

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Alexis Bally et consort concernant la collecte sélective des déchets dans les grands centres commerciaux

RAPPEL DU POSTULAT (ancienne motion 12/MOT/016)

Objet

Demander au Conseil d'Etat d'élaborer des dispositions pour faire participer les grands centres commerciaux à la réduction de volume des déchets incinérés ainsi qu'au tri des déchets recyclables par l'aménagement de points de collecte sélective.

Développement

L'article 3 de la loi vaudoise sur la gestion des déchets fixe comme principes, dans l'ordre : éviter ou limiter la production de déchets puis, si leur production ne peut être évitée, valoriser ces déchets.

Le passage à la taxe au sac ou au poids en même temps que la volonté d'améliorer le taux de recyclage ont conduit les collectivités publiques à consentir ou à prévoir des investissements importants pour la collecte séparée des déchets recyclables.

Une bonne partie des déchets dits urbains sont des "sous-produits" de la vente des commerces et tout particulièrement des grands centres commerciaux. Il s'agit notamment des emballages d'un objet ou produit avant utilisation et ce qui reste de cet objet ou produit après utilisation.

Il serait juste que ces centres commerciaux participent à l'effort général de valorisation des déchets en aménageant sur leurs sites des points de collecte appropriés.

Ce type d'aménagement permettrait au client désireux de se débarrasser des emballages inutiles de pratiquer sur place le tri sélectif au lieu de les jeter en vrac dans les poubelles du lieu d'achat. Il permettrait également le dépôt après usage des déchets lors de la prochaine visite dudit client au centre commercial.

Les critères pour astreindre ou non un commerce à aménager un point de collecte sélective devraient être définis de manière raisonnable. Il ne serait par exemple pas opportun d'imposer un tel point de collecte à un commerce de quartier, vu le volume de vente limité et vu la probabilité élevée de trouver un point de collecte communal à proximité. La taille et le type de produits vendus, entre autres, pourraient entrer en ligne de compte comme critères.

4 décembre 2012

(Signé) Alexis Bally et Martial de Montmolin

La motion a été examinée en commission le 21 mars 2013. Lors de cette séance, le motionnaire a accepté de transformer son texte en postulat, dont la prise en considération a été adoptée le 29 octobre 2013 par le Grand Conseil, avec 3 oppositions et quelques abstentions.

REPONSE

1 INTRODUCTION

Après la prévention, la valorisation constitue la deuxième priorité de la politique de gestion des déchets (articles 30, al. 2 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, ci-après LPE, et 3, al. 1, let. b de la loi vaudoise sur la gestion des déchets, ci-après LGD).

Les articles 6, 7 et 8 de l'ordonnance fédérale sur le traitement des déchets, ci-après OTD, demandent aux cantons de veiller à la collecte séparée et à la valorisation des déchets recyclables tels que verre, papier, métaux, textiles, déchets compostables et déchets spéciaux produits en petite quantité par les ménages et l'artisanat.

L'article 14, al. 2 LGD confie aux communes la tâche d'organiser la collecte séparée des déchets recyclables, en créant des centres de ramassage de ces matériaux ou par toute autre disposition adéquate.

En application de cette règle, les communes ont édifié près de 250 déchèteries desservant 292 d'entre elles (état le 31 décembre 2014). Plusieurs ont complété cet équipement par des postes de collecte de proximité ("éco-points") et des tournées de ramassage porte-à-porte. En 2013, près de 180'000 tonnes de matériaux recyclables ont été collectées au moyen de cette infrastructure, ce qui a permis d'atteindre un taux de recyclage de 55 % à l'échelle du canton.

En parallèle, le commerce a développé sa propre infrastructure de tri, pour répondre à une obligation légale ou sur une base volontaire, à l'initiative des acteurs économiques de la branche concernée (fabricants, importateurs, commerçants). Une obligation de reprise s'applique notamment aux appareils électriques et électroniques, aux piles, aux luminaires et sources lumineuses, ainsi qu'à d'autres déchets spéciaux, tels que les solvants halogénés, les produits phytosanitaires et les biocides. Les bouteilles en matière plastique, dont celles de boissons en PET, ainsi que les canettes en aluminium sont reprises sur une base volontaire.

