

## Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur la gestion des biodéchets dans l'Union européenne»

COM(2008) 811 final

(2009/C 318/18)

Rapporteur: **M. BUFFETAUT**

Le 3 décembre 2008, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

*«Livre vert sur la gestion des biodéchets dans l'Union européenne»*

La section spécialisée «Agriculture, Développement rural, Environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 septembre 2009 (rapporteur: M. BUFFETAUT).

Lors de sa 456<sup>e</sup> session plénière des 30 septembre et 1<sup>er</sup> octobre 2009 (séance du 1<sup>er</sup> octobre 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 160 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

### 1. Conclusions

1.1 Le Comité économique et social européen accueille favorablement la démarche initiée par la Commission dans son livre vert. Toutefois, il regrette que la réflexion soit limitée aux seuls biodéchets et non à l'ensemble des déchets biodégradables.

1.2 À défaut de réglementation commune, il préconise donc une réglementation harmonisée dans ses principes et dans ses approches techniques.

1.3 Le CESE insiste sur la nécessité de respecter la hiérarchie des modes de gestion des déchets et d'inciter et de favoriser le recyclage ainsi que la valorisation, et notamment la valorisation énergétique.

1.4 Il est favorable à ce que le maximum soit fait pour développer la prévention de la production de déchets par les consommateurs et les producteurs industriels, tout en sachant que les tonnages que l'on peut éviter demeurent d'une ampleur marginale. Dans la mesure où les conditions locales influent beaucoup sur la gestion des biodéchets et sur les possibilités d'utilisation du matériau produit, le Comité estime que l'Union européenne doit, pour le moment, donner la préférence à des lignes directrices claires et la définition d'objectifs de qualité plutôt que des règles contraignantes uniformes sur les modalités de production du compost. Les États membres doivent donc garder une marge de manœuvre dans la mise en œuvre des objectifs européens. Toutefois, il conviendrait d'opérer un bilan de la mise en œuvre de la politique de l'Union européenne cinq ans après la mise en œuvre d'éventuelles lignes directrices. Si ce bilan s'avérait insatisfaisant, il conviendrait alors d'envisager une législation plus contraignante.

### 2. Qu'entend-on par biodéchets?

2.1 Il s'agit des déchets biodégradables de jardin ou de parc, des déchets alimentaires ou de cuisine issus des ménages, des restaurants ou traiteurs ou des magasins de vente au détail (métiers de bouche), ainsi que des déchets comparables provenant des usines de transformation de denrées alimentaires. La définition n'englobe donc pas les résidus agricoles et forestiers, le fumier, les boues d'épuration et autres déchets biodégradables, tels que les textiles naturels, le papier ou le bois transformé. L'objet du livre vert réside donc bien dans les biodéchets et non pas dans les déchets biodégradables, notion plus large qui englobe les biodéchets.

2.2 La quantité annuelle totale de biodéchets dans l'UE se situerait entre 76,5 et 102 millions de tonnes pour les déchets alimentaires et de jardin inclus dans les déchets municipaux solides mixtes et 37 millions de tonnes pour les déchets provenant de l'industrie agroalimentaire.

### 3. Pourquoi un livre vert?

3.1 Un premier constat s'impose, les politiques nationales varient beaucoup d'un État membre à l'autre. La question est donc de savoir si des actions nationales sont suffisantes ou si une action communautaire serait préférable et plus efficace, en sachant que les conditions locales spécifiques ont leur importance, notamment le climat.

3.2 La directive-cadre sur les déchets demande à la Commission de procéder à une évaluation de la gestion des biodéchets afin d'envisager, le cas échéant, une proposition législative ou des lignes directrices.

3.3 Deux documents de travail ont été publiés en 1999 et 2001 mais la situation a considérablement évolué, notamment du fait de l'adhésion de douze nouveaux États membres.

3.4 Le livre vert a donc pour but d'explorer les possibilités d'améliorer la gestion des biodéchets dans l'Union européenne. Il s'agit d'ouvrir un débat sur l'opportunité d'une action communautaire future qui tienne compte de la hiérarchie du traitement des déchets et des avantages économiques, sociaux et environnementaux éventuels. La difficulté de l'exercice réside dans le fait qu'il existe beaucoup d'incertitudes sur la question.

