

Monsieur Bruno Bourgeon
1 rue Charles Baudelaire
La Convenance
97438 Sainte-Marie
mél: bruno.bourgeon@gmail.com

À Monsieur le Président du
Conseil régional de la Réunion
Hôtel de Région Pierre Lagourgue
Avenue René Cassin, Moufia - BP 7190
97719 SAINT-DENIS Messag Cédex9

Objet: recours gracieux contre la délibération du 23 juin 2016 en tant qu'elle approuve le plan de prévention et de gestion des déchets

Monsieur le Président,

Par délibération en date du 23 juin 2016, le Conseil régional de la Réunion a approuvé le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux.

Ce plan, initialement porté par le Conseil général de la Réunion, a été arrêté par délibération du 29 octobre 2014, mis à l'enquête publique du 15 juin au 15 juillet 2015, puis approuvé par délibération du 24 février 2016.

Selon les informations à notre disposition et obtenues auprès des services du Conseil régional, le plan serait actuellement en cours de modification, postérieurement à son transfert et approbation décidé par la délibération du 23 juin 2016, laquelle prévoit en effet certains amendements à ce document.

Par la présente, nous vous demandons de bien vouloir retirer cette délibération, mettre toute procédure en œuvre à cette fin, ainsi que de lancer une procédure d'élaboration d'un véritable plan régional de prévention et de gestion des déchets, au sens de la loi NOTRe du 7 août 2015 et de son décret d'application en date du 17 juin 2016.

Les moyens de fait et de droit qui suivent sont développés eu égard au plan départemental tel qu'approuvé avant son transfert, dès lors que les services de la Région nous ont pour l'heure refusé la communication de la dernière version du plan.

I A titre principal

Sur l'impossibilité d'approuver un simple plan départemental, et la nécessité d'élaborer un plan régional de prévention et de gestion des déchets en application de la loi NOTRe

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) a transféré aux Régions la compétence relative à la planification de la prévention et de la gestion des déchets non dangereux qui incombait jusqu'alors aux départements.

Le décret d'application de l'article 8 de cette loi qui organise ce transfert a été publié le 17 juin 2016 (décret n°2016-811).

Cette nouvelle réglementation a pour objet de placer les Régions au centre de la planification des déchets non dangereux, dès lors qu'elles détiennent en outre la compétence relative au développement économique, compétence cruciale pour le bon développement de l'économie circulaire.

La loi et son décret d'application posent ainsi de nouvelles exigences eu égard à la planification des déchets, dans le sens d'un accroissement de la prévention des déchets et leur recyclage, en application de la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

En ce sens, les plans régionaux doivent approfondir certains points clés de la gestion des déchets, et notamment, en application de l'article R541-16 I du Code de l'environnement, la collecte séparée des biodéchets, le développement de la tarification incitative, ou encore la mise en œuvre d'un plan d'action en faveur de l'économie circulaire.

La capacité planificatrice des plans régionaux a également été renforcée afin de permettre aux Régions de prévoir des actions revenant directement aux collectivités ou autres acteurs concernés par la gestion des déchets (en ce sens, le plan "identifie les actions à prévoir par les différents acteurs concernés pour atteindre les objectifs de prévention des déchets").

Il s'agit là d'autant d'éléments qui n'ont, de fait, pas pu être développés dans le plan tel qu'il a été approuvé par le Conseil régional le 23 juin 2016.

Le Conseil régional ne pouvait pas se contenter de simplement transférer le plan départemental, lequel n'a pas été élaboré en application des exigences de la loi NOTRe.

Cette loi a été publiée le 7 août 2015, et impliquait la prise d'un décret d'application, publié le 17 juin 2016: ces textes sont donc tous deux antérieurs à la délibération du 23 juin 2016, ce qui aurait dû conduire la collectivité à mettre en œuvre une nouvelle procédure, et pas un simple transfert d'un plan arrêté en 2014, en application de dispositions législatives abrogées depuis près d'un an à la date de la délibération du 23 juin 2016.

