

Association Zero Waste France
3, rue Charles Nodier
75 018 PARIS

A Paris, le 2 octobre 2017

Objet : participation à l'appel à témoignages pour une collecte des ordures ménagères respectueuse de l'environnement et des droits des personnes

Monsieur le Défenseur des droits,

Par une communication parue sur votre site internet le 18 juillet 2017, vous avez lancé un "*appel à témoignages pour une collecte des ordures ménagères respectueuse de l'environnement et des droits des personnes*".

Nous nous réjouissons que vous ayez identifié le secteur des déchets comme une problématique méritant une étude approfondie de votre part, eu égard aux conséquences environnementales et financières que pose la production et la gestion des déchets en France.

Zero Waste France est une association agréée de protection de l'environnement créée en 1997 et œuvrant, depuis lors, à promouvoir la réduction des déchets et une meilleure gestion de ceux-ci. Nous saisissons l'opportunité de la consultation que vous lancez afin de vous faire part de nos constats et des problématiques que nous identifions sur le terrain depuis de nombreuses années s'agissant des déchets gérés par les collectivités locales.

Nous sommes à votre disposition pour développer ces éléments par tout moyen qui vous semblerait approprié.

1 - Chiffres clés sur la production de déchets en France

La France a produit environ 345 millions de tonnes de déchets en 2012. 247 millions de tonnes sont issues des activités du BTP, environ 63 millions de tonnes découlent des activités économiques, et les ménages en produisent quant à eux entre 30 et 37 millions de tonnes selon la méthode de calcul (voir les *Chiffres clés 2016* de l'Ademe).

Les déchets ayant le plus fort impact sont ceux qui sont enfouis dans les **230 décharges** implantées en France (environ 20 millions de tonnes annuelles) ou brûlées dans les **126 incinérateurs** en fonctionnement (environ 13.5 millions de tonnes annuelles).

Le recyclage des déchets n'est pas non plus dénué d'impact (usage de produits chimiques, consommation d'énergie...), d'où le fait qu'il est préférable de promouvoir la réduction des déchets prioritairement à leur recyclage.

Les ordures ménagères résiduelles (OMR), collectées en mélange, constituent le flux principal collecté et traité sous la responsabilité des collectivités locales, et présentent le plus fort impact **environnemental** (pollutions atmosphériques, des eaux, des sols), **financier** (construction et exploitation des usines d'élimination) et **social** (absence de réelle valeur de ces déchets après enfouissement ou incinération).

Selon l'Ademe, les collectivités locales collectent environ **17.7 millions de tonnes de déchets résiduels**, stockés ou incinérés (voir "*Avis de l'ADEME : Quel avenir pour le traitement des ordures ménagères résiduelles ?*").

2 - Des réglementations claires à appliquer

2.1 - La Charte de l'environnement affirme très clairement, dès son premier article, que "*chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé*".

La transcription de ce droit fondamental passe, concernant la thématique relative à la gestion des déchets, par de nombreuses réglementations du Code de l'environnement qui fixent des obligations aux entreprises et aux collectivités locales.

Depuis les années 1990, les réglementations se sont succédées aux fins d'une meilleure gestion des déchets : hiérarchie des modes de traitement, obligations de

tri, taxe sur la mise en décharge puis sur l'incinération, objectifs de prévention et de recyclage issus du Grenelle de l'environnement, multiplication des filières de responsabilité élargie des producteurs (REP), etc.

La dernière grande loi réformant en profondeur le droit des déchets et donnant les grandes orientations à suivre est la **loi n°2015-992 du 17 août relative à la transition énergétique pour la croissance verte**.

En synthèse, le Code de l'environnement consacre la hiérarchie des modes de traitement (article L541-1 II) :

II. – 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 consacre également un objectif de **réduction de 10%** des quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant, ainsi que des quantités de déchets d'activités économiques par unité de valeur produite, notamment du secteur du bâtiment et des travaux publics, en 2020 par rapport à 2010 (article L541-1 I 1°).