Le retour aux points de vente présente en particulier les avantages suivants :

- Les ménages profitent de leur passage dans les commerces, où ils se rendent de toute façon pour s'approvisionner.
- Il s'agit d'un geste simple, gratuit, qui raccourcit les cycles et limite les déplacements aux déchèteries.
- Les horaires d'ouverture des commerces sont généralement plus étendus que ceux des déchèteries communales.
- La logistique utilisée pour évacuer les déchets collectés est la même que celle de l'approvisionnement des magasins, avec avantages écologiques à la clé (économie de transports notamment).
- Le délestage des filières mises en place par les communes tend à réduire les coûts à leur charge et par conséquent les taxes destinées à les financer, dont les ménages et les entreprises sont tenus de s'acquitter en application du principe de causalité.
- Les frais d'élimination de l'emballage de certains produits sont inclus dans le prix d'achat. En les rapportant aux commerces après usage, les consommateurs évitent de payer ce coût une seconde fois par l'intermédiaire de la taxe au sac ou de la taxe de base perçue par la commune.

2 ETAT DES LIEUX DANS LE CANTON

31 commerces de taille et de type différents établis dans le canton ont été visités en été 2014 dans le cadre d'un travail de stage dirigé par la Direction générale de l'environnement, ci-après DGE, division Géologie, sols et déchets [1]. Il s'agit de centres commerciaux, de filiales de discounters, de magasins d'ameublement et de décoration, ainsi que de deux enseignes du secteur "brico-jardin".

Les observations ont notamment porté sur l'éventail des fractions reprises, l'emplacement des

installations de collecte, l'accessibilité et la signalisation de ce dispositif dans le centre, ainsi que sur la signalétique de tri utilisée.

Tous les points de vente reprennent les bouteilles de boissons en PET. En outre, les obligations légales de reprise sont généralement bien respectées (une seule exception constatée pour un magasin ne réceptionnant pas les piles usagées). Celle qui s'applique à certains déchets spéciaux est toutefois souvent méconnue du personnel.

Certains commerces reprennent également des fractions dont la collecte est normalement assurée par les communes, tels le papier et/ou le carton (relevés sur 13 sites), l'aluminium (dans la moitié des magasins visités), le fer blanc (les boîtes de conserve sont acceptées par quelques magasins), le verre (uniquement dans les centres d'une enseigne) et les textiles (une observation).

En ce qui concerne les matières plastiques hors PET, les bouteilles de produits laitiers en PE sont reprises dans la quasi-totalité des magasins. Depuis le début de 2014, un grand distributeur collecte tous les flacons plastiques.

Certaines enseignes offrent également la possibilité de déposer des petits déchets particuliers comme les cartouches pour filtres à eau, les capsules de gaz pour siphons culinaires, les CD et DVD, ainsi que les capsules de café.

La reprise des emballages fait son chemin puisque, sur les 19 magasins "généralistes" visités, 14 reprennent des emballages en sortie de caisse, tels que plastiques et papiers/cartons.

Des disparités importantes ont été constatées dans les secteurs de l'ameublement et du "brico-jardin", avec certaines enseignes ayant mis en place une large palette de récupération dotée d'une signalétique claire et d'emplacements bien désignés, et les autres ne proposant qu'une offre de reprise très limitée et difficilement accessible. Dans la moitié des cas, l'ancien mobilier est repris, contre paiement, en cas de livraison de meubles neufs.

L'emplacement des installations de tri est rarement signalé de manière claire. De même, la signalétique des déchets acceptés n'est pas toujours très lisible et varie selon les enseignes. Les ouvertures du dispositif sont souvent placées en hauteur, pour des raisons logistiques évidentes (des bacs plus hauts disposent d'une plus grande capacité de stockage et nécessitent donc une fréquence de vidange réduite). Elles sont parfois difficiles à atteindre pour des personnes de petite taille ou avec des difficultés de mouvement.