De plus, il découle de cela que le plan régional a été approuvé sans qu'aucune commission consultative d'élaboration et de suivi ait été constituée, comme cela est rendu obligatoire par les articles L541-14.-I et R541-21 du Code de l'environnement, tels qu'issus de la loi NOTRe. La région ne pouvait pas approuver un plan sans réunir et consulter une telle commission

au niveau régional. Ce fait constitue un autre vice de procédure qui entache d'illégalité le plan et la délibération du 23 juin 2016.

Nous vous demandons par conséquent de bien vouloir retirer cette délibération, et de mettre en œuvre une nouvelle procédure d'élaboration d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets non dangereux, dont le contenu est évidemment différent, et renforcé par rapport aux plans départementaux.

Il nous a pourtant été indiqué que les services de la Région travailleraient à l'actualisation du plan, postérieurement à la délibération du 23 juin 2016, afin de tenir compte d'amendements prévus dans cette délibération pour "tenir compte" de la loi de transition énergétique.

Cependant, vous ne sauriez en ce sens apporter des modifications au plan, et ce postérieurement à la délibération approuvant son transfert, ce qui serait contraire à toutes les règles fondamentales du droit des collectivités dès lors qu'un document approuvé par un conseil régional ne peut être modifié par la suite, sauf à reprendre une procédure intégrale d'élaboration.

II A titre subsidiaire

1 - Sur l'absence de planification de la gestion des biodéchets des ménages

En application de la loi de transition énergétique pour la croissance verte et son article 70, les collectivités locales doivent offrir aux ménages une solution de tri à la source de leurs biodéchets d'ici à 2025, de sorte qu'ils ne sont plus mélangés avec les autres déchets ménagers.

Cette obligation implique donc pour les collectivités locales, selon la configuration de leur territoire, la mise en place de nouvelles collectes en porte à porte, ainsi qu'un effort de formation au compostage de proximité et d'équipement des usagers.

L'article L541-14 III dans son ancienne version applicable aux plans départementaux prévoyait déjà une planification à ce titre de:

2° Les objectifs et les indicateurs relatifs aux mesures de tri à la source, de collecte séparée, notamment des bio déchets, et de valorisation des déchets visés au 1°, ainsi que les méthodes d'élaboration et de suivi de ces indicateurs

Cette exigence a été renforcée pour les plans régionaux, puisque l'actuel article D541-16-1 impose aux régions une obligation de "planification spécifique" de la gestion des biodéchets.

Or, le plan départemental que vous avez approuvé est insuffisant sur ce point.

En premier lieu, l'évaluation du gisement est imprécise, et variable selon les différents passages du plan.

En effet, au point "1.2.2 - *focus sur les bio déchets*" (page 45), le plan estime le gisement de déchets organiques alimentaires à 10 100 tonnes par an. Puis, en page 123, le plan semble retenir le chiffre de 18 093 tonnes pour le gisement 2011. Au point "5.2.12 - *les bio déchets*" (page 148), le plan mentionne la quantité de 21 000 tonnes de bio déchets à traiter. En page 152, dans la synthèse finale du scénario retenu, c'est le chiffre de 19 900 tonne qui est conservé, alors même que en page 90 (tableau 29), le plan expose clairement que le gisement des résidus de cuisine s'élève à un potentiel de 60 kg par habitant et par an (soit bien plus de 20 000 tonnes, ramené au nombre d'habitants de La Réunion).

En deuxième lieu, le plan ne prévoit aucune planification spécifique ni plan d'action concernant ce gisement de déchets. Le plan se contente d'affirmations vagues et "d'encouragements à" ("Promouvoir les pratiques de type compostage" en page 109, "Le développement du compostage domestique pourrait permettre de réduire les flux de bio déchets" en page 118, etc.).

L'évaluation retenue au point 5.2.12 (page 148) est dérisoire et le plan prévoit la construction de 2 à 4 installations de compostage ou méthanisation, ce qui est au demeurant particulièrement peu précis.

