leur font perdre leur objectif principal : faire reculer l'incinération et le stockage au profit du recyclage.</p> <p>Cette partie du texte a été ajoutée par amendement en deuxième lecture par la Commission des affaires économiques (rapporteur Christian Jacob).</p> <p>Le Cniid suivra de près la réponse du MEEDDM sur cette commande.</p>
<p><i>« Une modernisation des outils de traitement des déchets et notamment de leur part résiduelle par la valorisation énergétique » (Article 46 - alinéa 16)</i></p>	<p>☹ De nouveau l'incinération se dissimule sous le vocable de valorisation énergétique. Dans une logique bien connue de mutualisation des coûts et de privatisation des profits, « modernisation » est synonyme ici de nouveaux investissements à la charge de la collectivité, et donc des citoyens, pour l'intérêt de quelques grandes entreprises (constructeurs et exploitants).</p> <p>Après la dépense de près de 1 milliard d'euros pour la mise aux normes des 130 incinérateurs français, combien va-t-il falloir donner pour soit disant moderniser une technologie obsolète ?</p>
<p><i>« exonérer totalement ou partiellement de taxe foncière sur les propriétés bâties, pour une durée de cinq ans, les immeubles affectés à une activité entrant dans le champ d'application de la taxe professionnelle qui se raccordent à une unité de traitement des déchets pour couvrir tout ou partie de leurs besoins en énergie thermique » (Article 47 modifiant le Code des impôts - article 1387 A)</i></p>	<p>☹☹ La dérive probablement la plus grave du texte de loi sur les déchets et une provocation de plus pour les citoyens et élus qui s'engagent pour d'autres modes de traitement. Cet article 47, par les termes utilisés ("énergie de récupération" et "unité de traitement thermique") vise clairement à avantager les incinérateurs en prenant en otage les entreprises qui viendraient s'y connecter : il se trouve en contradiction totale avec l'esprit du Grenelle et la nécessité de réduire ce mode de traitement.</p> <p>Il faut rappeler que cet article est le seul et unique de l'ensemble du projet de loi à modifier le code général des impôts, ce qui n'est pas le rôle d'une loi de programmation. L'utilisation de l'énergie issue de l'incinération bénéficie déjà de nombreux avantages financiers et fiscaux (taux de tva réduit sur la chaleur, tarif de rachat de l'électricité) et ce coup de pouce n'aidera pas la France à réduire le recours à ce mode de traitement.</p> <p>Note : introduit par amendement en 1ere lecture à l'Assemblée nationale par Christian Jacob (au nom de la Commission des affaires économiques) et Serge Poignant. Supprimer 2 fois par le Sénat mais défendu en Commission mixte paritaire par les 2 mêmes députés.</p>

Légende pour les commentaires :

☹️ : risques, dérives ou recul du texte par rapport aux engagements et aux propositions du Cniid

😊 : des avancées potentielles pour une meilleure gestion des déchets, en attendant toutefois des mesures concrètes

😊 / ☹️ - Intentions positives mais avec des objectifs chiffrés peu ambitieux ou des risques de dérives mal évalués

BLA BLA : passage qui n'apporte rien de nouveau par rapport aux textes existants. Illustre l'introduction dangereuse du « greenwashing » dans les textes de loi, souvent via les lobbies.

Dossier législatif intégral du Grenelle 1 à retrouver sur :

http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/grenelle_environnement2.asp

Ce document est également disponible sur le site internet du Cniid : www.cniid.org