



L'ÉLU & « les Déchets »

L'essentiel de ce que les
collectivités territoriales
doivent savoir



AMORCE est l'Association Nationale regroupant près de 550 collectivités territoriales, représentant 60 millions d'habitants (communes, intercommunalités, conseils généraux, conseils régionaux) et 250 Professionnels.

Les trois domaines d'action d'**AMORCE** sont :

- La gestion de l'énergie et le développement des énergies renouvelables
- Les réseaux de chaleur
- La gestion des déchets



Dans ces trois domaines, **AMORCE** intervient sur les composantes des choix que doivent faire les collectivités territoriales :

- La technique
- L'impact sur l'environnement
- La réglementation
- L'économie (coûts, financements, fiscalité)
- Les modes de gestion, les marchés
- L'organisation entre les structures et les différents niveaux de collectivités
- Les politiques aux niveaux européen, national, territorial
- L'information, la concertation, le débat public

Les objectifs d'**AMORCE** :

Organiser l'échange des connaissances et des expériences entre les membres de l'association, afin que chacun dispose des informations les plus récentes et les plus pertinentes pour gérer au mieux les déchets et l'énergie sur son territoire.

Défendre les positions des collectivités locales en matière d'énergie, de réseaux de chaleur et de déchets et proposer aux décideurs européens et nationaux des réformes qui améliorent les conditions économiques et juridiques de gestion de ces problématiques par les collectivités.

Notre représentativité et notre compétence sont reconnues aussi bien dans le domaine de l'énergie que des déchets. L'action d'**AMORCE** se situe à l'échelle locale, dans un cadre national et, de plus en plus, au niveau européen.

Chapitre 1 - Pourquoi faut-il bien gérer les déchets ?	9
1 • Un peu d'histoire.....	9
2 • Que sont ces déchets?.....	10
3 • Les principaux enjeux de la gestion des déchets.....	13
Chapitre 2 - De quels déchets les collectivités sont-elles responsables ?	21
1 • Les ordures ménagères.....	22
2 • Les déchets collectés en déchèterie	23
3 • Les déchets de professionnels assimilés aux déchets ménagers.....	24
4 • Les autres déchets pris en charge par la collectivité.....	25
5 • Les acteurs de la gestion des déchets	25
5.1 Les acteurs de la collecte et du traitement	25
5.2 Les acteurs de la planification de la prévention et de la gestion des déchets	27
Chapitre 3 - La prévention des déchets	31
1 • La politique nationale de prévention.....	32
1.1 La construction d'une politique de prévention.....	32
1.2 Evolution des objectifs nationaux en matière de réduction des déchets	33
1.3 Le plan national de prévention des déchets 2014-2020.....	34
2 • La mise en oeuvre locale de la prévention	36
Chapitre 4 - Quels choix pour la collecte des déchets ?	41
1 • Les différents types de déchets gérés par les collectivités	41
2 • L'organisation du tri avant la collecte	44
3 • La collecte en déchèterie	50
4 • Les autres collectes.....	53
Chapitre 5 - Filières dédiées et responsabilité élargie des producteurs	57
1 • Qu'est ce que la responsabilité élargie des producteurs (REP) ?	57
1.1. La genèse de la REP.....	57
1.2. Les grands principes de la REP.....	57
1.3. Les éco-organismes, piliers des dispositifs de REP.....	58
2 • Les filières REP actuellement à l'œuvre.....	59
2.1. Les filières dites «financières»	59
2.2. Les filières dites «opérationnelles»	61
2.3. Les filières à structuration particulière	65
3 • Les enjeux de demain de la REP.....	67
Chapitre 6 - Les installations de tri et de recyclage des déchets	71
1 • Installations de proximité ou centralisation des installations ?	71
2 • Les centres de tri (emballages et papiers).....	72
3 • Les autres installations de traitement nécessaires.....	75
Chapitre 7 - La valorisation organique	79
1 • Les enjeux de la valorisation organique	79
2 • La technique du compostage	79
3 • Les applications du compostage aux déchets municipaux	80
4 • La méthanisation.....	83

