



ConcerTO

GESTION TERRITORIALE DE LA MATIÈRE ORGANIQUE

GUIDE
MÉTHODOLOGIQUE



Contexte

Pour répondre à la réglementation relative au tri à la source des biodéchets, les collectivités s'interrogent sur les solutions technico-économiques optimales qui leur permettront d'atteindre les objectifs de réduction et valorisation des déchets. Ces solutions combinent des actions de promotion de la réduction à la source, de gestion de proximité et de gestion collective des biodéchets (déchets végétaux et restes alimentaires).

Dans le même temps, les opérateurs intervenants dans le secteur des déchets se préparent à l'évolution des demandes en termes de valorisation des biodéchets, évolution déjà amorcée avec l'obligation plus ancienne pour les "gros producteurs" de biodéchets d'orienter les déchets organiques vers une filière ad hoc. Par manque de garantie sur les volumes entrants dans les installations projetées les opérateurs ne peuvent pas finaliser leur projet.

Par ailleurs, certains agriculteurs cherchent des fertilisants organiques pour leurs sols de culture et/ou parfois à diversifier leurs activités en proposant des services liés au traitement de la matière organique. De même, des installations d'opérateurs privés sont en recherche de matière organique pour assurer le fonctionnement d'installations de méthanisation par exemple.

Les lieux et temps d'échanges entre ces différents acteurs sont rares. Ils sont consultés pour participer à certaines démarches de planification relatives à l'organisation de la gestion des déchets, de l'énergie, de l'alimentation, de l'aménagement du territoire, mais ces rencontres, en amont de l'élaboration des plans, se font tous les 5 ans en moyenne.

Si les objectifs de prévention, gestion, valorisation de la matière organique sont fixés au cours de ces travaux à des échelles standardisées (Région, Métropole...), les solutions à décliner localement peinent à émerger.

Ce document "ConcerTO" a pour vocation d'accompagner les porteurs de projets autour de la matière organique et les collectivités locales en charge de la gestion des biodéchets à trouver une forme de concertation adaptée à leur projet et à leur territoire.

L'objectif est d'aboutir à une gestion territoriale de la matière organique optimisée et sécurisante pour les différentes parties prenantes, tant sur les plans sanitaires, qu'environnementaux et économiques.

La bibliographie sur l'organisation technique des modalités de prévention et gestion de la matière organiques est dense et ne sera pas rappelée dans cet ouvrage (des références d'ouvrages sont listées en annexe).

Ce guide propose dans un premier temps de rappeler les enjeux autour de la matière organique, de par sa nature et l'évolution du cadre réglementaire, afin d'identifier les pré-requis d'une démarche "ConcerTO".

Dans un deuxième temps la gouvernance autour des démarches de gestion de la matière organique actuelle est décrite et permet de définir plus finement le cadrage d'un processus "ConcerTO" (multi filières, multi cibles, multi acteurs).

Ensuite, via des retours d'enquêtes auprès de porteurs de projets et suite aux travaux réalisés lors d'un groupe de travail associant des collectivités locales, des opérateurs de collecte et traitement des déchets et des associations, des modèles d'organisation sont décrits. Il s'agit d'exemples d'organisations que tout porteur de projet pourra se réapproprié et adapter à son contexte. Il s'agit d'exemples, d'autres formes de gouvernance restent à inventer.

Enfin, des fiches actions par étapes d'avancement sur les projets et en fonction du niveau de concertation escompté sont proposées.

A qui s'adresse ConcerTO ?

Vous êtes une collectivité locale en charge de la prévention et de la collecte des déchets et vous souhaitez mettre en place le tri à la source des biodéchets ?

Vous êtes une collectivité locale en charge du traitement des déchets et vous cherchez à réduire les quantités de matières organiques enfouies ou incinérées ?

Vous êtes une structure en charge du suivi de la planification de la prévention et de la gestion des déchets sur votre territoire ? et vous souhaitez mettre en place une gouvernance élargie qui assure une gestion raisonnée de la matière organique locale ?

Vous êtes un opérateur du déchets et vous cherchez à promouvoir la valorisation de la matière organique ?

Vous êtes un agriculteur en recherche de fertilisant organique ?

Vous êtes membre d'une association investie sur les sujets de la lutte contre le gaspillage alimentaire, le don de denrée alimentaire, le compostage, la réduction et la valorisation des déchets en général ?