#### 4. Les techniques existantes

4.1 On relève dans les États membres les techniques suivantes:

- la collecte séparée qui permet la production d'un compost de qualité supérieure;
- la mise en décharge, encore beaucoup utilisée pour les déchets municipaux solides (DMS);
- l'incinération, avec valorisation énergétique (moins pertinente dans le sud où l'exploitation de la chaleur produite est moins utile);
- le traitement biologique;
- le cotraitement avec d'autres déchets;
- la transformation du compost en pellets;
- le traitement aérobique;
- le traitement anaérobique;
- le traitement biomécanique qui allie tri et traitement biologique.

4.2 Toutes ces techniques sont utilisées dans les États membres avec trois options dominantes: l'incinération pour éviter la mise en décharge, la valorisation à un taux élevé mais dont le taux d'incinération est assez faible, la mise en décharge.

4.3 Les normes existantes varient également. Il en existe sur l'utilisation et la qualité du compost; elles varient d'un État à

l'autre. Il en existe également en ce qui concerne la valorisation énergétique. Elles sont d'origine communautaire.

4.4 Les incidences environnementales comme économiques diffèrent selon les techniques. La mise en décharge est considérée comme la solution la moins onéreuse, l'incinération exige un investissement plus important. En ce qui concerne le traitement biologique, les techniques sont si variées qu'il est difficile d'établir un coût unique.

#### 5. Considérations générales

##### 5.1 Champ d'application

5.1.1 Le champ du livre vert ne couvre pas la totalité des déchets biodégradables. Ce choix est restrictif car les déchets biodégradables ne sont pas pris en compte dans leur ensemble. D'une certaine façon on crée ainsi une nouvelle catégorie de déchets biodégradables qui ne comporte que les déchets des parcs et jardins biodégradables et les déchets alimentaires ménagers, des activités de bouche ou de l'industrie agroalimentaire.

5.1.2 Les circuits de collecte et les outils de traitement des biodéchets et des déchets biodégradables, ainsi que parfois les filières de valorisation, sont conçus et mis en œuvre de façon commune. Dès lors une approche globale homogène au moyen d'une même réglementation eut été plus logique. Si cette réglementation unique s'avérait impossible à mettre en place, il serait nécessaire de parvenir à une réglementation harmonisée dans ses principes et dans ses approches techniques.

5.1.3 Les modes de gestion des biodéchets (et plus généralement des déchets biodégradables) doivent bien sûr respecter la hiérarchie des modes de gestion des déchets: prévention, recyclage (le réemploi étant sans objet en l'occurrence), autre valorisation dont la valorisation énergétique et enfin élimination.

5.1.4 La prévention est évidemment souhaitable. Dans la pratique, il s'agit de limiter la part non consommée de nourriture dans les déchets et de limiter la production de déchets de jardins et de parcs grâce à des méthodes de culture adaptées. Toutefois, il convient d'être réaliste, la production de biodéchets est inévitable.

5.1.5 Pour ce type de déchets le recyclage doit être considéré comme le mode de gestion prioritaire. Il s'agit de produire de l'amendement organique par compostage, voire de l'engrais par méthanisation. Le mode de collecte précédant le traitement biologique revêt une grande importance. On peut procéder par collecte sélective à la source ou par collecte en mélange suivi d'un tri en usine. Il convient de souligner ici que la qualité du produit entrant dans la fabrication du compost a un impact fort sur la qualité du produit final. L'important est que les objectifs en matière de recyclage et de qualité du matériau final soient atteints quels que soient la technologie ou le mode d'organisation retenus.

5.1.6 Pour les déchets biodégradables, la valorisation passe par une valorisation dont les rendements sont optimisés par la méthanisation. La valorisation énergétique de la fraction résiduelle des déchets est un complément indispensable des filières de recyclage des déchets biodégradables afin de ne pas gaspiller l'énergie qu'ils recèlent.

