

Les trois fondamentaux du SWM

Beaucoup de programmes internationaux d'aide et de coopération concernent la gestion des déchets solides, soit en anglais Solid Waste Management (SWM). L'abréviation anglaise devient internationale et nous la garderons. Cela se traduit par des appels d'offres pour réformer ou moderniser la gestion des déchets dans telle ou telle région du globe, pour des durées de 18 mois à 3 ans et pour des sommes considérables. Quelques publications ont pu être consacrées au sujet. À chaque fois hélas, on retrouve la prégnance d'un modèle dominant à vocation universelle, et naturellement occidental. Pour être confronté à cette réalité depuis plus de dix ans et pour la pratiquer sur le terrain, il nous a semblé utile de prendre le temps pour en dégager quelques principes.

Nous sommes obligés de constater l'état de délabrement du SWM dans les pays en transition comme dans les moins avancés économiquement mais il faut d'abord en situer les enjeux. Les déchets qui ne sont pas traités peuvent être considérés comme abandonnés, en parfaite cohérence avec la définition du déchet : *tout objet que son détenteur décide de mettre hors d'usage*. L'effet le plus commun et le plus nuisible de cet abandon est la pollution de la ressource en eau, dont l'effet ultime et différé est d'atteindre à la santé humaine. Pour citer l'une des rares études sérieuses sur le sujet, le Ministère Fédéral de la Protection de l'Environnement de Russie a conclu en 1994 que la contamination de la ressource par les 160 000 décharges illégales du territoire provoquait 85 000 décès par an chez les nourrissons et les personnes âgées. Une extrapolation à 2 000 000 de décès annuels pour l'ensemble de la planète n'est pas totalement idiote. Et que dire des dégâts par malformations génétiques, apparents ou occultes ?

L'enjeu du SWM est donc de maîtriser ces flux de pollution potentielle. Il est prioritaire parce qu'il y a mort d'homme. Le premier objectif à atteindre en ce cas, et il est souvent ambitieux, est d'arrêter d'aggraver la situation, de ne plus rajouter de déchets dans les décharges illégales, de ne plus augmenter les flux de contamination de la ressource en eau. C'est ce que nous appelons maîtriser les flux de déchets. Cela signifie concrètement être sûr de collecter tous les déchets et de les amener tous dans des installations les isolant de l'environnement. Pour cela, trois conditions sont nécessaires et nous les définissons comme les trois fondamentaux du SWM.

VAINCRE LES TIGRES DE PAPIER

Partout dans le monde, la gestion des déchets relève du contrat social. La vie à plusieurs pose immédiatement le principe d'établir des règles sociales pour mettre les déchets de la collectivité en un lieu unique à l'écart des lieux d'habitation. Le

déchets est toujours mis à la marge, comme dirait le Professeur Jean GOUHIER¹. Les sociétés se sophistiquent au fil du temps et de l'évolution mais la gestion des déchets reste toujours confiée à la collectivité ou ses émanations comme la commune, la région, l'état. Le plus communément, la ville gère les déchets ménagers et assimilés. Avec le développement de nos connaissances scientifiques sur le sujet sont apparues les notions de déchets industriels, spéciaux, dangereux, et autres, dont la gestion est souvent du ressort de plus hautes instances. Mais restons-en aux déchets ménagers.

Pour leur traitement, il faut des ressources. L'usage s'est établi de faire payer ce service par l'habitant, par le biais d'une taxe ou d'une redevance. L'imagination est fertile et nous pouvons trouver foule de mécanismes de calcul de l'assiette de cette taxe, que ce soit la surface du logement, le confort du logement, les revenus de ses habitants, la taille de la famille, etc..., qui tentent tous d'établir un mécanisme d'équité sociale se rapprochant du juste prix via l'estimation la plus réaliste de la production de déchets du ménage. Et une administration est chargée d'établir ces calculs. Et une administration est chargée d'établir le rôle de ces taxes. Et une administration est chargée de recouvrer la taxe. Et le recouvrement peut être réparti entre plusieurs structures selon le type d'habitat, collectif ou individuel.

Le premier travail du consultant est de prendre connaissance du système existant de taxation des ordures ménagères. Et il constate toujours que ces tigres de papier cachent que le rendement de cette taxe n'est que de 50 à 80 %, c'est-à-dire que les sommes réellement recouvrées sont de cet ordre.