Vous êtes citoyen(ne) et voulez prendre part à une démarche locale de réduction des déchets et de valorisation de la matière organique ?

Ce qui peut vous intéresser en vue d'initier une démarche concertée permettant d'aboutir à une nouvelle organisation de la gestion de la matière organique.

Préambule

La concertation, au coeur de ConcerTO

Le projet ConcerTO est multiforme. Bien qu'il nécessite des pré-requis, il peut prendre des formes originales d'organisation et de gouvernance qui restent à inventer (ce guide propose quelques exemples). Une approche en mode projet intégrant une large concertation des parties prenantes identifiées apparaît incontournable pour que chacun tire profit de la nouvelle organisation (en terme de réduction des tonnages de déchets, d'amélioration du taux de valorisation, de création d'emplois, de rendement économique ou agronomique...). La concertation est une démarche participative de co-construction de solutions.

La participation est un ensemble de pratiques qui consistent à associer de différentes manières des participants (acteurs, parties prenantes, société civile, citoyens, usagers, décideurs...) à un projet et à la prise de décision.

Les différentes formes et modalités de participation se distinguent en fonction du mode d'association et de discussion entre les participants. La participation peut être de l'information, de la consultation, de la concertation ou de la codécision.

Il ne nous semble cependant pas nécessaire de voir de gradation de valeurs entre les différents niveaux de participation. Il est même souvent nécessaire de mettre en œuvre ces différents niveaux dans un même processus.

La concertation consiste en la co-construction avec les participants de solutions (complètes ou partielles) à un problème. Il s'agit donc plutôt que de présenter un projet ou des éléments de projet pour attendre une réaction des participants, de faire participer le plus en amont possible les parties prenantes à l'élaboration même de ce projet et de ces solutions.

La concertation permet de s'assurer que les solutions construites par les parties prenantes sont non seulement plus adaptées à leurs attentes, leurs besoins, mais que le processus par nature plus inclusif, est gage si ce n'est d'adhésion, au moins d'appropriation et de compréhension des résultats.

La concertation ne présuppose pas du système de décision, dans le sens où la concertation doit permettre de dégager des recommandations pour des décideurs.

La gestion de la matière organique et la nécessaire concertation territoriale

Les flux de matière organique, les modes de gestion, les filières de valorisation, les acteurs impliqués, etc. sont multiples et interdépendants.

C'est d'autant plus le cas aujourd'hui avec les évolutions du cadre réglementaire et la montée

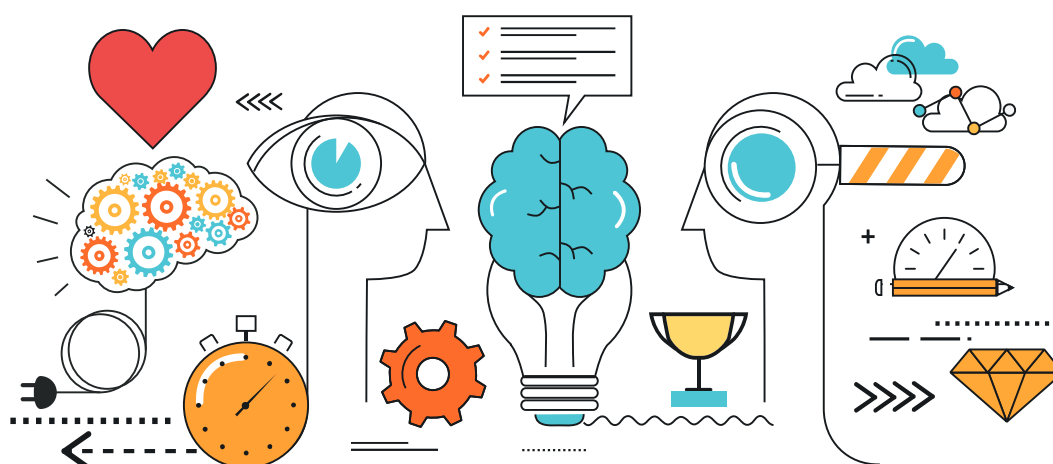
en puissance de concepts tels que l'économie circulaire.