La loi a également instauré un objectif de **recyclage de 65%** des déchets d'ici 2025, ainsi qu'une généralisation du **tri à la source des biodéchets** en 2025 (ce tri des biodéchets est déjà obligatoire pour les "gros producteurs" depuis 2012).

Plusieurs décrets d'application ont complété le dispositif législatif, en particulier le **décret n°2016-288 du 10 mars 2016** qui instaure le "tri 5 flux" pour toute entreprise collectée ou non par le service public (papier, verre, métal, bois, plastique).

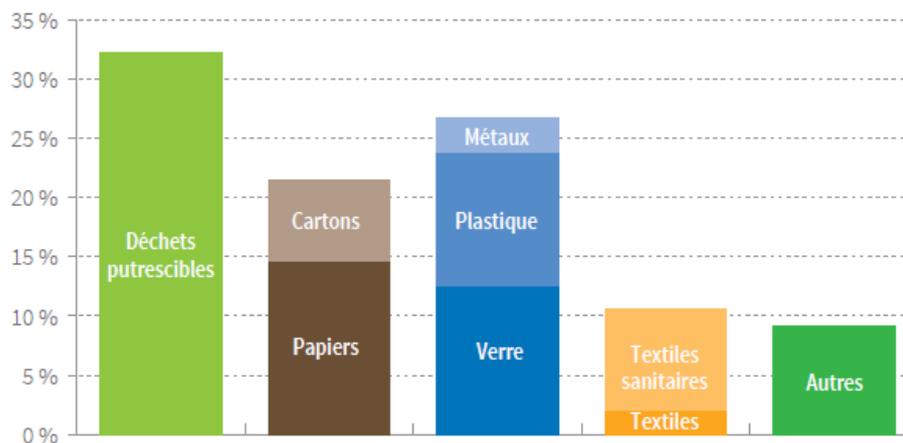
Enfin, s'agissant du financement de la gestion des déchets par les collectivités, la loi de transition énergétique fixe un objectif de **généralisation d'une tarification incitative** en matière de déchets, avec pour objectif que vingt-cinq millions d'habitants soient couverts en 2025 (article L541-1 I 4°).

2.2 - Ces réglementations, et il ne s'agit là que d'un aperçu des grands dispositifs votés par le Parlement ou décrétés par l'exécutif, constituent le cœur d'une meilleure gestion des déchets, notamment par les collectivités.

En effet, de nombreux rapports démontrent que la tarification incitative permet de **réduire de 20% à 30%** la quantité d'ordures ménagères résiduelles à éliminer, de même que la gestion séparée des biodéchets permet à son tour de réduire d'environ 30% le poids de ces ordures.

Il découle en effet des dernières caractérisations nationales réalisées par l'Ademe

Figure 11 : Composition de l'ensemble des ordures ménagères résiduelles (OMR) et collectes séparées en 2007



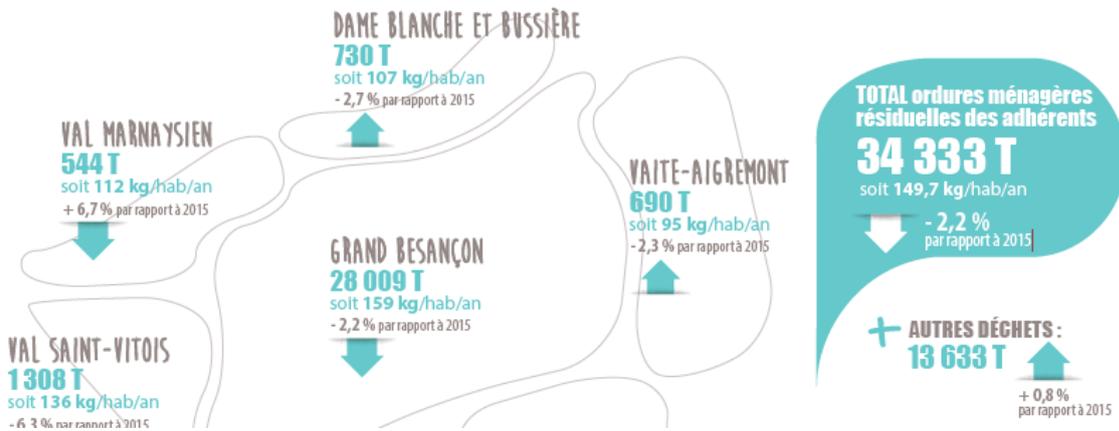
que le flux d'OMR est en grande partie constitué de déchets compostables, recyclables ou devant être amenés en déchèterie, témoignant d'une **forte marge de progression** en faveur de la réduction de ce flux.

