

Collecte des déchets ménagers

La collecte en France

Principes

Il n'y a pas de recyclage sans une bonne récupération des produits à recycler, c'est-à-dire sans une collecte adaptée. Au départ, les intérêts de chacun sont opposés. L'intérêt du collecteur est d'aller au plus simple et au moins coûteux. Les déchets sont collectés en vrac - " en mélange " -, dans des sacs poubelles, par les services de ramassage des ordures. L'intérêt des professionnels du recyclage est, dans la plupart des cas, d'avoir des produits les plus " propres " possible, et en tout cas, des produits mono-matériaux -le verre, le papier, le métal...- si possible séparés. Naturellement, la collecte de produits " purs " ou " quasi purs " est impossible. Il n'y a pas de collecte séparative sans tri. Les bouteilles en verre comprennent toujours du papier, de la colle, des bouchons... Le papier contient de l'encre, des agrafes... Mais, plus le produit est livré homogène, et plus la valorisation sera facile pour la société. Il y a donc un équilibre à trouver, voire un arbitrage à opérer entre le possible et le souhaitable.

L'équilibre a été trouvé par la "collecte sélective". Ainsi, à côté de la collecte traditionnelle des ordures en mélange, du porte à porte, il existe plusieurs formes de collecte séparative :

- la collecte séparative en porte à porte qui récupère une sélection de produits recyclables, au premier rang desquels les emballages
- la collecte par " apport volontaire " dans des colonnes, dans des conteneurs spécifiques, en ville, qui récupèrent les produits recyclables directement liés aux ordures ménagères ;
- les déchetteries, éloignées des villes. Les déchetteries reçoivent des déchets qui, pour la plupart, ne seraient pas traités par les services de ramassage traditionnels.

La collecte séparative

Les collectes séparatives consistent à collecter, dans un ou plusieurs bacs ou conteneurs, les produits valorisables, en particulier les emballages. Les collectes séparatives peuvent être en " porte à porte " avec un ou plusieurs conteneurs individuels, ou en apport volontaire, dans des " bennes " ou " colonnes " situés à des emplacements étudiés en centre ville ou en périphérie, de façon à permettre une desserte satisfaisante de la population, sans avoir trop d'inconvénients. Les collectes séparatives peuvent être à un, deux, trois, quatre voire cinq flux. Un flux correspond en général à un bac ou à un conteneur, mais deux opérations test ont été lancées avec succès pour une collecte avec un conteneur divisé en deux bacs, donc deux flux.

Dans la plupart des programmes de collecte sélective, la collecte peut être en

RAPPORT de

Philippe FICHAUX

Réf 040325 Collecte.doc

Journée du 25/03/04

porte à porte (PAP), en apport volontaire (AV), ou en mixte (avec un partage entre collecte PAP/AV, selon les zones desservies).

Les conteneurs

Les déchets des particuliers sont déposés en conditionnement libre (poubelles, sacs, caisses), en sacs (choix libre ou sacs normalisés fournis par la collectivité), ou en conteneurs. Environ 60 % de la population française est équipée de conteneurs, soit 9 à 10 millions de conteneurs. En 1999, la France comptera 27 millions de trieurs en collecte séparative, ce qui représente 3,5 millions de conteneurs individuels et 70.000 conteneurs en " colonnes " d'apport volontaire. Le choix du conteneur permet à l'opérateur de la collecte (collectivité ou entreprise privée) de mécaniser l'opération de vidage dans le camion ou simplement d'en améliorer la productivité. Il faut pondérer cela par le fait que le type d'habitat se prête plus ou moins bien au conteneur :

- Pavillon, habitat rural : pas de problèmes
- Habitat vertical : seul le conteneur en pied de vide-ordures est envisageable mais il ne facilite pas la collecte sélective
- Centre-ville : manque de place dans certaines habitations pour stocker et manipuler le conteneur

Il faut ajouter que la taille de certains conteneurs empêche leur manipulation par les personnes âgées ou ayant des incapacités physiques.