Dans un souci d'efficacité, il est nécessaire que les territoires disposent d'une réelle stratégie de concertation et d'animation afin de faciliter les échanges (intellectuels et matériels) entre acteurs. Les filières de valorisation de la matière organique peuvent concerner en effet les mêmes gisements (ou flux) et génèrent des produits dont les débouchés sont communs (agricoles, énergétiques...).

Il existe ainsi un risque potentiel de mise en concurrence, de conflits d'approvisionnement ou d'usage et de choix économiques inadaptés à l'échelle d'un territoire.

Dans un objectif de pérennisation des filières de gestion de la matière organique développées sur un secteur géographique donné, il apparaît indispensable de coordonner et de rationaliser les actions, en vue d'éviter les compétitions, d'identifier les complémentarités possibles, d'encourager les synergies entre acteurs.

La notion de filière recouvre l'intégralité des opérations allant de la production de la matière organique aux débouchés finaux de valorisation de la matière organique produite et/ou de ses sous-produits. L'étude d'une filière implique la prise en compte de tous les flux de matière organique, de toutes les filières existantes et possibles, ainsi que de tous les acteurs locaux potentiellement concernés, depuis le citoyen (trieur de biodéchets) jusqu'à l'utilisateur de matières organiques (agriculteurs).



Les prérequis d'une démarche ConcerTO

Une démarche ConcerTO est une approche territoriale plurielle (multi-flux, multi-acteurs et éventuellement multi-filières) de concertation, visant à une gestion globale de la matière organique, cohérente à l'échelle du territoire considéré.

La mise en place d'une démarche ConcerTO intègre ainsi nécessairement les étapes suivantes :

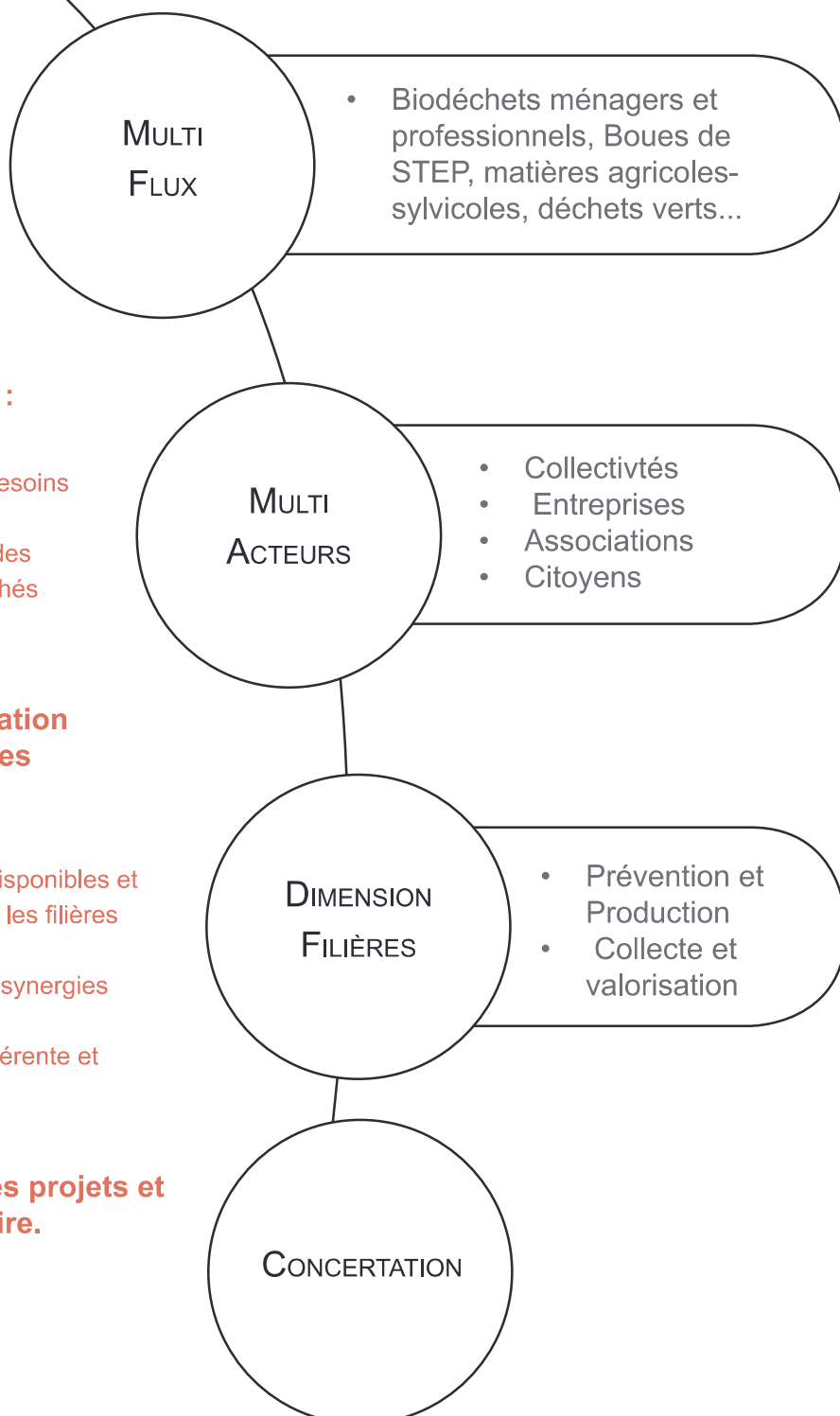
Etapes de réalisation d'un diagnostic territorial permettant :