2.3 - Alors qu'en 2012, l'Ademe évaluait que chaque français produit environ 270kg d'OMR par an, de plus en plus de collectivités engagées parviennent à tomber **sous le seuil de 150kg, voir des 100kg d'OMR** par habitant pour les meilleures d'entre elles.



Ainsi du SMICTOM des Pays de Vilaine :

Ou du SYBERT (Grand Besançon et collectivités limitrophes) :



Beaucoup de collectivités favorisent encore les modes industriels de traitement de leurs déchets, privilégiant le recours à la décharge ou à des incinérateurs, et délaissent les politiques de prévention, de compostage, de tri, l'aménagement des déchèteries, etc.

Ces décisions, favorisant des solutions industrielles lourdes, coûteuses, mais en apparence "fiabiles" et "simples" car fortement centralisées, enferment un certain nombre de collectivités, au premier rang desquelles les grandes Métropoles, dans des cercles vicieux qui empêchent une réduction des déchets.

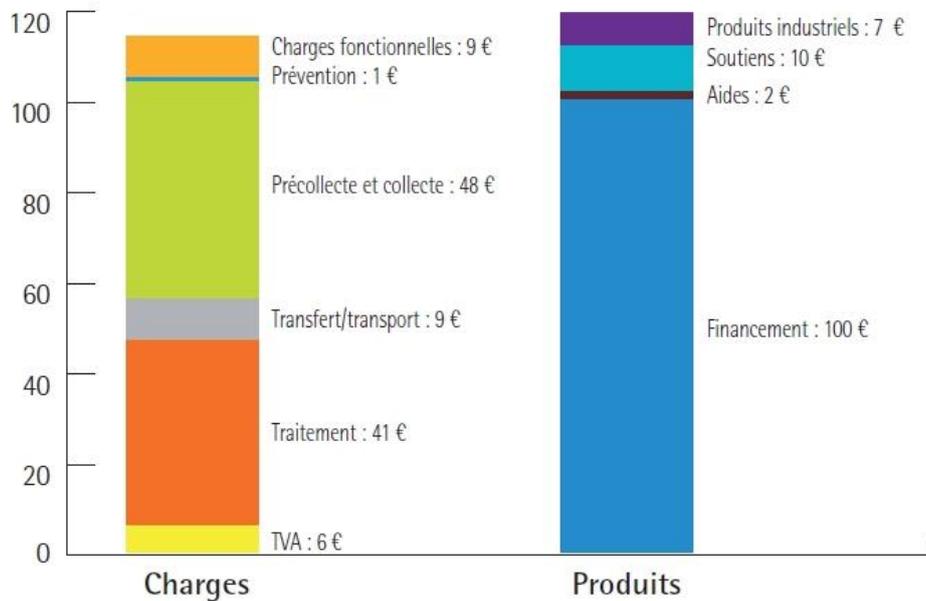
3 - Le financement de la réduction des déchets : un obstacle ?

3.1 - D'une façon générale, la gestion des déchets par les collectivités pâtit à l'heure actuelle d'un manque de fonds au profit de la **prévention**, et du manque d'intérêt de certains services administratifs pour la prévention et le recyclage. Faute d'agir en amont, les collectivités se sentent emprisonnées dans un processus où elles croient devoir investir lourdement pour disposer de capacités d'élimination suffisantes, obérant ainsi leurs moyens d'action, ainsi que l'intérêt même de réduire les déchets une fois un équipement réalisé.