## 5.2 L'utilisation des composts

5.2.1 En ce qui concerne l'utilisation des composts, il faut souligner que les débouchés sont très variés selon les contextes des États membres et que les relations commerciales d'import/export sont très limitées. Le marché des composts est essentiellement local. Dans certains pays l'usage est principalement agricole, dans d'autres plus orienté vers la végétalisation ou les amendements destinés aux particuliers. Dès lors il semble logique que la réglementation soit pensée en fonction de l'usage dont il sera fait du produit final. Il est possible de discerner trois grands types d'usage/produit:

- nutrition des végétaux et des sols;
- amélioration des propriétés physiques des sols;
- remplacement partiel des sols.

5.2.2 Dans tous les cas, les critères de qualité sanitaire et environnementale des matériaux finaux (composts ou digestats) doivent être établis sur la base d'études de risques scientifiques. Les critères finaux de qualité des composts ou digestats doivent être déterminés en fonction des usages envisagés et de vraies analyses de risques reposant sur des méthodologies solides et éprouvées.

## 5.3 Le niveau de décision

5.3.1 Pour développer le traitement des biodéchets, dont les conditions varient en raison de la géographie, du climat, des débouchés pour le compost, il est préférable de s'en remettre aux États membres dans le cadre de lignes directrices claires établies sur le plan européen, ainsi qu'en référence à des critères de qualité scientifiquement établis.

5.3.2 La politique de l'UE devrait ainsi reposer sur la définition de standards pour le compost, un support fort à la collecte séparée et le recyclage, la définition de standards dans le processus de production du compost et l'échange de bonnes pratiques. L'ensemble doit cependant conserver une certaine souplesse, d'où la préférence à des lignes directrices claires plutôt qu'à des mesures législatives par trop contraignantes et mal adaptées aux conditions locales. En fait les autorités locales disposent d'une palette de mesures dont la politique tarifaire et la fiscalité. Ainsi, par exemple, en France le fait pour une commune de choisir le tri sélectif entraîne une diminution de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères qui bénéficie directement aux contribuables, ce qui constitue une mesure fortement incitative pour les autorités municipales. Néanmoins

il demeure que la collecte séparée est plus facile à organiser dans les zones rurales ou péri-urbaines que dans le cœur même des villes, notamment des villes anciennes.

5.4 La classification du compost. Plutôt que classer a priori la qualité du compost en fonction du type de collecte, sélective ou mixte, il conviendrait de déterminer des critères de qualité du produit fini quel que soit son origine, en fonction de critères scientifiques et sanitaires solides et de l'usage projeté.

5.5 Les techniques à encourager. Si la collecte séparée peut difficilement être imposée, car elle peut s'avérer pratiquement très difficile notamment dans les centres urbains, elle doit néanmoins être encouragée lorsqu'elle est techniquement et économiquement possible. Ceci doit être accompagné d'une forte politique d'information et de communication afin de provoquer un changement de comportement et d'habitudes de la part de la population.

5.5.1 Le traitement biologique doit être favorisé plutôt que d'autres formes de traitement et notamment la mise en décharge. On notera qu'à cet égard des instruments économiques et fiscaux peuvent inciter à trouver d'autres solutions que la mise en décharge, par exemple l'augmentation ou la création de redevances ou de taxes à acquitter pour la mise en décharge afin de financer leur traitement en fin d'exploitation. Encore faut-il que des alternatives soient offertes à un coût abordable.

5.5.2 La hiérarchie des déchets doit être rappelée et les mesures de prévention renforcées.

5.6 Installations non couvertes par la future directive IPPC. Les installations qui échappent à l'application de la future directive IPPC (moins de 50 Mt de déchets traités) devraient respecter un schéma d'assurance qualité. Encore faut-il souligner que si ces petites installations représentent 30 % des installations, elles ne traitent qu'un très faible pourcentage du tonnage total des déchets.

## 6. Considérations spécifiques: huit questions

6.1 La Commission pose huit questions précises aux parties prenantes. Le Comité économique et social européen se propose d'y répondre.