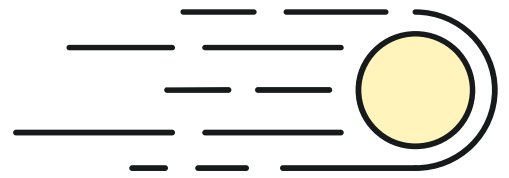
- L'identification des contraintes, des besoins et des enjeux du territoire considéré ;
- La cartographie des acteurs locaux, des gisements disponibles et des débouchés existants ;

Etapes d'organisation et d'animation d'ateliers de concertation avec les acteurs impliqués, visant à :

- Vérifier l'adéquation des gisements disponibles et des besoins exprimés (en privilégiant les filières de proximité) ;
- Identifier les complémentarités et les synergies possibles entre acteurs ;
- Animer une démarche territoriale cohérente et pérenne.

Etapes de suivi dans le temps les projets et filières développés sur le territoire.

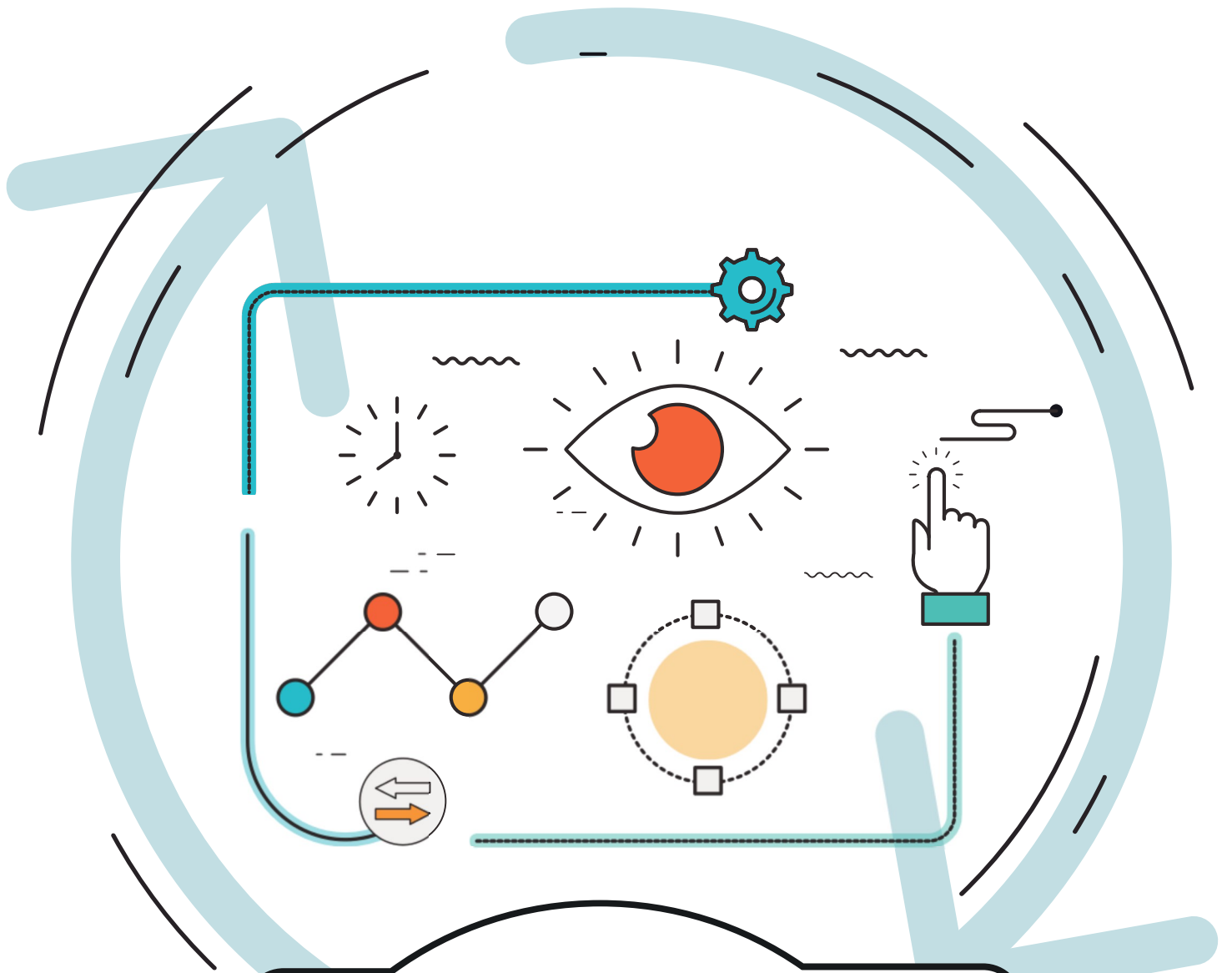




Les objectifs de ce Guide ConcerTO

Ils sont multiples :

- Clarifier le contexte réglementaire et institutionnel mouvant (notamment en matière de gestion des biodéchets) et identifier l'impact potentiel sur les acteurs ;
- Porter à la connaissance les différentes démarches et dynamiques initiées (présentes et passées), s'inspirer du présent pour inventer une organisation future qui sera un enchevêtrement de boucles locales de gestion et valorisation de la matière organique ;
- Promouvoir une cohérence territoriale nécessaire à la construction d'un système pérenne et durable de gestion de la matière organique sur un territoire donné ;
- Produire un guide de concertation cadrant, mais permettant également aux territoires d'avancer plutôt que d'être freinés ;
- Accompagner les porteurs de projet au développement opérationnel de démarche de concertation autour de la gestion de la matière organique.