Chapitre 8 - La valorisation énergétique	87
1 • La valorisation du biogaz des installations de stockages.....	87
2 • L'incinération des déchets.....	89
3 • La production de combustible issu de déchets.....	92
Chapitre 9 - Le stockage des déchets ultimes	95
1 • Les installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND).....	95
2 • Les installations de stockage de déchets dangereux (ISDD).....	97
3 • Les installations de stockage de déchets inertes (ISDI).....	99
Chapitre 10 - Les coûts et les financements	101
1 • Les coûts du service public de gestion des déchets.....	101
1.1. Poids économique de la gestion des déchets et décomposition des coûts.....	101
1.2. Les recettes liées à la réalisation du service.....	105
2 • Les financements.....	108
2.1. La fiscalité locale.....	108
2.2. Les autres sources de financement.....	112
3 • La fiscalité.....	114
Chapitre 11 - Le choix du mode de gestion du service public de gestion des déchets	119
1 • La gestion directe.....	119
2 • Le marché public.....	121
3 • La délégation de service public.....	123
4 • Le bail emphytéotique administratif associé à une convention d'exploitation.....	125
5 • Le contrat de partenariat.....	126
6 • Les solutions de mutualisation.....	128
6.1 La société d'économie mixte locale.....	128
6.2 La société publique locale.....	128
6.3 - L'entente intercommunale.....	129
Chapitre 12 - Information et concertation	133
1 • Communication et sensibilisation sur la prévention et les collectes séparatives.....	133
2 • Concertation sur les installations de traitement.....	134
3 • Communication sur la qualité du service et sur les coûts.....	136
Chapitre 13 - Les acteurs et partenaires des collectivités territoriales dans la gestion des déchets	139
1 • l'ADEME - (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie).....	139
2 • Les pionniers de la récupération des matériaux.....	140
3 • Les opérateurs de la collecte et du traitement.....	141
4 • L'économie sociale et solidaire.....	141
5 • Les associations de protection de l'environnement.....	142
6 • Les Conseils Généraux et Conseils Régionaux.....	142
7 • Les autres partenaires.....	142
Annexe 1 • Références réglementaires	144
Annexe 2 • Lieux d'échange d'expériences et d'informations	150
Glossaire	152

Avant-propos

Gilles VINCENT, président d'AMORCE



Chers collègues élus,

La gestion des déchets ménagers est un enjeu stratégique essentiel pour les collectivités locales et les élus en charge de cette compétence. C'est une thématique passionnante mais aussi l'une des plus délicates et des plus exigeantes à exercer, au croisement des questions sociales, sociétales, économiques et environnementales.

Alors que durant une longue période la gestion des déchets consistait simplement à enterrer les déchets le plus loin de nos villes, elle représente aujourd'hui au sein de nos territoires un véritable enjeu politique de développement durable.

Si la dernière décennie a principalement consisté à développer une approche multifilière de la gestion des déchets, mais aussi faire émerger la prévention et le recyclage des déchets, la prochaine grande évolution de la gestion des déchets sur nos territoires consistera à passer d'une approche linéaire (consistant principalement à traiter et si possible à valoriser les déchets), à une véritable stratégie d'économie circulaire territoriale. Elle intégrera à la fois l'amont (la conception des produits et la manière dont ils sont consommés) et l'aval (la collecte et le traitement des déchets) avec à la clé la préservation des ressources et de l'environnement mais aussi le développement économique des territoires et la création d'emplois.

Contrairement à une idée reçue, la composition de nos déchets est complexe. Elle est le véritable reflet de l'évolution nos sociétés de consommation. La gestion de ces déchets est donc également très complexe et demande de maîtriser l'ensemble des dimensions réglementaires, techniques, économiques et fiscales. Il n'existe pas de solution miracle, simple et transposable d'un territoire à un autre. Chaque politique de gestion des déchets doit être construite en fonction de son territoire, de ses caractéristiques et des enjeux qui lui sont propres. C'est le rôle des élus locaux de construire ce projet associant les populations mais aussi en responsabilisant davantage les producteurs de biens de grandes consommation et les entreprises productrices de déchets d'activités économiques.



Avant-propos suite

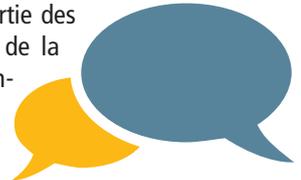
- Avec le présent guide, AMORCE, notre association nationale regroupant les collectivités territoriales, mais associant également les professionnels du secteur (entreprises, fédérations, associations...), a l'ambition de vous apporter en une centaine de pages l'essentiel de ce qu'il faut savoir pour aborder les défis de votre mandat. Mais par la suite, c'est en participant aux activités d'AMORCE (colloque, groupe de travail, liste de discussion, Lettre aux adhérents, site internet, ...) que vous pourrez vous perfectionner aux contacts de vos collègues.

Ce guide a été édité pour la première fois en 2001 puis réédité en 2008. Il est devenu une référence à l'échelle nationale. Je tiens à remercier l'ADEME pour sa collaboration dans la rédaction de ce guide, toute l'équipe technique d'AMORCE, ainsi que tous ceux qui ont participé activement à l'élaboration de ce guide.