Il constate en parallèle que le service de ramassage et d'élimination des ordures ménagères manque de moyens, que ce soit le parc de conteneurs, l'état et le nombre de camions, l'état des décharges "autorisées", le versement des salaires du personnel, les dettes de carburant, etc. Et que dire des moyens administratifs. Sans citer son nom, une capitale de 8 millions d'habitants censée être développée gérait encore en 2000 l'assiette, le bordereautage et le recouvrement avec des fiches et des stylos ! Récemment, nous avons vu des collectivités dont les créances de taxes d'ordures ménagères représentaient plus d'un an du produit de cette taxe.

On ne peut rien faire sans moyens. Si l'on veut collecter tous les déchets, il faut que les services qui en ont la charge en aient les moyens. Le premier fondamental est donc de restaurer l'efficacité du système de taxation. En corollaire, ces pays ont pour caractéristique une distension des revenus et une large fraction de la population est sous le seuil de pauvreté. Il faut donc veiller à l'efficacité du mécanisme de compensation financière assez largement institué par lequel l'état verse des subventions : elles doivent être versées en temps et en heure.

LA DÉCHARGE SANITAIRE

Nous préférons la sémantique de *sanitary landfill* au vocable français de centre d'enfouissement technique. Il correspond mieux aux objectifs poursuivis. Après avoir collecté tous les déchets, il faut les mettre quelque part. De grâce, tuons tout de suite cette illusion du recyclage. Dans un contexte local donné, rien ne sert de collecter s'il n'existe pas de filières de recyclage, ni surtout, sans ajuster le dispositif de collecte sélective aux capacités des filières. Or, quand on a fait tout cela, sans plus nous étendre car ce n'est pas notre propos, on peut espérer péniblement 10 % de déchets recyclés. Les 90 % restants doivent toujours aller quelque part.

¹Créateur de la rudologie et de l'institut du même nom à l'Université du Maine (Le Mans)

Il existe de nombreuses réglementations pour les décharges, qu'elles soient internationales ou nationales dans les pays industrialisés, basées sur un niveau de technique et même, puisque nous en avons les moyens, les meilleures technologies disponibles (BAT en anglais pour *Best Available Techniques*). Tout le monde n'en a pas les moyens. Revenons donc à l'objectif qui est d'empêcher une contamination de la ressource en eau par les déchets et leur décomposition (organiques) ou leurs réactions (chimiques). Sur cet objectif, l'inventaire des moyens locaux et d'un effort financier raisonnable, permet de définir des règles du jeu : les critères minimaux à imposer pour que les décharges présentent un degré de sécurité satisfaisant pour protéger la ressource à des conditions économiques acceptables pour la collectivité.

Avec ces critères, on peut ensuite zoner les futures décharges. D'une part, on trouvera peu de sites favorables, d'autre part, il est plus facile de bien gérer une décharge entre 100 et 200 000 tonnes par an que de nombreuses décharges à 10 000 tonnes/an. Cela doit donc conduire à un plan régional de création de décharges sûres ou sanitaires.

Pour les déchets industriels, il faut avoir la même approche. L'essentiel est de les sortir des usines et de les mettre en lieu sûr. Et si on n'a pas les moyens économiques de les traiter aujourd'hui, il faut imaginer un stockage réversible.

Le second fondamental est donc de couvrir le territoire avec un parc de décharges permettant d'isoler la totalité des déchets de l'environnement. Pour une mise en place progressive, il sera utile de caractériser rationnellement les décharges existantes qui peuvent être maintenues quelque temps sans atteinte sensible à l'environnement.

UNE POLICE DE L'ENVIRONNEMENT

Ne rêvons pas. Personne n'a envie de payer pour protéger l'environnement. Une fois que l'on s'est donné les moyens de maîtriser la source des déchets et leur destination, il faut maîtriser toutes les opérations de la chaîne. C'est le rôle de la puissance publique et c'est un pouvoir de police. Pour ce faire, il faut contrôler la nature des déchets, les quantités de déchets, leur provenance, leur transport, le bon fonctionnement des décharges. Pour faire ces contrôles il faut disposer d'instruments de mesure fiables (laboratoires, généralisation de la pesée des déchets). Il faut que l'administration ait des moyens suffisants en effectifs, en informatique, en véhicules. Tout ceci doit être réglementé avec un dispositif de sanctions et que ces sanctions soient applicables.