Périmètre et enjeux d'une démarche ConcerTO

1 Périmètre et enjeux d'une démarche ConcerTO

1.1 Une démarche dédiée à la gestion de la matière organique

1.1.1 Qu'est-ce que la matière organique ?

À l'échelle d'un territoire, la matière organique peut recouvrir diverses formes et origines de production.

- Déchets (alimentaires / verts / autres, dont les boues de STEP ou digestats de méthaniseur) générés par les ménages, les professionnels agricoles / industriels / autres, les établissements ou installations publiques industrielles.
- Cultures ou résidus de cultures agricoles / sylvicoles / aquacoles.

Si la matière organique ne se restreint pas aux déchets organiques toute origine confondue, la gestion de ce gisement, résultat de l'activité d'un territoire, préoccupe davantage les territoires, tout déchet non-valorisé représentant une perte de valeur.

Les autres matières organiques sont directement intégrées à des filières économiques et font ainsi partie d'un schéma stratégique de production et d'écoulement du produit.

Diversité des matières organiques disponibles sur un territoire

Biodéchets

- Déchets Alimentaires
 - métiers de bouche
 - ménages
 - étab. publics
- Déchets Verts
 - ménages
 - espaces verts



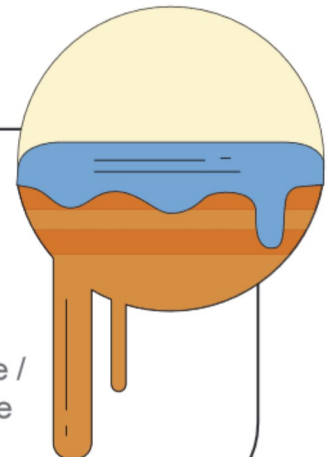
Agricoles & Sylvicoles

- Déchets agricoles / sylvicoles
- Effluents d'élevages
- Cultures valorisées en biocarburants
- Bois - Energie - Industries agro-alimentaires (IAA)



Autres MO

- Boues de STEP
- Matières issues de l'aquaculture / phycoculture / ...