Préface

Par Bruno LECHEVIN, président de l'ADEME

La préservation et la valorisation de nos ressources font partie des enjeux fondamentaux des années à venir. L'augmentation de la consommation de ressources naturelles par l'économie mondiale nous conduit vers un renchérissement des matières premières et une croissance inquiétante des impacts environnementaux liée à notre mode trop linéaire de production et de consommation.



Notre pays doit se tourner vers un système économique d'échanges et de production qui, à tous les stades du cycle de vie des produits, vise à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources et à diminuer les impacts sur l'environnement.

Les collectivités sont en première ligne dans ce nouveau défi que constitue la mise en œuvre d'une économie circulaire. En charge de la gestion des déchets sur leur territoire de compétence, engagées bien souvent dans des programmes de prévention et soucieuses de développer l'emploi dans l'« économie verte », les collectivités locales peuvent être force d'initiative dans une démarche territoriale et fortement partenariale.

La gestion et la valorisation des déchets, qui en est un des principaux axes, reste toutefois un domaine complexe, qui nécessite une connaissance fine des informations techniques, juridiques et organisationnelles liées à ce domaine.

L'information des élus en charge du pilotage de la gestion des déchets est donc primordiale pour atteindre les objectifs de la politique nationale « déchets », laquelle est d'ailleurs en cours de révision pour renforcer ses ambitions et sa contribution à l'économie circulaire. C'est un des objectifs du présent guide, réalisé en partenariat avec l'association AMORCE qui œuvre en permanence en faveur d'une gestion des déchets moderne et responsable.

L'ADEME, fortement engagée dans les travaux engagés par le Gouvernement pour une nouvelle politique des déchets et des ressources, **souhaite poursuivre son accompagnement des acteurs locaux pour optimiser la gestion des déchets, dans un objectif de réduction des impacts environnementaux et des coûts.** Il se traduit par du conseil et par la mise à disposition d'outils méthodologiques et techniques - dont ce guide - et se verra renforcé par l'adoption prochaine d'un nouveau dispositif de soutien financier aux opérations mettant en œuvre la politique nationale.



Chapitre 1

Pourquoi faut-il bien gérer les déchets ?

1 • Un peu d'histoire...

Les sociétés humaines, depuis le néolithique, ont toujours produits des déchets. Dans ces premières sociétés, l'homme utilise majoritairement des ressources renouvelables et biologiques, et génèrent donc des déchets biologiques (et donc biodégradables naturellement et valorisables en agriculture) en faibles quantités. Jusqu'au Moyen Age, ces déchets organiques (ou « gadoues ») ne faisaient pas l'objet d'une gestion organisée et étaient jetés dans les rivières et les fleuves ou plus simplement dans les caniveaux où ils servaient de nourriture aux animaux, les autres déchets solides étant quant à eux jetés dans des fosses. Les déchets posaient alors principalement des problèmes d'odeurs et de salubrité.

Le développement de la société industrielle et de consommation, l'utilisation massive de ressources inorganiques (métaux, pétrole...) ont provoqué une augmentation de la quantité de déchets, qui ne sont plus alors en majorité biodégradables et qui peuvent contenir des substances dangereuses. A la fin du 19^{ème} siècle, la première collecte conteneurisée est organisée à Paris sur l'initiative du préfet Eugène Poubelle pour des motifs principalement sanitaires.

Jusqu'au milieu du 20^{ème} siècle, la gestion des déchets consiste principalement en une collecte d'abord avec des véhicules à traction animale puis

La collecte des déchets ménagers s'est beaucoup mécanisée et automatisée depuis 1907 !



avec des véhicules motorisés. L'ensemble des déchets est alors acheminé vers des zones de regroupement (dépotoir ou décharge) établies à proximité des zones habitées et généralement creusées dans la terre et progressivement remplies puis recouvertes de terre sans précaution particulière sur le choix des sites, des sous-sols et des impacts sur l'environnement et la santé. Ces dépotoirs dispersés en grand nombre aux abords des villes et villages étaient rarement surveillés et ne faisaient l'objet d'aucune réglementation.

La loi de 1975 va définir les premières véritables responsabilités en matière de gestion des déchets. Les petits dépotoirs non contrôlés sont interdits, de grandes décharges se développent à proximité des agglomérations, en particulier sous l'effet du développement de l'intercommunalité. La gestion des déchets reste cependant limitée à un dispositif simple : « une collecte et un trou ».

A partir des années 70, plusieurs grandes villes optent, principalement pour des raisons de place, pour la technologie de l'incinération. Ces usines sont généralement implantées en pleine ville afin d'alimenter des réseaux de chaleur.