Rien de précis n'est donc prévu pour améliorer la mise en place des collectes sélectives des bio déchets et leur gestion séparée, aucune action n'étant prévue pour les collectivités présentes sur le territoire de la Réunion.

De plus, l'évaluation des gisements datant de 2011, vous ne pouviez pas approuver un plan dont les données sont, à la date de 2016, trop anciennes.

Pour cette raison, la délibération du 23 juin 2016 doit être retirée, et un véritable plan régional de prévention et de gestion des déchets élaboré.

2 - Sur la méconnaissance de la hiérarchie des modes de traitement

L'article L541-1 II du Code de l'environnement impose à toute personne publique ou privée produisant ou gérant des déchets de respecter une hiérarchie des modes de traitement:

"Les dispositions du présent chapitre et de l'article L. 125-1 ont pour objet :

1° En priorité, de prévenir et de réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la conception, la fabrication et la distribution des substances et produits et en favorisant le réemploi, ainsi que de diminuer les incidences globales de l'utilisation des ressources et d'améliorer l'efficacité de leur utilisation ;

2° De mettre en œuvre une hiérarchie des modes de traitement des déchets consistant à privilégier, dans l'ordre :

a) La préparation en vue de la réutilisation

b) Le recyclage

c) Toute autre valorisation, notamment la valorisation énergétique

d) L'élimination"

Il en ressort que ce sont clairement la prévention, le réemploi et le recyclage qui doivent être privilégiés à l'élimination des déchets ou même leur valorisation énergétique.

La hiérarchie des modes de traitement est d'autant plus opposable juridiquement que les performances notamment en matière de prévention et de tri peuvent être notablement améliorées.

Tout projet d'élimination des déchets doit ainsi être étudié à la lumière de cette hiérarchie, en particulier s'agissant d'incinérateurs, lesquels nécessitent d'être alimentés en permanence en déchets et bloquant, de fait, une politique ambitieuse de réduction à la source des déchets une fois construits, tout au long de la durée de leur exploitation.

Dans un contexte où le plan approuvé prévoit la construction, à court terme, de deux incinérateurs sur l'île de la Réunion pour une capacité de 300 000 tonnes par an, l'application concrète de cette hiérarchie est d'autant plus forte, et montre que cette obligation est, en l'état, méconnue.

En effet, il se trouve que la construction projetée de deux incinérateurs est vouée à monopoliser les financements disponibles, au détriment de la prévention, des collectes sélectives et d'autres méthodes alternatives de traitement des déchets tel que le réemploi ou la réutilisation.

La synthèse des investissements à mettre en œuvre (point 6.1, page 159) démontre clairement que l'orientation prise est celle de l'élimination des déchets et leur incinération, pour un montant prévisionnel en investissement de 347 millions d'euros pour la construction de deux incinérateurs, contre 3,8 à 5,7 millions d'euros seulement pour la prévention et la réduction à la source. Il faut ajouter à cet investissement le coût des plateformes de maturation de mâchefer (12 millions d'euros), ainsi que la construction d'une unité de tri mécano biologique (51 millions d'euros) et les centres de stockage (155 millions d'euros).

Or, l'effort de prévention et de réduction, le soutien aux entreprises durables, l'organisation de collectes sélectives et la sensibilisation des usagers sont autant de missions qui nécessitent des financements, lesquels ne sont pas sérieusement prévus, et ne seront de fait pas disponibles, au profit de l'élimination des déchets.

Il est donc flagrant que le plan que vous avez approuvé méconnaît, sur ce point, la hiérarchie des modes de traitement.

Cela est d'autant plus vrai que les projections du plan ne tiennent pas compte des évolutions

réglementaires récentes issues de la loi de transition énergétique. Ainsi, la multiplication des solutions de prévention à la disposition des ménages, la collecte séparée des biodéchets ou encore l'extension des consignes de tri sont autant d'obligations ou de développements récents qui n'ont pas été pris en compte par le plan, menant à une évaluation surcapacitaire des incinérateurs, dont le financement empêchera la mise en œuvre des actions précitées.

