



N° 1082

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mars 2025.

PROPOSITION DE LOI

visant à instaurer un moratoire sur les nouveaux incinérateurs,

(Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. René PILATO, M. Gabriel AMARD, Mme Mathilde PANOT, Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Pierrick COURBON, Mme Clémence GUETTÉ, Mme Chantal JOURDAN, Mme Claire LEJEUNE, Mme Louise MOREL, M. Loïc PRUD'HOMME, Mme Sandra REGOL, M. Jean-Louis ROUMÉGAS, Mme Eva SAS, M. Thierry SOTHER, Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Il existe 126 incinérateurs actuellement en France et huit sont à l'état de projet⁽¹⁾, sans compter les projets d'extension des usines déjà en fonctionnement. Ces usines traitent annuellement environ 14,5 millions de tonnes de déchets⁽²⁾, majoritairement ceux des collectivités locales et des ménages. La France possède le plus grand parc d'incinérateurs d'Europe, qui en compte plus de 400⁽³⁾.

Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), ces installations sont soumises à une autorisation préfectorale définie à l'article L. 512-1 du code de l'environnement. Elles ont été définies par l'article 1^{er} de l'arrêté du 20 septembre 2002. Une « installation d'incinération » renvoie à « tout équipement ou unité technique fixe ou mobile destiné spécifiquement au traitement thermique de déchets, avec ou sans récupération de la chaleur produite par la combustion. Ces installations se divisent en deux catégories : installation de traitement thermique de déchets dangereux et installation de traitement thermique de déchets non dangereux.

Cette proposition d'appliquer un moratoire sur la construction de nouveaux incinérateurs **fait son chemin, depuis quelques années, dans le débat public et politique.**

– En 2012, 450 associations ont formé une coordination nationale pour demander la sortie de l'incinération comme mode de traitement des déchets, technique qu'elles jugeaient coûteuse et préjudiciable à la santé et à l'environnement⁽⁴⁾. Cette coordination avait alors mis en avant des initiatives de médecins lançant l'alerte au sujet de l'impact sanitaire des incinérateurs et accordé un intérêt à la question de l'acceptation démocratique de ces installations : « Les élus ont tendance à évacuer la question en confiant ces installations à des délégataires. Il est temps de se

(1) En l'absence de décompte national, nous avons décompté 8 projets de nouveaux incinérateurs à l'ordre du jour actuellement en France selon la carte participative mise en ligne par les acteurs associatifs. Elle est disponible sur le lien suivant :

<https://incinerateurs.gogocarto.fr/annuaire#/carte/@46.33,2.50,6z?cat=all>

(2) « Déchets chiffres-clés », ADEME, juin 2023, Page 4.

(3) « Surcapacité d'incinération et transport des déchets en Europe : la fin du principe de proximité ? », Marta Jofra Sora, traduit de l'anglais par le Centre National d'Information Indépendante sur les Déchets (CNIID), 19 décembre 2012.

Disponible sur le lien suivant :

https://cniid.fr/IMG/pdf/20121219_Etude_GAIA_surcapacite_incineration_FR.pdf

(4) « Déchets: 450 associations se mobilisent contre l'incinération », 20 Minutes, 10 mars 2012.

réapproprié cet enjeu et de miser sur des alternatives efficaces », déclarait Gérard Quenot, membre d'UFC-Que choisir et de l'association Respire à ce sujet.

– En 2017, dans un avis publié le 13 avril, l'Agence de la transition écologique (ADEME) considérait que la politique de gestion des déchets des collectivités, dans le cas où elle aurait recours à l'incinération avec valorisation énergétique, pouvait se concentrer sur une optimisation des installations existantes. « Dans ce cadre, l'ADEME recommande aux collectivités maîtres-d'ouvrage d'engager des études et discussions avec les collectivités voisines et leurs prestataires afin d'utiliser au mieux les capacités existantes en mutualisant leurs besoins, dans un contexte où les exigences environnementales autour des unités d'incinération vont se renforcer ces 4 prochaines années ⁽⁵⁾. » Mutualiser les installations existantes plutôt que d'investir dans de nouvelles unités. En effet, les émanations carbonées issues des incinérateurs pourraient être inscrites sous peu dans le marché du carbone européen.