Pour donner un ordre de grandeur, le prix des conteneurs est de 250 F pour un bac de 120 litres, 280 F pour un bac de 280 litres, 1.300 F pour un bac de 660 litres.

Le marché des bacs, qui représente de l'ordre de 2,5 milliards de francs, est partagé entre une douzaine d'industriels, dont les trois principaux réalisent près de 90 % de l'ensemble.

Dans 70 % des cas, la collecte sélective en porte à porte a lieu avec un bac unique, mais il existe aussi d'autres formules.

L'étude locale

Pour parvenir à une solution pérenne, garante d'une gestion efficace, d'un service de qualité et d'une bonne maîtrise des coûts, il convient d'étudier les points forts et les points faibles des choix, leurs implications techniques organisationnelles et économiques, après avoir analysé la diversité des solutions possibles adaptées au contexte local.

Bien entendu, ces choix devront être conformes aux orientations réglementaires actuelles. Ils devront prendre en compte l'ensemble des déchets municipaux : au delà des ordures ménagères, les déchets encombrants, les déchets verts, les boues d'épuration... Il sera le plus souvent nécessaire de recourir à

des schémas multifilières, en donnant la priorité à la valorisation et au traitement, et de tenir compte de l'ensemble des déchets produits par les acteurs économiques locaux (artisans, commerçants, industriels, etc). Enfin, les décisions devront avoir recueilli l'adhésion de tous les acteurs impliqués. Des choix insuffisamment approfondis et non partagés peuvent provoquer des crispations et des blocages difficiles à surmonter par la suite. Les retours en arrière coûtent chers.

Se donner des atouts

Une démarche méthodique, progressive, menée en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés constitue un atout essentiel dans la conduite du projet. Une étude locale bien conduite nécessite de prendre le temps de l'analyse, du dialogue et de la concertation.

Première étape de réflexion et d'analyse, l'étude locale constitue la fondation du projet. Elle est essentielle à sa réussite.

Elle a pour objectif de maîtriser les implications techniques et économiques des choix

- Analyse exhaustive de la situation locale et prise en compte de la dimension des problèmes qui se posent. Rien n'est oublié.
- Repérage des zones d'incertitudes, concernant par exemple l'évolution de la production de déchets et les conséquences possibles sur la capacité des installations à terme.
- Anticipation sur les difficultés qui peuvent survenir dans la conduite de projet.
- Et surtout prise en compte de la diversité des solutions possibles, en ne privilégiant pas ou en n'écartant pas d'emblée telle ou telle solution particulière.

Elle doit également permettre de faire des choix partagés

- Pratiquer, dès le départ, le dialogue et la concertation avec l'ensemble des acteurs concernés par le projet, c'est multiplier les chances de réussite.
- Si le projet résulte du travail et des conclusions des seuls experts, il risque de ne pas être accepté par les différentes parties prenantes. La prise de décision sera retardée voire bloquée.

Les élus conduisent l'étude locale en impliquant tous les acteurs et parties prenantes

La responsabilité d'initier et de conduire l'étude locale revient aux élus. Ils doivent veiller à impliquer tous les acteurs concernés dans le respect du rôle de chacun :

- en tout premier lieu, les élus présents au sein des regroupements intercommunaux, notamment en organisant des réunions régulières d'information ;
- aux côtés des élus, les techniciens municipaux ;
- les partenaires institutionnels (Conseils régionaux, Conseils généraux, services de l'État, notamment ceux chargés de l'élaboration ou du suivi du plan départemental, ADEME);

- les partenaires financiers ;
- mais aussi tous les autres acteurs : associations de protection de l'environnement et d'usagers, la population, les représentants des producteurs de déchets (artisans, commerçants, agriculteurs ...).

La création d'une cellule opérationnelle

Créée à l'initiative des élus, cette cellule spécifique (groupe de travail, commission) assure de façon opérationnelle la conduite du projet. Elle peut être mandatée pour :

- structurer la démarche de conduite de l'étude locale,
- se charger du lancement et du suivi des travaux d'études,
- assurer la circulation de l'information,
- recueillir les avis,
- conduire la concertation.