La démarche ConcerTO, comme démarche territoriale, se doit de considérer l'ensemble des acteurs existants et sources de production de matière organique (ou gisements), pour veiller à une complémentarité des opérations et une mise en relation constructive des acteurs (prisme producteur / transformateur / consommateur).

Il est nécessaire d'identifier et de comprendre :

- Les besoins d'un territoire (apports de matière organique pour la fertilisation des sols, production d'énergies renouvelables pour des installations publiques ou privées énergivores, etc.) ;
- L'environnement économique et réglementaire, en vue d'une pérennisation des opérations ;
- Les risques de concurrence, tels qu'il peut en exister entre les filières de méthanisation et de compostage ou encore entre les filières locales de production d'énergies renouvelables (notamment le bois-énergie)...

Il s'agit donc d'adopter une démarche combinant une vision macroscopique pour la contextualisation et la définition d'une stratégie territoriale cohérente et une vision microscopique pour une opérationnalisation des actions engagées de création de filières pérennes de gestion de matières organiques.

1.1.2 Quelles filières possibles de gestion de la matière organique ?

Comme évoqué précédemment, les déchets organiques constituent un gisement important de matière organique.

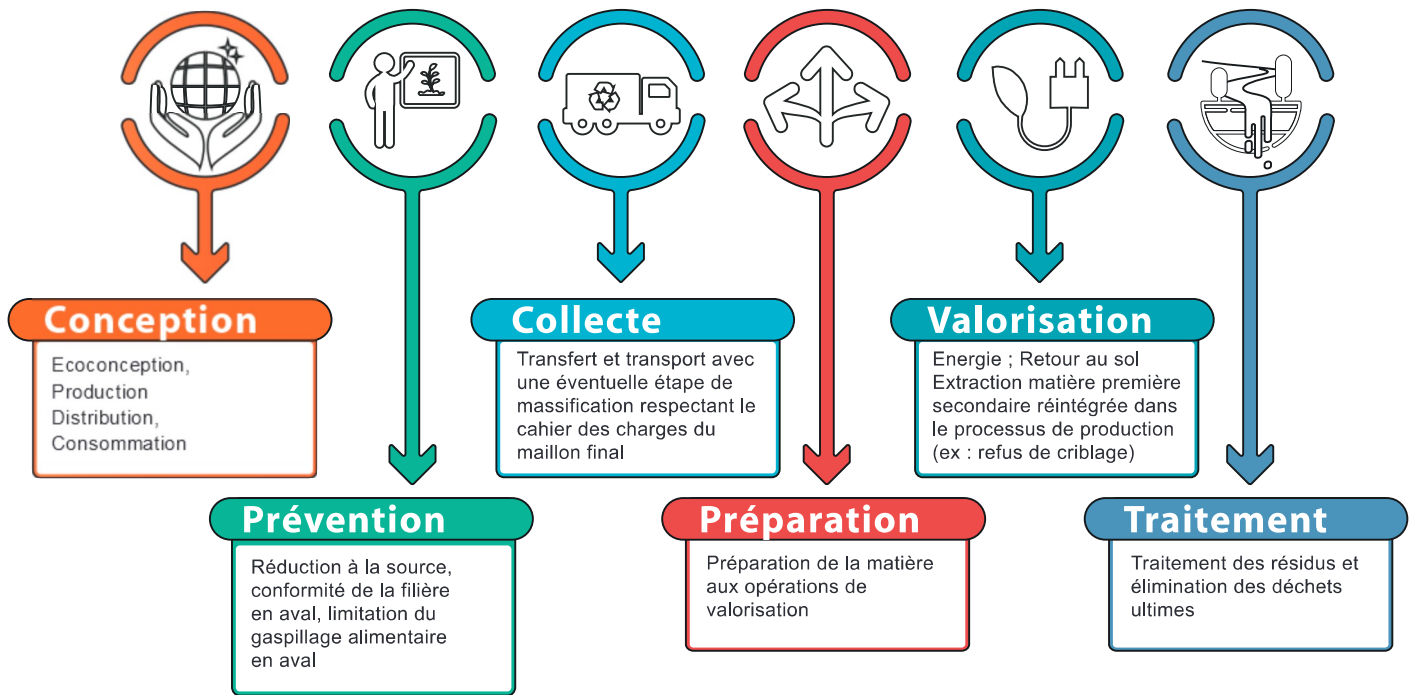
Leurs modalités de gestion doivent répondre aux principes suivants :