– La même année, l'avis 2017/C345/17 du Comité économique et social européen, organe consultatif de la Commission européenne, conclut que, dans le contexte du plan d'action européen en faveur de l'économie circulaire mais également de la hiérarchie des déchets précitée, « Le fait que certains États membres disposent à ce jour d'un grand nombre d'incinérateurs n'est pas cohérent avec l'ambition portée par les objectifs de recyclage plus élevés proposés dans le plan d'action en faveur de l'économie circulaire ⁽⁶⁾ ». Le Comité recommande donc aux États membres d'instaurer des taxes, que les dispositifs d'aides publiques à l'incinération soient progressivement supprimés, et « l'introduction d'un moratoire sur la construction de nouvelles installations et le déclassement des installations plus anciennes ⁽⁷⁾. »

– C'est le cas également au niveau régional. Depuis la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), les régions possèdent la compétence de planification de la prévention et de la gestion des déchets. L'article R. 541-16 du code de l'environnement précise que « Le plan mentionne notamment les installations qu'il apparaît nécessaire

(5) Document indisponible depuis début 2025 sur le site internet de l'ADEME.

(6) Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Le rôle de la valorisation énergétique des déchets dans l'économie circulaire», Rapporteur Cillian LOHAN, « 1. Recommandations et conclusion », 1.7.

(7) *Ibid.*, « 4. Procédés de valorisation énergétique pour le traitement des déchets résiduels — trouver le juste équilibre », 4.10.

de créer, d'adapter ou de fermer afin d'atteindre ces objectifs et de gérer l'ensemble de déchets pris en compte ». C'est ainsi que, dans la Région Nouvelle-Aquitaine par exemple, le Plan Régional de prévention et Gestion des Déchets (PRPGD) adopté le 21 octobre 2019 assure que « la capacité actuelle d'incinération est suffisante et ne prévoit pas de capacité d'incinération supplémentaire en Nouvelle-Aquitaine ⁽⁸⁾ ». En effet, selon ce document régional, il existe déjà 14 usines d'incinération en Nouvelle-Aquitaine, soit plus d'une installation par département. Et, dans plusieurs départements, la baisse du tonnage d'ordures ménagères du fait du tri à la source des biodéchets et de l'amélioration du tri sélectif, entraîne pour les incinérateurs, un besoin d'élargir leurs sources d'approvisionnement.

Malgré tous ces éléments, le Syndicat mixte CALITOM qui a en charge la collecte et le traitement des déchets sur une majorité du territoire de la Charente, porte depuis 2 ans un projet de construction d'une unité de valorisation énergétique d'une capacité de 120 000 tonnes dans la ville d'Angoulême ⁽⁹⁾. Ce projet a pour vocation d'incinérer principalement les déchets ménagers, le tout-venant des déchetteries ainsi que les déchets issus du refus de tri d'une zone de 100 kilomètres autour de son implantation.

Cette recommandation de stopper la construction de nouveaux incinérateurs **impose de se confronter aux problèmes soulevés par des installations actuellement en fonctionnement.**

Premier problème, les usines d'incinération représentent des risques potentiels pour l'environnement et la santé publique.

Tout d'abord, l'incinération des déchets libère dans l'atmosphère un grand nombre de polluants de haute toxicité dont l'impact sur la santé est connu : les dioxines, furanes, PCB, métaux lourds, oxyde d'azote (NOX) et dioxydes de soufre (SO₂), particules fines. Seuls quelques-uns de ces toxiques sont contrôlés dans les fumées d'incinération, comme les dioxines, furanes, et les métaux lourds. L'arrêté ministériel du 20 septembre 2002 fixe des valeurs limites d'émission dans l'air pour l'incinération des déchets ⁽¹⁰⁾.

(8) Plan Régional de prévention et Gestion des Déchets (PRPGD), 2019, 2.5.2 « Amélioration de la performance énergétique des usines d'incinération de déchets non dangereux », page 211.

Disponible sur le site internet de la Région Nouvelle-Aquitaine et sur le lien suivant : <https://www.calameo.com/read/00600927104716d822372?page=1>

(9) « Déclaration d'intention - Projet de création d'une UVE à Angoulême », avril-mai 2023, principalement page 20.

(10) « Etude bibliographique sur la thermogradation des PFAS », INERIS, 21 décembre 2023, pg 22.