### 6.2 Question 1: prévention des déchets

6.2.1 On ne peut que souscrire à l'objectif général de prévention de la production de déchets. La prévention peut être quantitative ou/et qualitative. Dans le premier cas, il s'agit de limiter la quantité de déchets entrant dans les circuits de gestion collective par le compostage à domicile voire de quartier, mais ces techniques restent, en pratique, limitées sur le plan des volumes et leur impact est faible dans le court et moyen terme. Dans le second cas, il s'agit d'éviter la contamination des déchets biodégradables.

6.2.2 Dans les deux cas il est nécessaire de sensibiliser et d'éduquer la population qui est un acteur essentiel non seulement dans la production des déchets mais encore dans leur tri et leur collecte. Concrètement, cette sensibilisation devrait d'abord être ciblée sur les plus gros producteurs de déchets.

6.2.3 Des mesures spécifiques pourraient être préconisées:

- campagnes afin de prévenir la production de déchets alimentaires;
- emploi de sacs de collecte biodégradables et intégralement compostables;
- collecte sélective des déchets dangereux diffus des ménages;
- incitation au développement des collectes sélectives de biodéchets pour les plus gros producteurs;
- prévention de la production de déchets dans la chaîne d'approvisionnement.

6.3 *Question 2: limitation de la mise en décharge*

6.3.1 Le fait de restreindre davantage la mise en décharge des biodéchets a des avantages écologiques et permettrait la valorisation énergétique des biodéchets, de recycler des matières et de produire davantage de compost, mais nécessite l'existence d'alternatives à un coût abordable.

6.3.2 Il conviendrait de stimuler les traitements biologiques, par exemple grâce à des outils financiers. En France, l'augmentation de la taxe sur l'enfouissement s'accompagne d'une redistribution pour les traitements biologiques. La fixation de taux de recyclage des déchets biodégradables doit aussi être envisagée.

6.4 *Question 3: Possibilités de traitement des biodéchets détournés de la mise en décharge*

6.4.1 La digestion anaérobie des déchets avec valorisation énergétique du biogaz et utilisation du digestat pour la fabrication de compost paraît particulièrement indiquée. Cette méthode est conforme au concept de «cycle de vie» puisqu'elle permet de réduire les émissions de gaz à effet de serre, d'améliorer la qualité des sols grâce au compost et de valoriser énergétiquement le biogaz.

6.4.2 En tout état de cause, et quelle que soit la technique retenue, la priorité doit être donnée au recyclage avec production de fertilisants destinés au retour au sol, via les traitements biologiques dont le bilan environnemental est unanimement reconnu comme positif.

6.4.3 Le concept de cycle de vie est intéressant mais son usage pratique se heurte au fait que les outils de mise en œuvre actuellement disponibles ne permettent pas de le mettre en application. Les méthodologies d'évaluation de la

gestion doivent être améliorées afin de tenir compte des effets du changement climatique et de la question de la qualité des sols.

6.4.4 La faculté d'incinérer les déchets homogènes devrait être assortie de conditions plus souples, eu égard au fait que pour ces déchets, l'incinération présente moins de risques.

6.5 *Question 4: valorisation énergétique des biodéchets*

6.5.1 Les déchets biodégradables municipaux contribuent à hauteur de 2,6 % à la production d'énergie renouvelable. Ceci est le résultat des modes de traitement actuellement utilisés: incinération, traitement du biogaz issu des décharges, biogaz issu de méthanisation.

6.5.2 D'après l'Agence européenne pour l'environnement, le potentiel énergétique des déchets municipaux serait de 20 millions de tonnes équivalent pétrole, ce qui représente près de 7 % du potentiel global des énergies renouvelables dont on disposera en 2020. La marge de progression est donc importante. Il ne convient donc pas de considérer de façon a priori négative la valorisation énergétique des biodéchets. Le développement de la méthanisation des biodéchets doit être considéré comme une voie intéressante à encourager.

6.5.3 Il est essentiel de promouvoir le développement de nouvelles technologies plus efficaces en vue d'une utilisation accrue d'usines de production de biogaz pour l'élimination des déchets et d'autres formes d'exploitation des déchets pour la production de biocarburants.