La dérive commune de cette situation est la corruption. Soyons lucides là aussi. Si on impose à un sujet une obligation pour laquelle il n'y pas de solution opérationnelle raisonnable, par exemple si on impose tel type de traitement pour un déchet alors qu'il n'existe pas d'installation de ce type ou que c'est hors de prix, on crée un corrupteur. Si on donne un pouvoir à l'administration sans lui donner les moyens décents de travailler (y compris la rémunération des fonctionnaires), on crée des corruptibles. Et quand un corrupteur rencontre un corruptible, il y a corruption.

Enfin, essayant de promouvoir un minimum de démocratie, toute décision de l'administration envers un justiciable doit pouvoir être contestée devant les tribunaux avec des chances normales de succès et être plaidée en appel si nécessaire.

Le troisième fondamental est donc de créer ou restaurer une véritable administration de l'environnement et toutes les composantes annexes nécessaires.

PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Tout ceci ne se fait pas en quelques jours à coups de décrets. Nous sommes toujours inquiets de trouver dans les termes de référence d'appels d'offres la "mise au niveau européen de la réglementation" ou des choses de ce genre. Comme s'il suffisait de traduire le package de l'acquis communautaire en langue locale et le faire voter par un parlement. C'est le genre de connerie qui a pour effet pervers de créer un nouveau champ de corruption en créant des obligations inatteignables.

Les autorités locales doivent pouvoir gérer leur propre situation. C'est le seul sens d'une démarche de coopération. Mais l'exercice se complique du fait de la nécessité de gérer simultanément la transition. L'interrogation permanente doit toujours être : qu'est-ce qu'on peut faire avec ce qu'on a ? On ne peut que présupposer un redressement si ce n'est un développement économique. C'est le sens de toutes ces coopérations. Après avoir remis à niveau nos trois fondamentaux, et cela demande déjà un effort économique, le rapprochement des pratiques et des réglementations "avancées" ne peut être que progressif. Il est donc indispensable de créer une structure de concertation et de gestion de cette évolution. Il faut certes que l'environnement et la gestion des déchets soient une vraie priorité mais rien ne peut s'imaginer au-delà des moyens dont on dispose. Il faut un Plan et une structure de Plan. Il faut un Plan pour prendre des décisions cohérentes sur plusieurs années, veillant à ce qu'elles soient harmonisées entre économie, réglementation, administrations de contrôle. Il faut une structure de Plan pour préparer ces décisions avec une représentation des élus et des administrations tout autant que de la société civile, pour actualiser les données des déchets, pour contrôler la bonne exécution du Plan.

Un principe transversal de toutes ces considérations stratégiques est et doit rester prégnant : celui de cohérence et de synchronisation. Une gestion des déchets comporte de multiples composantes. Nous avons parlé de réglementation, de police de l'environnement, de laboratoires de contrôle, d'installations de traitement, de moyens financiers, d'administration. Il faudrait y ajouter encore les normes de prélèvement et d'analyse, la sensibilisation des populations et des élus, la formation des fonctionnaires et des élus, et tant d'autres choses. Il est dangereux de faire progresser une des composantes sur un sujet donné sans vérifier que toutes les autres composantes restent cohérentes avec cette avancée et que cette avancée est cohérente avec le reste du système. C'est une dimension essentielle du Plan : prendre des décisions mais en veillant à ce qu'elles soient toujours synchrones et cohérentes.

Pour résumer notre propos, chaque fois que l'on envisagera de moderniser une gestion des déchets, il faut avoir la modestie de se donner comme premier objectif de maîtriser les flux de déchets. Pour cela trois conditions opérationnelles, qui sont autant d'objectifs intermédiaires, sont d'avoir les moyens techniques et financiers de collecter la totalité des déchets, d'avoir les capacités de stockage "saines" pour accueillir la totalité des déchets, d'avoir un jeu d'institutions cohérentes et efficaces pour contrôler les flux de déchets.