Ce qui est parfois considéré comme l'ancienne génération d'incinérateurs s'est faite connaître pour son lot de scandales sanitaires comme ce fut le cas à Gilly-sur-Isère. L'institut de Veille sanitaire a publié une étude en 2008 portant sur l'incidence de cancers dans une population vivant à proximité de 16 incinérateurs de ce type en France et l'exposition à la dioxine, mettant en évidence un surrisque d'hémopathies et de cancers du sein ⁽¹¹⁾. L'incinérateur d'Ivry Paris XIII a fait par exemple les grands titres en 2022 : une étude révélée par « Le Monde » a montré que les émissions de dioxines n'auraient pas été mesurées pendant près de sept mille heures entre 2020 et 2021 ⁽¹²⁾. En 2023, l'agence régionale de santé de la région parisienne a recommandé de ne plus consommer les œufs des poulaillers domestiques suite à des prélèvements effectués sur des sites dont plus de la moitié était située à proximité des trois principaux incinérateurs de déchets autour de Paris Ivry-sur-Seine, Issy-les-Moulineaux et Saint-Ouen ⁽¹³⁾. Cette étude faisait suite à celle réalisée par le Collectif Réduire, Réutiliser, Recycler (3R), en partenariat avec Zero Waste et Les Amis de la Terre et présentant des résultats « records » de pollution aux dioxines à proximité de l'incinérateur d'Ivry-sur-Seine ⁽¹⁴⁾.

Nous savons que les nouveaux incinérateurs ont des filtres plus performants. Les études manquent sur le sujet des pollutions engendrées par les incinérateurs « nouvelle génération ⁽¹⁵⁾ » et les revues scientifiques pointent les difficultés de synthèse de résultats parfois discordants. Les auteurs de ces études concluent unanimement à un risque potentiel. Cependant, comme le soulèvent les médecins du collectif Veille Santé Environnemental 16 dans leur tribune de 2023, une inquiétude peut être fondée au regard de la dangerosité d'une exposition prolongée à de faibles

(11) « Étude d'incidence des cancers à proximité des usines d'incinération d'ordures ménagères – synthèse », Institut de veille sanitaire, P. Fabre, C. Daniau, S. Gorla, P. de Crouy-Chanel, P. Empereur-Bissonnet, 2008. Disponible sur le lien suivant : file:///C:/Users/c82626/Downloads/25915_7249-7249-ps.pdf

(12) « A l'incinérateur d'Ivry-Paris XIII, les dioxines ne sont pas contrôlées « 24 h sur 24 et 365 jours par an » », Le Monde, Stéphane Mandard, 4 novembre 2023.

(13) Communiqué de presse, « Polluants organiques persistants : l'ARS Île-de-France maintient et précise sa recommandation de ne pas consommer les œufs des poulaillers domestiques produits dans les communes de l'agglomération parisienne (unité urbaine de Paris) », 20 novembre 2023. Comme le souligne l'ARS dans sa réponse aux questions du public, des pollutions similaires ont été analysées sur des sites plus éloignés des usines d'incinération. Mais cela n'exclue pas la responsabilité de ces usines dans la pollution en question.

(14) « POP : l'ARS déconseille la consommation des œufs de poulaillers domestiques franciliens », Actu-environnement, 20 mars 2023.

(15) Pour tout ce paragraphe, nous nous fondons sur la synthèse bibliographique effectuée par l'association Veille santé environnementale 16 « Usine d'incinération de déchets à Angoulême : quel impact sur la santé des habitants. » Disponible sur le lien suivant : <https://vse16.fr/wp-content/uploads/2023/12/TRIBUNE-incinerateur-de-dechetsvse.pdf>

concentrations de polluants, de la toxicité pouvant résulter de la combinaison de plusieurs polluants (l'effet cocktail), et de la bioaccumulation des toxiques dans la chaîne alimentaire.

D'autre part, l'incinération génère de nouveaux déchets, résidus solides, mâchefers (résidus d'incinération) et REFIOM (résidus de traitement des fumées), qui représentent environ 30 % des OMR entrantes. Les REFIOM, particulièrement toxiques, doivent être enfouis dans des décharges spécialisées. Il faut donc tenir compte du fait que l'incinération, loin d'éliminer les déchets, produit des déchets ultimes plus toxiques que les déchets entrants. Les mâchefers sont pour partie utilisés en sous-couche routière, si leur teneur en polluant est conforme à la réglementation française.

La problématique d'émergence récente des PFAS, polluants éternels, qui pourraient présenter un risque d'atteinte du système immunitaire et de développement de cancers, vient s'ajouter aux risques sanitaires des usines d'incinération. Les PFAS étant présents dans une grande partie de nos déchets ménagers incinérés pourraient être libérés dans l'atmosphère et présents dans les résidus solides. Une synthèse bibliographique, réalisée par l'Ineris en décembre 2023, sur la dégradation thermique des PFAS par incinération précise que si « les conditions de cette thermo-dégradation des PFAS sont encore débattues. Il ressort toutefois de la littérature qu'une température très élevée supérieure à 1 300° C (voire 1 400° C) garantit une minéralisation certaine de toutes les substances et sous-produits PFAS générés ⁽¹⁶⁾ ». Dès lors que les températures moyennes d'incinération des ordures ménagères sont situées entre 750 et 1 100 degrés, les conditions ne sont pas remplies pour permettre cette minéralisation. L'ampleur du sujet est telle que l'État a publié un arrêté le 10 novembre 2024 pour lancer une campagne de mesures des rejets atmosphériques de PFAS par les incinérateurs dès d'octobre 2025, jusqu'à avril 2028. En effet, les émissions de PFAS ne sont pas mesurées réglementairement pour les incinérateurs de produits non dangereux ⁽¹⁷⁾. Et, comme le rappelle l'Ineris, plusieurs études ont montré la contamination des sols autour des sites d'incinération ⁽¹⁸⁾.