Avec la loi de 1992, on entre dans l'ère d'une gestion modernisée des déchets, visant le développement des valorisations et l'abandon de la mise en décharge de déchets bruts. La collecte séparée des emballages est lancée sur le principe de la responsabilité élargie du producteur, c'est à dire la participation du producteur du produit à la gestion des déchets qui en découlent. L'idée de réduction à la source est pour la première fois évoquée. C'est l'avènement de la gestion multifilière avec un fort développement des filières dédiées (emballages, déchets électriques et électroniques, piles, pneumatiques...), de la valorisation organique et de la valorisation énergétique.

Mais cette période est aussi marquée par une structuration de plus en plus intercommunale de la gestion des déchets, une explosion de la production de déchets dans nos sociétés de consommation (200 kg/hab/an en 1960 contre 590¹ kg/hab/an² en 2011), une augmentation très forte des coûts (50 € par tonne en 1960 contre 162 €³ par tonne en 2010 en coût aidé HT), une plus grande mobilisation des populations sur les questions d'impacts environnementaux et sanitaires des installations, et enfin par des difficultés croissantes pour l'implantation de nouveaux sites de traitement et de valorisation.

2 • Que sont ces déchets ?

La notion de déchet est définie réglementairement par « *Toute substance ou tout objet ou plus généralement, tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* » (article L. 541-1-1 alinéa 1 Code de l'Environnement).

¹Enquête collecte ADEME 2011

²Production de déchets ménagers et assimilés collectés dans le cadre du service public de gestion de déchets.

³ADEME - Référentiel national des coûts du SPGD en 2010

Les déchets sont ensuite classés par le Code de l'Environnement selon leur nature en trois grandes catégories (art R. 541-8) :

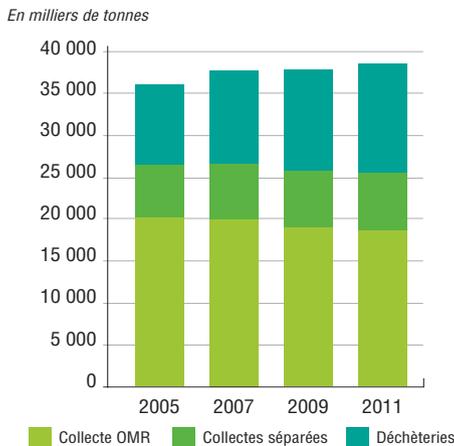
- Déchet dangereux : tout déchet qui présente une ou plusieurs des propriétés de dangers énumérées à l'annexe I de l'article en question. Ils sont signalés par un astérisque dans la liste des déchets de l'annexe II du présent article.
- Déchet non dangereux : tout déchet qui ne présente aucune des propriétés qui rendent un déchet dangereux.
- Déchet inerte : tout déchet qui ne subit aucune modification physique, chimique ou biologique importante, qui ne se décompose pas, ne brûle pas, ne produit aucune réaction physique ou chimique, n'est pas biodégradable et ne détériore pas les matières avec lesquelles il entre en contact d'une manière susceptible d'entraîner des atteintes à l'environnement ou à la santé humaine. Les déchets inertes constituent en fait un sous ensemble de la catégorie des déchets non dangereux.

Ils peuvent également être classés selon leur origine :

- Déchets ménagers : tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur est un ménage.
- Déchet des activités économiques : tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur initial n'est pas un ménage (anciennement appelés DIB).
- Déchets municipaux : ensemble des déchets dont la gestion relève de la compétence de la collectivité (déchets de la collectivité, déchets ménagers et déchets des activités économiques assimilés ménagers).

En 2011, le service public de gestion des déchets a collecté 38,5 millions de tonnes de déchets ménagers et assimilés composés de 18,8 millions de tonnes d'ordures ménagères au sens strict, 12,7 millions de tonnes en déchèteries et 7 millions de tonnes de déchets provenant de collectes séparées (recyclables secs issus des ordures ménagères, verre, biodéchets, déchets verts, encombrants, déchets dangereux... hors déchèterie).