De plus, certaines décisions discutables telles que l'abandon des collectes en porte-à-porte au profit des points d'apport volontaire (performances moindres - référentiel national des coûts pour 2014), sont souvent justifiées par des considérations de coût. Si l'on peut comprendre de telles décisions, il convient de rappeler que cela peut constituer une économie de court terme, mais une augmentation des coûts sur le long terme : dépôts en pied de colonnes qui augmentent les frais de nettoyage et les temps de collecte, moins de matières recyclables collectées donc moins de soutiens des éco-organismes, etc. La densité du maillage d'un réseau de points d'apport volontaires permet de conserver des performances proches de celles de la collecte en porte-à-porte, mais les coûts sont parallèlement proches de ceux du porte-à-porte. Entre les deux solutions, il revient aux collectivités d'arbitrer en fonction de leur territoire.

Les chiffres clés de l'Ademe témoignent clairement du peu de considération budgétaire à l'égard de la prévention :

Répartition des charges, des produits et du financement
en € HT/habitant (montants moyens)



3.2 - En outre, la tarification incitative qui fait varier une fraction de la facture des usagers en fonction du poids de leurs déchets ou du nombre de levées, a des effets très significatifs. Transcription du principe "pollueur / payeur" consacré par la Charte de l'environnement, elle donne au citoyen la possibilité d'agir directement sur sa redevance. Cependant, elle est encore sous-utilisée par les collectivités et ne concerne environ que 5 millions d'habitants à date (voir notamment "*La tarification incitative de la gestion des ordures ménagères : quels impacts sur les quantités collectées ?*" - Commissariat général au développement durable, Études et documents, n°140, Mars 2016).

3.3 - Enfin, un certain nombre de collectivités locales surfacturent manifestement le coût de gestion des déchets. Selon le Conseil d'Etat et en application du Code général des impôts, le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et, par voie de conséquence, son taux, "*ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant de ces dépenses, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux*" (voir par exemple CE, 9 novembre 2016, n°387602 - cas de la Métropole de Lyon). Il s'agit pourtant d'une pratique constatée pour un certain nombre de collectivités, prélevant régulièrement 10% voire 15% de taxe de plus que le coût réel du service qui leur incombe.

3.4 - Or, les collectivités les plus avancées sur la voie du scénario "zéro déchet - zéro gaspillage", c'est-à-dire avec une ambition très forte de réduire tous les types de déchets et en particulier les ordures résiduelles, présentent des coûts de collecte et de traitement tout à fait comparables au reste des collectivités "moyennes", et même souvent inférieurs.

En effet, la réduction des ordures ménagères résiduelles **diminue directement plusieurs coûts** (facteurs dits de "dispersion"), identifiés par l'Ademe dans son référentiel national (dernière version réalisée en 2017 pour 2015) :

"Sept facteurs pouvant potentiellement impacter les coûts de la gestion des OMR ont été analysés :

- *Facteurs de dispersion des coûts de **collecte** : fréquences majoritaires et maximales de collecte, distances parcourues par les bennes (en km par tonne et en km par habitant), l'opérateur de la collecte (régie/prestataire), les quantités collectées ;*
- *Facteurs de dispersion des coûts de **traitement** : mode de traitement, quantités collectées (et donc traitées)."*

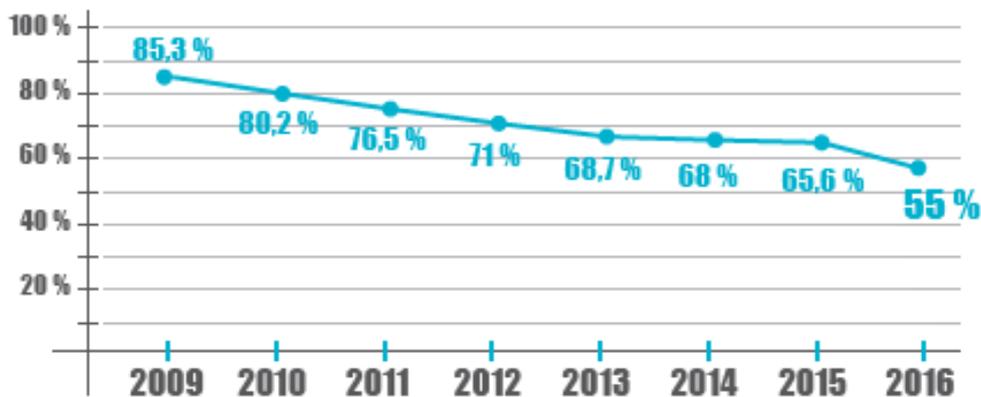
En parallèle, la collecte de plus de déchets recyclables en porte-à-porte ou en déchèterie (métaux, verre, plastiques, papier, encombrants, déchets électroniques...) **augmente les soutiens perçus par les collectivités**, versés par les éco-organismes via le système des filières de responsabilité élargie des producteurs, ainsi que les recettes issues de la vente de matériaux.