(16) « Etude bibliographique sur la thermodégradation des PFAS », Ineris, Julie Wolanin, 21 décembre 2023, page 6.

(17) *Ibid.*, pages 22-23 : « La surveillance de la teneur en polluants organiques persistants (POP) dans les flux issus de l'incinération de déchets dangereux contenant des déchets dangereux dont la teneur en POP avant incinération dépasse les limites de concentration définies à l'annexe IV du règlement POP est imposée par l'arrêté du 12 janvier 2021 cité précédemment. Ainsi les PFAS listés dans le règlement POP (PFOA, PFOS, PFHxS et leurs dérivés) sont surveillés dans ce cas précis. »

(18) *Ibid.*, page 23.

Ces constats amènent **à appliquer le principe de précaution**, inscrit dans la Constitution, à l'égard des projets de nouveaux incinérateurs et **conduisent à demander la remise d'un rapport visant à déterminer la possibilité technique pour les opérateurs d'entamer des modifications** pour réduire leurs nuisances et notamment d'incinérer les déchets au-delà de 1400° degrés afin de minéraliser les PFAS.

Second problème, augmenter notre capacité d'incinération n'est pas compatible avec nos objectifs de réduction des déchets.

Dans une note publiée en février 2018, l'ambassade de France en Suède pointe les inconvénients structurels de l'incinération. Ils sont liés à la nécessité d'utiliser l'incinérateur à sa capacité maximale, afin d'optimiser le coût de gestion des déchets. « Ce qui conduit les communes suédoises à importer des déchets frontaliers pour alimenter en continu leur réseau de chauffage et assurer le fonctionnement des incinérateurs ⁽¹⁹⁾ ». En 2015, la Suède a incinéré autant de déchets importés que de déchets ménagers suédois ⁽²⁰⁾. Au Danemark, l'agence de traitement des déchets de l'agglomération de Copenhague est obligée d'importer 110 000 tonnes de déchets en provenance du Royaume-Uni afin d'éviter la faillite de son méga-incinérateur ⁽²¹⁾.

Le parc d'incinérateurs devient donc, pour ces pays, et au premier chef le Danemark, qui est le pays d'Europe qui a le plus fort tonnage d'incinération de déchets, un frein structurel à la réduction du poids des déchets produits et à une politique de recyclage. « On observe, dans tous les pays nordiques, une convergence vers un équilibre 50 % incinération – 35 % recyclage – 15 % traitement biologique, avec des questionnements sur la capacité à réduire la part désormais prise par l'incinération ⁽²²⁾ » assure la note.

Cette incompatibilité avec une politique de réduction active des déchets (ménagers et issus de l'activité économique) abonde dans le sens d'un moratoire sur la construction de nouvelles usines en France. Dans la mesure où les lois visant à interdire la commercialisation de certains plastiques, à encourager le tri des biodéchets auront un impact croissant dans les années à venir et que certaines collectivités territoriales ont montré qu'elles pouvaient réduire drastiquement le poids des ordures ménagères

(19) « La Suède et la frontière technologique. Économie circulaire – le traitement et la valorisation des déchets ménagers », Ambassade de France en Suède, février 2018, page 2.

(20) *Ibid.*

(21) « A Copenhague, l'incinération des déchets dans la tourmente », Elena Blum, Libération, 1er avril 2018.

(22) *Ibid.*

résiduelles, encourager cette transition ne peut passer par la création de nouvelles usines d'incinération qu'il faudra alimenter par la suite.

L'agglomération du Grand-Besançon a par exemple atteint un tonnage d'ordures ménagères résiduelles (OMR) par an et habitant de 135 kilogrammes en 2023, contre environ 250 kilogrammes en moyenne pour l'ensemble de la France, grâce notamment à la mise en place d'une politique de compostage ambitieuse et de la redevance incitative. De 2008 à 2023, le tonnage d'OMR produites est passé de 39 842 à 26 500 tonnes ⁽²³⁾. Comme dans d'autres collectivités, de nombreux efforts ont été réalisés sur la part des déchets produits par les particuliers, celle qui entre dans les tonnages traités par incinération.