Evolution des tonnages totaux de déchets ménagers et assimilés entre 2005 et 2011 (ADEME)

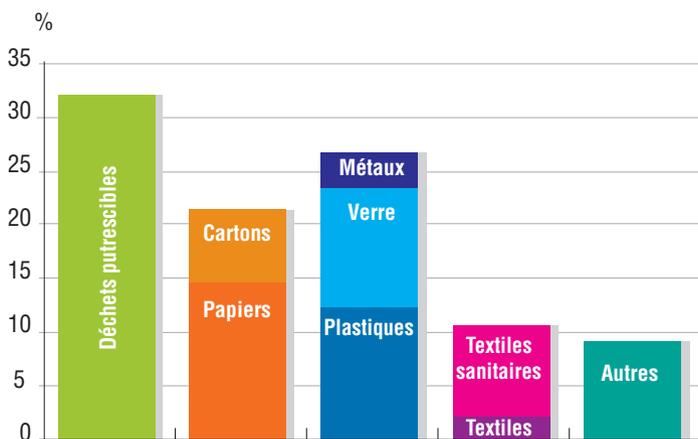


Les déchets collectés dans le cadre du service public de gestion des déchets représenteraient donc annuellement près de 590 kg/hab/an en 2011, dont 195 kg/hab/an sont collectés en déchèteries et 107 kg/hab/an faisant l'objet d'une collecte séparée. Reste alors 288kg/hab/an d'ordures ménagères résiduelles à traiter. Pour des raisons de complexité technique et de coût élevé des analyses, la composition de ces ordures ménagères reste méconnue. Néanmoins, la deuxième campagne nationale de caractérisation des ordures ménagères (MODECOM) réalisée par l'ADEME en 2007 a permis de mettre en avant les résultats suivants :

- les déchets d'emballages représentent un tiers du gisement global d'ordures ménagères (environ 125 kg / habitant / an) dont les déchets d'emballages dans les consignes de tri actuelles qui représentent moins du quart du gisement d'ordures ménagères (74 kg / habitant / an)
- 27 % du gisement d'ordures ménagères résiduelles (87 kg / habitant / an) présente un potentiel de valorisation matière
- 63 % du gisement d'ordures ménagères résiduelles (déchets putrescibles, papiers, cartons, textiles sanitaires, soit 200 kg / habitant / an) a un potentiel de valorisation organique
- 22 % du tonnage global des ordures ménagères résiduelles collectées par le service public en France (poubelle grise) provient des déchets des activités économiques et non des ménages

Composition des ordures ménagères en 2007

Collectes des ordures ménagères (OMR) et collectes séparées



Source : chiffres clés déchets 2012 - ADEME

Le « zéro-déchet » n'existe pas car plus du tiers des nos déchets ménagers ne bénéficient d'aucune filière de recyclage et sont rarement évitables... mais les marges de progrès en matière de prévention et de recyclage révélées par le MODECOM de 2007 sont importantes.

³Campagne nationale de caractérisation des ordures ménagères - Résultats 2007 (ADEME)

La diversité des déchets est très grande, à l'image de nos habitudes de consommation. Elle s'exprime en termes de nature de déchets, qui peuvent être dangereux, non dangereux, inertes ou en termes de compositions qui peuvent être extrêmement variées.

Pour une même catégorie de déchets, les gisements et la production annuelle par habitant varient grandement selon le mode de vie ou de consommation (milieu urbain ou rural, habitat collectif et résidentiel...). De même, la composition est très variable selon l'origine des déchets (ménages, artisanat, secteur tertiaire, commerces, zone d'activités...). Dans ce contexte, les moyens à mettre en œuvre et les organisations apparaissent toujours plus complexes.

3 • Les principaux enjeux de la gestion des déchets

Bien gérer les déchets, c'est économiser des ressources... et éviter des pollutions !

La plupart des produits que nous consommons seront à court, moyen ou long termes des déchets. Sans une gestion fondée sur leur prévention et leur valorisation, il existe un risque important de raréfaction de certaines ressources, de pénurie d'approvisionnement sur certains métaux stratégiques et donc d'augmentation importante du coût des matières premières.

La production de biens de consommation et la gestion des déchets qui en découlent ont également un impact sur la qualité de notre environnement local et plus généralement sur l'état de notre planète : émissions de gaz à effet de serre, pollutions de l'air, des eaux, des sols (les sols agricoles s'appauvrissent en matière organique), des sous sols.

⇒ Hiérarchiser les priorités

L'article L541-1 du Code de l'environnement fixe la hiérarchie des modes de traitement de déchets.

La priorité, c'est la prévention : « *le meilleur déchet est celui que l'on ne produit pas* », car il ne consomme pas de ressources, il n'a pas d'impact sur son environnement... et il ne coûte rien . La prévention peut passer par le réemploi, qui permet de réemployer un produit dont son détenteur souhaite se défaire. Cela est par exemple applicable aux vêtements, équipements électro- ménagers ou meubles.