La quantité d'ordures ménagères résiduelles, évaluée à 287,5kg par habitant et par an en 2011 (synthèse page 49) pourrait être fortement minimisée avec un effort de prévention, la mise en place du tri des bio déchets, et l'amélioration du tri des recyclables et du verre (seulement 10,4 kg par habitant collectés en 2011).

En outre et parmi d'autres données absentes qui démontrent l'ancienneté du plan et la nécessité de l'actualiser, la filière REP des déchets d'ameublement n'est pas prise en compte car, à l'époque de l'élaboration du plan, une étude était en cours suite à la création de cette nouvelle filière REP DEA (page 143). Or, les déchets d'ameublement constituent un gisement important, et l'amélioration des performances de valorisation matière peut, là-encore, être un facteur de surcapacité des incinérateurs projetés. La création de la filière REP DEA en Métropole a pourtant donné des résultats intéressants, permettant de réduire la fraction des déchets ultimes, au profit de plus de valorisation matière.

Enfin, il semblerait qu'aucune collectivité de la Réunion, selon le plan, n'ait instauré une tarification incitative au profit des ménages. Il s'agit pourtant d'un outil très pertinent qui permet la réduction à la source, et l'amélioration notable des performances de tri des foyers (voir en ce sens l'étude du Commissariat général au développement durable de mars 2016: *"La tarification incitative de la gestion des ordures ménagères : quels impacts sur les quantités collectées ?"*). La construction d'une capacité d'élimination ne peut pas être prévue sans que, au préalable, un tel outil dont la pertinence est démontrée, n'ait été mis en place à la Réunion, via un véritable plan régional dont c'est précisément le rôle.

Eu égard à la faiblesse du budget alloué à la prévention et au recyclage des déchets comparé aux projets d'élimination des déchets prévus, ainsi qu'à l'absence de mise en place de la collecte séparée des biodéchets ou de la généralisation de la tarification incitative, il n'était donc pas possible d'approuver le plan en l'état, dès lors que celui-ci méconnaît clairement la hiérarchie des modes de traitement.

Pour cette raison, la délibération du 23 juin 2016 doit être retirée, et un véritable plan régional de prévention et de gestion des déchets élaboré.

3 - Sur l'ancienneté des dispositions du plan et l'impossibilité d'approuver un précédent plan départemental

Il ressort du plan que vous avez approuvé que celui-ci ne permet pas de refléter la réalité actuelle des déchets à la Réunion.

En premier lieu, le rappel du contexte (page 98) opéré dans le plan démontre clairement que celui-ci n'a pas été conçu pour tenir compte de la loi de transition énergétique ou de la loi NOTRe, lois qui ont marqué une plus forte ambition. Au contraire, seuls les objectifs du

Grenelle de l'environnement, en date des années 2008 et 2010, sont rappelés.

En deuxième lieu, il ressort du plan qu'à de nombreuses reprises, les gisements sont évalués à une date trop ancienne pour vous permettre de l'approuver, en 2016.

Comme rappelé ci-avant, les développements concernant les biodéchets sont particulièrement lacunaires (alors même que la loi de transition énergétique a marqué un grand pas en la matière), tout comme pour la tarification incitative. De même, aucun plan d'action en faveur de l'économie circulaire n'est présent dans le plan, alors même que cette partie constitue désormais un pilier des nouveaux plans régionaux.

La plupart des données chiffrées datent de 2011, ou sont absentes eu égard à l'ancienneté du plan (absence de données sur la filière DEA et les marges de progrès, eu égard à sa création récente, en 2012-2013).

En outre, il est demandé aux régions de planifier la prévention et la gestion des déchets à horizon 6 et 12 ans, ce qui n'a manifestement pas pu être fait puisque le scénario envisagé concerne 2020 et 2026, et non 2022 et 2028, comme cela devrait être le cas si la Région élaborait son propre plan.

Avec un tel décalage de cinq ans entre les données disponibles et la date d'approbation du plan, celui-ci ne pouvait valablement être approuvé.