6.6 *Question 5: le recyclage des biodéchets*

6.6.1 Le soutien au renforcement du recyclage et de la valorisation des biodéchets est indispensable. Il faut non seulement informer et encourager les producteurs de biodéchets, mais également agir auprès des administrations chargées de ces dossiers. On pourrait envisager d'inciter chaque État membre à fixer un objectif d'utilisation de fertilisants d'origine renouvelable.

6.6.2 Pourraient être envisagées les mesures suivantes:

- des incitations fiscales en faveur des opérations de recyclage des déchets biodégradables et de valorisation des composts/digestats;
- l'introduction de clauses dans les marchés publics privilégiant l'utilisation de fertilisants d'origine renouvelable;
- la promotion de systèmes d'assurance qualité sur les étapes de traitements biologiques;
- la valorisation énergétique de la fraction résiduelle des déchets.

### 6.7 Question 6: promouvoir l'utilisation du compost/digestat

6.7.1 Compte tenu de la diversité des usages et de la diversité des produits, il faudrait fixer des règles à la fois sur les composts et leur usage.

6.7.2 En ce qui concerne les composts, il y a lieu de fixer des seuils limites relatifs aux contaminants, polluants et éléments pathogènes.

6.7.3 Pour l'usage des composts il serait souhaitable de fixer:

- des objectifs de nutrition des végétaux et des sols;
- des objectifs d'amélioration des propriétés physiques des sols;
- des objectifs de remplacement partiel des sols.

6.7.4 Chaque objectif correspondrait aux caractéristiques et aux qualités des composts concernés. Dans chacun de ces cas, des critères de qualité sanitaire et environnementale des matériaux finaux devraient être déterminés sur le fondement d'études de risques scientifiques. Ces critères porteraient sur les polluants, les pathogènes et les impuretés.

6.7.5 La question de l'utilisation de compost obtenu à partir de déchets mixtes soulève la question du mode de traitement. La collecte sélective à la source est la plus sûre mais toujours pas facile à organiser. L'autre solution réside dans une collecte en mélange suivie d'un tri en usine ou centre de tri. Dès lors, dans la mesure où il existe plusieurs techniques disponibles, il convient de s'assurer que les objectifs de recyclage et de qualité du matériau final sont atteints, quel que soit le procédé retenu.

### 6.8 Question 7: des lacunes dans le cadre réglementaire

6.8.1 Toutes les installations de traitement de déchets doivent faire l'objet d'un suivi et d'un encadrement stricts. Un texte spécifique à la gestion des déchets biodégradables fixant des standards minimaux européens permettrait, sans modifier le seuil de la directive IPPC, d'assurer un meilleur suivi des installations de compostage qui sont souvent en deçà de ce seuil.

### 6.9 Question 8: avantages et inconvénients des techniques de gestion des biodéchets

6.9.1 Le Livre vert reprend la hiérarchie des déchets. C'est ainsi à juste titre qu'il est préconisé de limiter la mise en décharge. L'incinération peut constituer un bon moyen de valorisation des biodéchets, toutefois, par définition, en ce cas, les nutriments contenus dans les biodéchets ne sont pas utilisés pour améliorer la qualité des sols. La mise en compostage présente l'avantage de produire un matériau doté d'une forte valeur fertilisante et de propriétés propices au conditionnement des sols. L'inconvénient réside dans la production d'émissions de gaz à effets de serre durant la fabrication du compost. La digestion anaérobie des déchets avec production et valorisation énergétique du biogaz et utilisation du digestat pour la fabrication de compost est plus complexe et nécessite des investissements plus conséquents que la mise en compostage, toutefois elle permet d'obtenir une source d'énergie renouvelable plus noble.

6.9.2 En tout état de cause, il convient de préserver la capacité d'innovation technologique des opérateurs afin qu'ils puissent faire évoluer les filières et les améliorer tant sur le plan économique que quantitatif et qualitatif. L'essentiel est d'assurer la meilleure qualité possible du compost produit et il convient de se concentrer sur des obligations de résultat, grâce à des seuils scientifiquement établis, et non sur la détermination des moyens techniques prédéterminés.

Bruxelles, le 1<sup>er</sup> octobre 2009.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

---