Mais il n'est pas réaliste aujourd'hui de considérer que l'on peut intégralement se passer de produits appelés à devenir des déchets. Dès lors, l'objectif est de tirer le meilleur parti des déchets et des dispositifs disponibles, sur les plans techniques, économiques, environnementaux et sociaux. Le Code de l'environnement fixe alors la hiérarchie suivante en termes de traitement des déchets :

- a) La préparation en vue de la réutilisation ;
- b) Le recyclage ;
- c) Toute autre valorisation, notamment la valorisation énergétique ;
- d) L'élimination ;

Un certain nombre de matériaux qui composent les déchets peuvent faire l'objet d'un recyclage : une partie des emballages (acier, aluminium, certains plastiques, cartons), des imprimés graphiques, des déchets d'équipements électriques et électroniques, des pneus, de certains déchets de bois ou encore des textiles.

Par ailleurs, les déchets organiques et en particulier des déchets verts et des déchets fermentescibles, mais aussi éventuellement des papiers cartons, qui ne présentent plus de danger en terme de polluants (les encres sont désormais bio-dégradables) peuvent faire l'objet de valorisation organique sous forme de composts ou d'amendements organiques.

Mais contrairement à une idée reçue, une grande part des déchets (entre le tiers et la moitié) n'est pas recyclable dans les conditions technico-économiques actuelles. Il s'agit en particulier de certains emballages, des déchets composés de multiples matériaux, de certains déchets de bricolage ou d'ameublement, de déchets liés aux activités de sport et de loisirs. Ce sont concrètement les ordures ménagères résiduelles et les refus de tri.

Il est donc essentiel de pouvoir assurer une valorisation énergétique de ce gisement résiduel qui contient un pouvoir énergétique à peu près identique à celui du bois et qu'il serait dommage de ne pas utiliser, à l'heure où la France s'interroge sur son avenir énergétique en raison de sa très forte dépendance aux énergies fossiles importées et non renouvelables. Cette valorisation énergétique est généralement réalisée par combustion (incinération directe ou après fabrication de combustible solides de récupération) ou bien par valorisation du biogaz issu de la méthanisation des déchets fermentescibles méthanisés ou enfouis, voire par d'autres solutions en voie de développement (combustibles dérivés).

Si certains déchets peuvent faire l'objet d'un seul mode de valorisation (le verre n'est que recyclable), d'autres permettent plusieurs options (le papier peut se recycler, être accepté en valorisation organique ou faire l'objet d'une valorisation énergétique). Dans ce deuxième cas une analyse multicritère pourra déterminer la solution la plus pertinente sans a priori.

Enfin, il serait irresponsable de ne pas s'assurer que les déchets non valorisables, ultimes, sont bien éliminés dans les conditions les plus sûres pour la santé et l'environnement : cela participe aussi pleinement à une bonne gestion des déchets.

S'appuyant sur cette hiérarchie, le Grenelle de l'environnement a donné pour objectif :

- Une réduction de 7 kg / hab / an des ordures ménagères pendant 5 ans,
- 45 % de valorisation matière d'ici 2015,
- Une réduction de 15 % de la part enfouie ou incinérée à l'horizon 2012.



La frontière entre déchets ménagers et déchets professionnels, et donc entre ceux qui doivent être pris en charge par le service public ou non, n'est pas toujours aisée à délimiter.

Suite à la conférence environnementale de septembre 2013, le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie est en train de rédiger un Plan National des Déchets dont le contenu n'est pas encore bien défini, mais qui devrait renforcer les engagements du Grenelle de l'environnement. Ce plan inclura notamment un objectif de réduction de 50% des tonnages de déchets non dangereux non inertes enfouis entre 2010 et 2025. Dans le même temps, la commission européenne défend le principe d'une interdiction d'ici 2030 du stockage des déchets.

➤ Réduire et valoriser les déchets des ménages : une compétence des collectivités mais une responsabilité de tous !

Ayant la responsabilité légale de la collecte et du traitement des déchets des ménages, les collectivités ont un rôle majeur à jouer en matière de prévention, qu'elles doivent porter au rang de priorité, puis de recyclage et de valorisation matière, organique et énergétique.

Il est également essentiel d'insister sur le fait que la prévention et le recyclage dépendent avant tout des modes de production et de consommation des biens. C'est donc une chaîne de responsabilité collective sur l'ensemble du cycle, de l'extraction des matières premières à la fin de vie du produit : il s'agit de produire différemment, de consommer

différemment et enfin de jeter différemment afin de produire moins de déchets et de les valoriser davantage. La réduction et le recyclage sont donc avant tout de la responsabilité des producteurs et des consommateurs...