Elle ne se substitue pas aux instances qui prennent les décisions d'ordre politique, mais elle prépare les propositions.

Elle est composée d'experts et de techniciens, mais pas uniquement. La présence d'élus y est en effet indispensable.

Divers acteurs extérieurs peuvent être associés. La cellule opérationnelle peut constituer un lieu privilégié d'information et de concertation. Elle favorise, dès le début de l'étude, une implication forte de l'ensemble des acteurs et permet une véritable appropriation de la démarche. Elle doit avoir un cadre de travail bien structuré, des objectifs clairs, et des moyens suffisants en capacité d'expertise (techniciens issus des services municipaux) et en logistique.

Il est important que soit désigné un chargé de projet pour la conduite de l'étude.

Le recours à des compétences extérieures

La plupart du temps, le recours à des compétences extérieures est nécessaire. Dans ce cas, il est fondamental de bien étudier le cahier des charges initial qui fixera la mission du cabinet extérieur. Ce cahier des charges doit poser les grands principes de la conduite de l'étude, jalonner les différentes phases de réalisation et les conditions de rendu des résultats.

Ceci suppose que la manière dont on va conduire l'étude locale ait été définie au préalable, et donc, de ne pas faire appel à des prestataires prématurément. De plus, il est souhaitable que les élus s'impliquent dans le suivi de l'étude, afin d'être en mesure d'apprécier le travail des experts et la pertinence de leurs conclusions.

Les différentes étapes de la conduite de l'étude locale

Dans un premier temps, avant de lancer une étude locale, il convient d'**analyser les plans départementaux et régionaux** et d'en extraire les éléments utiles : informations sur la situation locale, objectifs fixés, orientations techniques et organisationnelles. Il est indispensable de consulter d'autres documents, comme

le plan régional de gestion des déchets industriels à risques, des études sur les DIB ou les boues d'épuration dans le secteur considéré. **Dans un second temps** on définira les **études complémentaires** nécessaires à la conduite de l'étude locale.

La conduite d'une étude se fera en 4 étapes.

ÉTAPE A - Analyse de la situation existante en termes de déchets.

Cette analyse est essentielle. Elle portera sur :

- l'éventail des déchets produits,
- leurs caractéristiques,
- les quantités produites par type de déchets et les variations saisonnières,
- l'organisation de la collecte,
- le devenir des déchets considérés,
- l'état des installations de traitement,
- les coûts supportés par la collectivité.

Les déchets à considérer dans cette phase d'analyse sont les suivants :

- les ordures ménagères,
- les déchets encombrants des ménages,
- les déchets spéciaux des ménages,
- les déchets verts,
- les boues de stations d'épuration,
- les déchets industriels banals (déchets de bureaux, commerces, artisans) collectés avec les ordures ménagères.

ÉTAPE B - Analyse des contraintes et des potentialités

L'objectif de cette étape est de situer les marges de manœuvre et les perspectives d'évolution pouvant avoir une incidence sur le projet. Les éléments à prendre en compte sont :

- les contraintes réglementaires d'ensemble, actuelles et prévisionnelles,
- pour chaque type de déchets : la situation réglementaire spécifique, les possibilités de valorisation matière et énergétique et les débouchés correspondants, les possibilités de mise en décharge et de stockage des déchets ultimes ;
- la situation locale : répartition de la population, typologie et répartition de l'habitat, variation de la production des déchets et perspectives d'évolution, voies de communication, situation des zones environnantes, interférences avec

le secteur considéré et notamment recensement des équipements d'autres structures susceptibles d'être utilisés.

ÉTAPE C - Définition des objectifs et des scénarios de mise en oeuvre

À partir du bilan de la situation locale en terme de déchets et de l'analyse des contraintes et des potentialités, les objectifs et les priorités doivent être définis et traduits en scénarios de mise en oeuvre :

- objectifs de base et priorités : objectifs de valorisation ? pour quels produits et en quelles proportions ? objectifs de traitement en fonction du type de déchets ? ...
- détermination des scénarios envisageables correspondant à divers agencements de filières et susceptibles de répondre aux objectifs définis.