Filière - La gestion des déchets est une chaîne de valeurs, dont l'ensemble des maillons sont interdépendants.

La déstabilisation ou l'absence d'un seul de ces maillons induit un risque de non-pérennisation de l'ensemble de la filière.

Chaque filière de valorisation d'un ou plusieurs déchets présente des particularités qui lui sont propres.

Chaque maillon (tri selon certaines consignes gages de qualité, contenants de stockage avant collecte, collecte, éventuel transfert, processus de traitement/valorisation, réutilisation des sous produits issus des étapes de transformation) qui constitue une filière de valorisation possède des caractéristiques et des contraintes spécifiques.



Description des maillons constitutifs d'une filière de valorisation

Hierarchie des modes de gestion des déchets

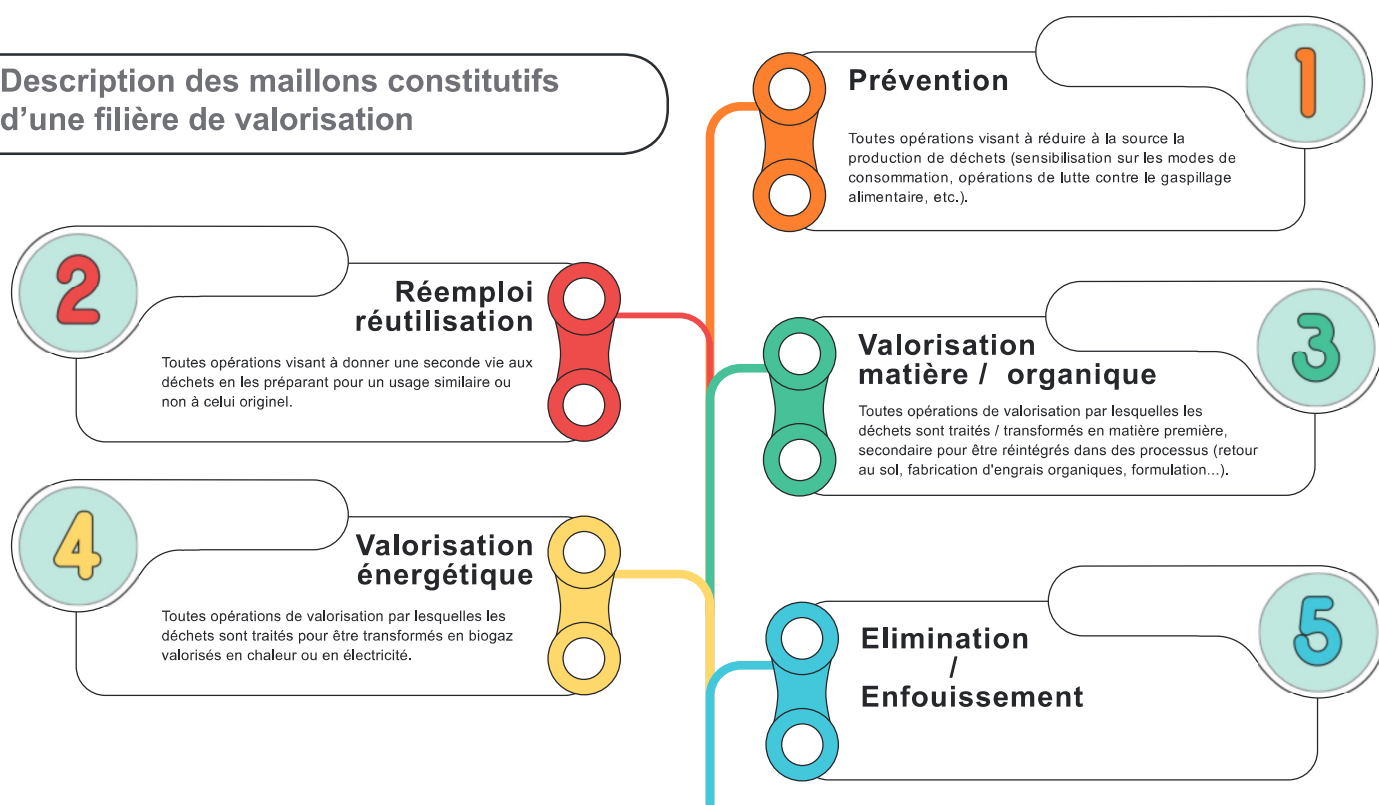
La directive cadre Déchets européenne (n° 2008/98/CE du 19/11/2008), et sa transposition en droit français, introduit le concept de hiérarchie des modes de gestion des déchets, qui doit prévaloir par défaut dans toute décision relative à la gestion des déchets.