Non seulement, le Conseil régional de la Réunion aurait dû élaborer son propre plan suite au vote de la loi NOTRe, mais elle aurait dû le faire avec des données actualisées et non datées de 2011, soit antérieures de cinq années.

Pour cette raison, la délibération du **23 juin 2016** doit être retirée, et un véritable plan régional de prévention et de gestion des déchets élaboré.

4 - Sur l'imprécision du plan et l'absence de planification des installations

Non seulement le plan ne prévoit pas un scénario à horizon 6 et 12 ans comme cela aurait dû être fait en mettant en œuvre une nouvelle procédure d'élaboration, mais il ressort du plan approuvé que celui-ci ne remplit pas son rôle de document de planification, quant aux installations à créer et, le cas échéant, leur localisation.

L'article R541-16 I 5° du Code de l'environnement dispose en effet que le plan régional comprend :

"5° Une planification de la gestion des déchets à termes de six ans et douze ans, qui recense les actions prévues et identifie les actions à prévoir par les différents acteurs concernés pour atteindre les objectifs de gestion des déchets mentionnés au 3° du présent I, ainsi que leur calendrier. Le plan mentionne notamment les installations qu'il apparaît nécessaire de créer, d'adapter ou de fermer afin d'atteindre ces objectifs et de gérer l'ensemble de déchets pris en compte, dans le respect des limites mentionnées à l'article R. 541-17 et en cohérence avec les principes de proximité et d'autosuffisance, appliqués de

manière proportionnée aux flux de déchets concernés (déchets non dangereux non inertes, déchets non dangereux inertes ou déchets dangereux) et adaptée aux bassins de vie"

En premier lieu, le plan approuvé repose pour partie sur la construction effective d'une usine de tri mécano biologique d'une capacité de 100 000 tonnes par an, à proximité de l'ISDND de Sainte-Suzanne.

Une demande d'autorisation a été déposée, selon les informations contenues dans le plan, en 2013 (pages 65 et 84 du plan). Le schéma de synthèse du scénario retenu, page 152, laisse clairement apparaître que cette usine permettra le traitement des ordures ménagères résiduelles. Pour autant, aucune disposition du plan ne permet d'affirmer que cette installation est "à créer" au titre d'une planification de la gestion des déchets. Le plan semble simplement acter ce projet, d'origine privée, et dont il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de savoir s'il a été effectivement réalisé.

Le plan ne pouvait donc pas simplement "acter" cette demande d'autorisation, mais devait se positionner sur la nécessité ou non de construire cette usine, d'autant plus suite au vote de la loi de transition énergétique, laquelle a entendu interdire la construction de nouvelles usines de tri mécano biologique, qui doivent être "évitées" (article L541-1 I 4° du Code de l'environnement). Cela démontre d'ailleurs une fois de plus que le Conseil régional ne pouvait se contenter d'approuver la première version du plan départemental, qui prévoit le recours à une capacité de tri mécano biologique de près de 250 000 tonnes par an (et donc d'une technologie qui n'a plus cours, en faveur du tri à la source), et devait reprendre une procédure complète d'élaboration, eu égard à ces développements récents d'importance.

Il ressort du plan que la construction de cette unité, parmi d'autres, permettrait d'augmenter la durée de vie des installations de stockage de déchets non dangereux, notamment Sainte-Suzanne. Pour autant, le plan laisse à penser que les ISDND actuelles arrivent à saturation ou à l'issue de leur autorisation (page 64), tout en ouvrant la possibilité d'une extension de leur durée de vie jusqu'en 2025. C'est d'ailleurs bien le scénario retenu, sans pouvoir véritablement savoir si les ISDND seront étendues, ou si d'autres centres de stockage devront être ouverts. Le point 5.2.16 apparaît à ce sujet particulièrement flou.

En deuxième lieu, le plan est également particulièrement imprécis sur la façon dont seront traités les biodéchets, qui doivent être pourtant collectés séparément d'ici à 2025.

Le tableau 44, page 149, est ainsi particulièrement flou sur les installations à créer (entre 2 et 4 unités de compostage ou méthanisation...), avec une capacité qui sera au demeurant très certainement insuffisante pour gérer ce flux.