Par exemple, un premier scénario privilégiera le recyclage des matériaux secs et l'incinération, un deuxième prévoira une valorisation matière maximale et fera intervenir l'incinération de façon complémentaire, dans un troisième la valorisation matière sera maximale et le stockage en décharge un mode de traitement complémentaire.

ÉTAPE D - Étude des scénarios

L'objectif de cette dernière étape est d'apporter aux élus des éléments leur permettant de se prononcer sur les objectifs et priorités retenus, leurs implications techniques, économiques et environnementales à court et long terme, et les diverses orientations de mise en oeuvre envisagées avec leurs points forts et leurs points faibles.

L'étude portera, dans un premier temps, sur l'ensemble des scénarios envisagés et dans un second temps sur un nombre restreint de scénarios.

L'étude de chaque scénario sera menée sur les bases suivantes :

- bilan matière détaillé,
- performances potentielles en termes de traitement ou de valorisation à tous les stades du scénario,
- impacts environnementaux,
- contraintes en termes d'équipements et d'organisation,
- impact sur l'emploi,
- degré d'acceptation de la population,
- possibilités d'adaptation aux évolutions, notamment aux éventuelles variations de la production de déchets et répercussions économiques,
- montant des investissements,
- prix de revient pour les collectivités locales.

Les avantages de la démarche

- Elle est progressive, et permet des validations successives à chaque étape. Elle prévient les risques de retour en arrière du fait de contestations *a posteriori*.
- Elle est évolutive. L'analyse des différents scénarios envisagés et des solutions identifiées peut conduire à affiner, même à un stade très avancé de l'étude, les objectifs fixés pour tenir compte d'éléments nouveaux.
- Elle se prête à une conduite concertée. Chaque étape doit donner lieu à une validation auprès des élus et à une diffusion d'information auprès de l'ensemble des acteurs concernés. Elle permet d'élargir progressivement les bases de la concertation et facilite ainsi une acceptation plus large du projet.

Des atouts pour la suite du projet

À l'issue de l'étude locale, des objectifs ont été fixés, un scénario technique - celui qui est apparu le plus adapté parmi les différents scénarios envisagés - a été retenu.

Lors des phases suivantes du montage du projet, certains choix pourront avoir des conséquences importantes sur la qualité du service et son coût, comme le choix des modes de gestion des équipements ou des montages juridiques et financiers.

L'existence d'une étude locale et sa qualité seront des atouts pour aborder ces différentes phases.

Le choix des modes de gestion

Il convient de bien étudier au préalable les implications des choix en termes de modes de gestion, tout particulièrement les implications fiscales (récupérations de la TVA...) et leurs répercussions sur les coûts de gestion.

Le choix des entreprises, la qualité du cahier des charges

La qualité du cahier des charges (clarté, degré de précision, prise en compte de tous les aspects du projet) est déterminante pour obtenir des prestataires des propositions de qualité, pour évaluer les propositions et se déterminer. Le cahier des charges doit préciser : les contraintes, les objectifs, les moyens à mettre en oeuvre.

La précision des contrats

Les collectivités locales et les exploitants s'engagent pour de nombreuses années. Aussi convient-il d'être particulièrement attentif à la rédaction du contrat. Celui-ci doit prévoir :

- des formules de révision de prix,
- des clauses d'engagement sur la quantité et la composition des déchets fournis,

RAPPORT de

Philippe FICHAUX

Réf 040325 Collecte.doc

Journée du 25/03/04

- la qualité des produits à valoriser et les modalités de commercialisation,
- les procédures et moyens de contrôle permettant de vérifier le bon fonctionnement des installations.

Compte tenu de la complexité des montages juridiques et financiers à définir, des délais suffisants doivent être prévus pour l'établissement des contrats.