Cette proposition de loi vise à rendre possible la nécessaire accélération de la transition écologique dans le domaine des déchets.

Il est évident que sur un plan écologique, l'enfouissement doit être remplacé. L'incinération, avec tous ces défauts, lui est préférable. Mais, ne plus construire de nouvelles usines d'incinération et mutualiser les capacités existantes revient à concentrer l'effort public sur les priorités définies à l'article L. 541-1 du code de l'environnement. Il s'agit pour le législateur de faire un choix : doit-on investir dans de nouvelles usines d'incinération ou investir davantage dans une politique de prévention, de recyclage, de réemploi, d'aide publique à l'économie circulaire ? La priorité politique doit aller à la sobriété en matière de déchets ⁽²⁴⁾.

Ainsi, un moratoire sur la construction de nouveaux incinérateurs **n'est qu'une étape dans la transition écologique que nous devons mettre en place dans la gestion de nos déchets**. Cette transition a pour horizon le fonctionnement « zéro déchet ».

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi prévoit la mise en place d'un moratoire sur le déploiement de nouvelles usines d'incinération de déchets brûlant à moins de 1 400° C.

L'article 2 suspend la réalisation de tout projet d'usine d'incinération pour lequel une autorisation administrative a été accordée mais pour lequel les travaux n'auraient pas encore commencé à la date de promulgation de la présente proposition de loi. Cette suspension a pour but de donner le temps

(23) Les chiffres présentés viennent du dernier rapport annuel présenté par le Grand Besançon Métropole.

(24) Dans l'esprit de la proposition de loi n°1762 visant au rehaussement des objectifs de réemploi des emballages et à la généralisation de la consigne du verre, portée par Maxime Laisney.

nécessaire pour réévaluer ces projets à la lumière des nouvelles réglementations et des études visant à déterminer leur impact environnemental.

L'article 3 impose que toute augmentation de la capacité annuelle de traitement des usines d'incinération ne représente pas un coût supérieur au choix d'un autre mode de traitement privilégié par la hiérarchie prescrite par la réglementation européenne (la prévention, la préparation en vue du réemploi et le recyclage) et qu'elle ne concerne pas une unité incinérant des déchets à une température inférieure à 1 400° C.

L'article 4 prévoit que le Gouvernement remette un rapport sur toutes les formes de pollutions dont sont responsables les usines d'incinération actuellement en fonctionnement.

L'article 5 prévoit que le Gouvernement remette un rapport visant à étudier la faisabilité de leur modification en vue de réduire leur impact environnemental, afin de déterminer si des investissements dans leur mise à niveau sont justifiés d'un point de vue écologique et économique.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Il est instauré un moratoire sur la délivrance des autorisations prévues à l'article L. 512-1 du code de l'environnement pour les usines d'incinération de déchets pour lesquelles l'incinération est effectuée à une température inférieure à 1 400 degrés celsius. Ce moratoire s'applique à compter de la promulgation de la présente loi pour une durée de 10 ans.

Article 2

Les autorisations environnementales délivrées pour des usines d'incinération de déchets ainsi que pour les travaux et infrastructures associés à ces usines, dont les travaux n'ont pas commencé, sont suspendues pour une durée de 10 ans.

Article 3

- ① L'article L. 541-25-1 du code de l'environnement est complété par un III ainsi rédigé :
- ② « III. – L'autorité administrative peut réviser la capacité de traitement annuelle dans le but d'améliorer la prise en compte de la hiérarchie des modes de traitement des déchets définie au 2° du II de l'article L. 541-1 du présent code. Toute augmentation de la capacité de traitement annuelle d'une installation d'incinération prévoit une température minimale d'incinération de 1 400 degrés celsius, et présente un coût inférieur à l'utilisation des modes de traitement mentionnés au *a* et *b* du 2° du II de l'article L. 541-1 du présent code pour le traitement des déchets concernés. »

Article 4

Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les pollutions de l'environnement dont sont responsables les usines d'incinération actuellement en fonctionnement. Ce rapport évalue ces pollutions, notamment les rejets dans l'air et dans l'eau, les pollutions au sol et sur l'écosystème environnant les installations d'incinération.

Article 5

Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur la possibilité technique des installations d'incinération de fonctionner à une température minimale de 1 400 degrés celsius afin d'éliminer les substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées, et plus généralement sur les mesures à mettre en œuvre pour réduire tout type de pollutions associées à ces installations. Il présente également un état des lieux du vieillissement des usines d'incinération en France et de la nécessité éventuelle de fermeture d'usines vétustes.