Le principe qui sous-tend est de privilégier les solutions produisant le meilleur résultat global d'un point de vue environnemental.

Classement par ordre de priorité.



Description des maillons constitutifs d'une filière de valorisation



Les filières possibles de valorisation de la matière organique sont multiples :

- **Filières de valorisation énergétique :**

- Méthanisation agricole ou industrielle des déchets alimentaires (ménagers, professionnels, industriels), des déchets agricoles (effluents et résidus de cultures), de boues de stations d'épuration, etc. ;
- Combustion du bois-énergie, qui constitue la première énergie renouvelable en France¹ (bois "de feu", tels que bûches et fagots, plaquettes forestières, granulés et briques de bois) ;
- Fabrication de biocarburants.
- Pyrolyse / gazéification

- **Filières de valorisation agroalimentaire**

- Extraction et réintégration dans le processus de production de sucres naturels extraits de déchets de fruits,
- Utilisation de résidus alimentaires dans la production de produits à destination de l'alimentation animale, etc.

- **Filières de valorisation matière (agricole ou non) :**

- Compostage individuel / collectif des déchets alimentaires et/ou déchets verts, pour une gestion in situ par les ménages ;
- Co-compostage en bout de champs d'effluents agricoles et de déchets verts, par les professionnels du monde agricole ;
- Compostage industriel de déchets verts et/ou alimentaires par les collectivités (en régie / prestation) et des acteurs économiques ou les professionnels agricoles (compostage en bout de champs) ;
- Co-compostage de déchets verts notamment avec des flux spécifiques tels que les boues de STEP ou encore le digestat de méthanisation.

⁽¹⁾ En 2015, le bois-énergie représente près de 40% de la production primaire d'énergies renouvelables en France (contre 20% pour l'hydraulique ; 11% pour les biocarburants, 5% pour les déchets, etc.). Source : Chiffres clés des énergies renouvelables – Edition 2016, édité en février 2017 par le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer en charge des relations internationales sur le Climat, http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/DataLab/2017/DataLab-8-CC-des-energies-renouvelables-edition-2016-fevrier2017.pdf

1.2 Les enjeux d'une démarche ConcerTO

Enjeux environnementaux et agronomiques



- Maintien de la qualité de la fertilisation des sols,
- Limitation de l'enfouissement / incinération des déchets,
- Gestion de proximité des déchets,
- Création de filières circulaires (avec un retour au sol de la matière organique et/ou une réintégration de la matière organique extraite dans un processus de production)

Enjeux socio - économiques



- Identification des complémentarités et mutualisations possibles à l'échelle d'un territoire et des économies d'échelle associées
- Dynamisation du territoire et création d'emplois durables
- Adéquation des solutions et filières développées aux besoins du territoire, garante de la pérennisation des opérations
- Sensibilisation de la population (particuliers et professionnels) à l'environnement et modification des comportements et des modes de consommation

Enjeux institutionnels



- Développement d'une stratégie territoriale en cohérence avec les outils de planification réglementaires (nationaux / régionaux / locaux)
- Opérationnalisation des préconisations notamment régionales (PRPGD, SRADDET, SRB...) au niveau local
- Collaboration entre territoires voisins
- Clarification du cadre réglementaire, anticipation des évolutions prévisionnelles et ancrage des opérations territoriales dans ce cadre.