Les collectivités ont néanmoins un rôle important à jouer au niveau territorial pour fédérer les acteurs locaux ou intégrer la politique « déchets » dans d'autres politiques du territoire (développement économique, transports, énergie et climat, urbanisme, ...). C'est également au niveau territorial que peuvent être trouvées des synergies entre des déchets d'origines voire de natures différentes pour mettre en place des gestions conjointes et performantes, et mettre en œuvre une véritable stratégie territoriale d'économie circulaire.

➤ S'inscrire dans des objectifs communautaires, nationaux ... et locaux

L'article 4 de la directive du 19 novembre 2008, transcrit en droit français par l'ordonnance du 17 décembre 2010, fixe la hiérarchie des modes de traitement de déchets qui s'applique par ordre de priorité dans la législation et la politique en matière de prévention et de gestion des déchets des états membres :

- a) prévention ;
- b) préparation en vue du réemploi ;
- c) recyclage ;
- d) autre valorisation, notamment valorisation énergétique ;
- e) élimination.

Cette stratégie s'appuie également sur la responsabilisation du producteur de déchets mais aussi sur la responsabilité élargie des producteurs de biens de consommation qui doivent prendre en charge ou contribuer à la collecte et à la valorisation des déchets liées à leurs produits en fin de vie. Les grands axes de cette stratégie ont été repris au niveau national, notamment au travers de la loi de 1992 sur la gestion des déchets, qui instaure également les plans d'élimination des déchets et réaffirme le principe de proximité : les installations de traitement de déchets doivent être implantées à proximité des zones de production.

Localement, les actions et décisions relatives aux déchets correspondent à des déclinaisons opérationnelles de ces stratégies et l'ensemble des dispositifs mis en œuvre doit s'inscrire dans ce cadre.

Il est cependant important, lorsque l'on s'interroge sur les décisions à prendre, de ne pas considérer qu'il existe des liens exclusifs entre les différents dispositifs susceptibles d'être mobilisés et l'un ou l'autre des objectifs évoqués ci-dessus. Par exemple, certaines opérations de traitement répondent à plusieurs objectifs : l'incinération des ordures ménagères comprend des opérations de recyclage (déferailage, valorisation des mâchefers en technique routière). De même, mais aussi la valorisation énergétique peut être mise en œuvre sur des dispositifs d'incinération, de méthanisation et sur des installations de stockage.

Le traitement peut se faire notamment de façon biologique ou thermique. On peut aussi considérer que tout dispositif qui permet de réduire ou capter certaines frac-

tions, notamment par prévention, recyclage ou retour au sol, participe au traitement. Ainsi, si les divers modes de gestion des déchets et leur articulation doivent être mis en œuvre de façon à répondre aux priorités hiérarchisées ci-dessus, il n'y a en revanche pas lieu de considérer qu'il y a une même hiérarchie stricte entre les dispositifs disponibles.

⇒ ... en gérant différentes contraintes ...

Les contraintes à intégrer dans les décisions de gestion des déchets sont nombreuses et elles s'expriment sur des plans très divers. Les principales sont les suivantes :

- Les niveaux de performances techniques susceptibles d'être atteints par les dispositifs disponibles et leur adaptation aux déchets à gérer. Les procédés miracles n'existent pas et les divers dispositifs correspondent à des domaines d'application (nature des déchets concernés, taille critique d'installation, possibilités d'évolution...) assez précis auxquels il est nécessaire de se conformer.
- La prise en compte d'objectifs de qualité. Ces objectifs concernent notamment les divers produits issus de déchets destinés au recyclage (qualité des matériaux), à la valorisation organique (qualité des composts), mais aussi à la valorisation énergétique (qualité de la production de chaleur, d'électricité, de biogaz) et la conformité de ces produits avec les besoins des utilisateurs.
- La maîtrise des coûts de gestion des déchets. Au-delà de l'augmentation des dépenses liées à la modernisation de la gestion des déchets, réside un enjeu de maîtrise des coûts afin que les efforts demandés aux citoyens ne soient pas anéantis par des questions économiques et financières. De ce point de vue la vigilance doit porter aussi bien sur les coûts de fonctionnement, que sur le bon dimensionnement des outils dans un contexte d'évolution des flux à 10 ou 15 ans.
- La limitation des impacts environnementaux. Il est essentiel dans les processus de choix et d'optimisation de la gestion des déchets de chercher à limiter les différents impacts potentiels. Les impacts à prendre en compte sont à la fois locaux (risques sanitaires pour les riverains...) et globaux (changement climatique...). Les impacts potentiels étant très divers, leur prise en compte s'avère souvent complexe. Au-delà des impacts environnementaux, une attention doit également être portée à la prise en compte des effets potentiels du changement climatique et à l'intérêt d'une réflexion pour préparer l'adaptation des outils et des organisations.
- L'intégration de la sécurité dans des métiers en plein développement. Ripeurs, trieurs, agents de déchèterie, techniciens en traitement de déchets... ces professionnels sont exposés à de nombreux risques engendrés par les activités de collecte et de traitement des déchets et liés à différents facteurs (procédés et machines, rythmes de travail, environnement de travail, nature des déchets...). La prévention des risques doit être prise en compte dès la conception d'une nouvelle installation ou d'une nouvelle organisation de travail afin de limiter les accidents ou les maladies professionnelles.