Si bien que, dans un tel scénario, tout en réduisant les coûts de collecte et de traitement des ordures résiduelles du fait de leur diminution, les collectivités peuvent également percevoir **plus de soutiens et recettes extérieurs**, et diminuer la part de la taxe dans le financement du service.

Ainsi le SYBERT (Grand Besançon et collectivités limitrophes), dont la moyenne d'OMR par habitant par an se situe autour de 150kg, est un excellent exemple. Ce syndicat a pu atteindre ce résultat déjà très en deçà de la moyenne nationale tout en maintenant des coûts stables, inférieurs aux coûts moyens des autres collectivités, et en diminuant la couverture des coûts par la taxe prélevée sur les usagers

(graphique issu du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public pour 2016) :

PART DES CONTRIBUTIONS DES ADHÉRENTS DANS LES RECETTES GLOBALES DE FONCTIONNEMENT



Le SYBERT annonce ainsi dans son rapport annuel que la gestion des déchets lui coûte au global environ **72€ par an et par habitant**, contre une moyenne nationale située plutôt **entre 90€ et 100€ par habitant**, et parfois beaucoup plus.

3.5 - D'un point de vue social, il convient enfin de rappeler que les ratios d'emplois créés pour 10 000 tonnes de déchets traités sont désormais bien connus : 1 ETP pour la mise en décharge, 3 ETP pour l'incinération, 31 ETP pour le tri / recyclage, et plusieurs centaines pour la réutilisation et le réemploi (voir notamment ORDIF - "*Mieux gérer les déchets : une chance pour l'emploi ?*").

Conclusion

Par conséquent, à notre sens et s'agissant de la gestion des déchets par les collectivités, l'expérience des dernières années démontre que des politiques publiques ambitieuses peuvent être mises en oeuvre, parvenir à des résultats tangibles et significatifs, et être mise en oeuvre **sans peser plus lourdement sur les finances publiques**, voir en les soulageant sur ce point.

Alors que de plus en plus de collectivités, rurales et urbaines, s'engagent sur cette voie, d'autres semblent s'enfermer dans des décisions contre-productives à moyen

et long terme, bien que plus faciles et économiques en apparence et sur le court terme : abandon des collectes sélectives en porte-à-porte, investissements lourds dans des usines d'incinération, sous-investissement dans le rappel des consignes de tri aux usagers, etc.

Dans le cadre des recommandations que vous pourriez formuler, il nous semble que le **respect de la réglementation**, et en particulier d'une interprétation stricte de la hiérarchie des modes de traitement, constitue un enjeu majeur. De même, la gestion séparée des **déchets organiques**, le déploiement de la **tarification incitative** et le maintien d'un service public de proximité constituent les pierres angulaires d'une meilleure gestion de nos déchets.

Nous espérons que votre appel à témoignage sera fructueux et de nature à mieux vous éclairer sur les problématiques rencontrées par les usagers dans la gestion de leurs déchets.

Nous restons à votre disposition pour tout rendez-vous ou complément d'information qui vous permettrait d'approfondir les éléments synthétiques ci-avant développés, et vous prions de recevoir, Monsieur le Défenseur des droits, nos salutations les plus respectueuses.

Flore BERLINGEN
Directrice

Thibault TURCHET
Responsable des affaires juridiques