En troisième lieu, le plan a acté un recours massif à l'incinération des déchets (capacité de 300 000 tonnes à créer). La mise en place d'une telle filière implique une multitude d'installations nouvelles et de débouchés à trouver pour les déchets issus de l'incinération.

Ce sont ainsi des plateformes de maturation qu'il convient de prévoir, l'adaptation des statuts d'épuration pour le traitement des effluents liquides, les débouchés réservés aux mâchefers, la gestion des déchets dangereux en découlant, etc.

En page 150, le plan prévoit ainsi la création de 2 à 4 unités de maturation des mâchefers, cette fourchette étant pour le moins imprécise pour structurer une telle filière, et ce en l'absence de localisation précise des installations.

Il est également clair qu'un doute important pèse quant à la possibilité de valoriser les mâchefers localement, sur l'île de la Réunion, dès lors que les travaux routiers constituent le débouché majeur de ces déchets. Le plan envisage ainsi leur stockage en ISDND s'il est impossible de les valoriser en remblais.

Non seulement, le plan ne permet pas de savoir quelle est la véritable décision planificatrice prise sur le sort des mâchefers d'incinération, mais cette incertitude impacte également la capacité disponible à maintenir pour le stockage des déchets.

Comme le laisse entendre le plan, les débouchés permettant d'utiliser les mâchefers en remblais routier ne seront sûrement pas suffisants, ce qui imposera aux collectivités de maintenir des capacités de stockage de déchets non dangereux importantes, problématique que le recours massif à l'incinération entendait pourtant solutionner avec un investissement de plus de 340 millions d'euros à court terme dans cette technologie.

En outre, la gestion des REFIOM n'apparaît nullement dans le plan: si le schéma de synthèse, page 156, identifie la création d'un centre de stockage de déchets dangereux pour une capacité de 9 000 à 10 000 tonnes à terme, cette problématique n'apparaît pas ailleurs dans le plan, notamment s'agissant de la localisation projetée de cette installation. Il s'agit pourtant d'un point crucial dans la structuration d'une filière d'incinération qui produit des volumes non négligeables de déchets dangereux.

Force est de constater que la structuration des filières découlant de l'incinération n'est nullement planifiée, tant en terme d'installations à créer, que s'agissant de leur localisation, ou encore de la gestion des déchets dangereux et non dangereux issus de l'incinération.

Pour cette raison, la délibération du 23 juin 2016 doit être retirée, et un véritable plan régional de prévention et de gestion des déchets élaboré.

EN CONCLUSION

Pour les motifs de fait et de droit qui précèdent, nous vous demandons, Monsieur le Président, de bien vouloir retirer la délibération du 23 juin 2016 approuvant le plan de prévention des déchets, mettre en œuvre toute procédure pour ce faire, et de lancer, dans les délais les meilleurs, une procédure d'élaboration d'un plan régional en application de la loi NOTRe et son décret d'application précité.

Un tel plan, dont le contenu a été remanié et approfondi avant la délibération du 23 juin 2016, ce que le Conseil régional ne pouvait ignorer, constitue en effet l'opportunité pour la Réunion de devenir un territoire pilote en matière de prévention et de recyclage des déchets, dans un contexte où l'économie circulaire est en pleine expansion et où les citoyens et acteurs économiques sont prêts à fournir les efforts nécessaires en ce sens.

Le plan ne saurait d'ailleurs être modifié postérieurement à son approbation par délibération du Conseil régional: seule une nouvelle procédure d'élaboration peut permettre une telle modification.

Restant à votre disposition pour discuter des solutions relatives à la gestion des déchets,

Nous vous prions, Monsieur le Président, de croire en l'expression de nos sentiments respectueux.

QUALITE ET SIGNATURE DE LA PERSONNE COMPETENTE

Bruno Bourgeon, médecin néphrologue

En mon nom propre, citoyen français, médecin, résident à Sainte-Marie,

Action soutenue par le collectif La Réunion Zéro Déchet dont je suis membre.