- Les attentes et les besoins des populations. Répondre à ces attentes est une nécessité pour qu'il y ait une appropriation collective des moyens mis en œuvre. Ces attentes et besoins peuvent s'exprimer cependant de façon paradoxale, voire contradictoire, selon que c'est plutôt le consommateur, le contribuable, le riverain d'installation ou le citoyen qui sont en chacun de nous qui s'exprime.
- Le partage des responsabilités. D'une façon générale, les collectivités locales ont la responsabilité des déchets produits par les ménages des autres déchets de la municipalité, tandis que les producteurs non ménagers sont responsables des déchets qu'ils produisent. De plus en plus, les industriels qui mettent des produits sur le marché sont responsables également de la fin de vie de ces produits. Les organisations à mettre en place doivent donc prendre en compte ces divers niveaux de responsabilité.
- Le contexte géographique : certaines spécificités locales (typologie d'habitat, relief, démographie, économie locale, ...) influencent la nature des organisations envisageables, et peuvent faire apparaître des contraintes ou opportunités à prendre en compte.

➔ ... à l'aide de différents moyens et outils ...

Pour atteindre des objectifs ambitieux tout en répondant aux contraintes évoquées ci-dessus, divers outils et techniques sont disponibles.

Il s'agit notamment des différents moyens et outils de prévention, de la collecte séparée de certains flux de déchets, des diverses technologies comme le tri mécanique, le compostage, la méthanisation, l'incinération, le stockage, ou encore les divers procédés industriels de recyclage.

Chacune de ces techniques a son champ d'application, sa portée en terme de gestion des déchets, ses intérêts et ses limites. Aussi, il est nécessaire de faire appel à un ensemble d'outils pour assurer une gestion performante des déchets, compte tenu notamment de leur hétérogénéité. A chaque outil, selon sa nature et ses performances, est associé des besoins complémentaires de gestion des déchets. Ces besoins sont d'une part les étapes suivantes de gestion des déchets concernés par l'outil mis en œuvre, et d'autre part la gestion des flux de déchets non pris en compte par celui-ci.

Chaque technique apporte ainsi une solution partielle à la gestion des déchets, et il est nécessaire de situer les différents moyens disponibles tant du point de vue de leurs objectifs propres que par rapport à leur influence sur les dispositifs complémentaires.

Par ailleurs, il est important d'anticiper les évolutions des flux collectés séparément qui auront des impacts importants sur les équipements de collecte et de traitement, et d'étudier les possibles mutualisations d'équipement pour une meilleure maîtrise des coûts.

🕒 ... en s'intégrant dans une politique locale d'économie circulaire

Le service public de gestion des déchets doit s'inscrire aujourd'hui au sein d'une véritable stratégie locale d'économie circulaire, pour réduire la production de déchets et faire du déchet une ressource matière et énergétique produite localement, génératrice d'activité et d'emplois pour le territoire.



©Cc@O.Smits

La gestion
des déchets ménagers
est au cœur de l'économie
circulaire des territoires.

L'ÉLU & « les Déchets »

L'essentiel de ce que les collectivités territoriales
doivent savoir

La gestion des déchets municipaux est une compétence essentielle des collectivités.

Avec ce guide, les élus chargés des déchets (collecte, tri, traitement, coûts...) ont entre les mains l'essentiel des informations nécessaires pour comprendre ce sujet complexe mais passionnant, participer en connaissance de cause aux discussions, et prendre de bonnes décisions et communiquer auprès des populations :

- histoire des déchets,
- cadre politique et réglementaire,
- technologies à disposition,
- coûts financement, fiscalité,
- montage juridique,
- méthode de concertations,
- acteurs du déchets,
- bonnes pratiques en matière de prévention de recyclage, de valorisation organique ou énergétique...

Elaboré par AMORCE, association nationale au service des collectivités, en partenariat avec l'ADEME, ce guide est issu des réussites mais aussi des échecs vécus par les collectivités, dans leurs rapports avec l'ensemble des acteurs impliqués : habitants, opérateurs privés, pouvoirs publics, éco-organismes...