L'enquête amène à proposer les mesures d'amélioration suivantes :

- Mieux renseigner la clientèle sur l'emplacement des installations de tri et sur les matières collectées, par exemple au moyen d'un affichage aux points d'accueil, aux caisses, aux étages et/ou dans les rayons concernés. La communication de ces informations pourrait également être développée sur les sites internet des enseignes.
- Veiller à ce que les installations de tri soient désignées de manière claire, facilement accessibles et d'un usage aisé pour tous ; les munir d'une signalétique des matières acceptées lisible et facilement compréhensible, y compris pour les clients non francophones.
- Assurer que le personnel lui-même dispose de ces renseignements et qu'il connaisse les obligations de reprise (déchets spéciaux !).
- Harmoniser les catégories de déchets acceptés et leur signalétique entre les enseignes et entre les magasins d'une même enseigne.

L'intensité de ces mesures est à différencier selon la taille des surfaces commerciales. Elles méritent une attention particulière lors de la conception de nouveaux sites.

[1] Charlotte Boder : La collecte sélective dans les centres commerciaux vaudois. Rapport de stage DGE-GEODE, Juillet-Août 2014

3 EXPERIENCES D'AUTRES CANTONS

3.1 Zoug

La commune de Steinhausen sise dans ce canton abrite un centre commercial réalisé en 2005, d'une surface totale de 2'200 m² ("Zugerland"). Celui-ci présente la particularité d'être équipé d'une véritable déchèterie, en plus du dispositif de collecte spécifique des enseignes installées dans le centre. Occupant 350 m², cette déchèterie offre une large palette de reprise des matériaux recyclables, analogue à celle que l'on trouve dans des installations communales, à l'exception des déchets incinérables. Elle voit passer jusqu'à 1'000 personnes par jour en fin de semaine. Les déchets récupérés représentent l'équivalent de 7 camions de marchandises par semaine. Ils sont renvoyés à la centrale de la chaîne gérant le centre commercial. Celle-ci prend à sa charge le fonctionnement de la déchèterie et les coûts qu'elle génère.

Il s'agit sans doute d'un cas unique en Suisse. Il résulte d'une volonté marquée de la commune territoriale, faisant suite au refus, quelques années auparavant, de participer financièrement à la construction d'une usine de valorisation thermique des déchets. Le principe de l'implantation de la déchèterie dans le centre commercial, ainsi que son organisation ont fait l'objet de négociations entre le promoteur et l'association intercommunale chargée de coordonner la gestion des déchets du canton (ZEBA). Une fois ces questions réglées, l'installation a été intégrée au rapport d'impact sur l'environnement accompagnant la mise à l'enquête du centre commercial.

L'expérience acquise depuis près de 10 ans confirme les avantages attendus de cette forme de collaboration : pour les usagers, un seul déplacement pour se défaire des déchets et pour se réapprovisionner, des horaires d'ouverture plus larges que ceux des déchèteries communales, l'utilisation de la logistique existante du centre (meilleure exploitation du volume disponible dans les camions ayant livré la marchandise), quantités de déchets drainés considérables et faisant ainsi baisser les coûts à la charge des collectivités publiques.

Il est à relever que le canton de Zoug ne dispose pas d'une base légale ayant permis d'imposer un tel dispositif. C'est donc la volonté de l'autorité communale, la disponibilité à la négociation dont a fait preuve le promoteur et futur gérant du centre, ainsi que la coordination assurée par l'organisme intercommunal qui ont été décisives pour le succès de l'opération.

3.2 Zurich

La loi sur l'aménagement du territoire, ainsi que la loi sur les déchets de ce canton et son règlement d'application comprennent des dispositions imposant aux commerces "remettant des marchandises et des emballages à des consommateurs finaux" la mise en place d'installations de tri à disposition de leurs clients et la reprise de plusieurs catégories de déchets. Les catégories de déchets soumises à cette obligation sont sensiblement plus étendues que celles prévues par la législation fédérale. Elles comprennent notamment les objets encombrants, les véhicules, les métaux, les plastiques et les déchets spéciaux. La reprise doit être gratuite pour les emballages remis directement après l'achat, et même de manière différée pour les emballages encombrants. Ces dispositions datent de 1992 (loi sur l'aménagement du territoire) et 1994 (loi sur les déchets).

L'autorité cantonale (AWEL – Office pour les déchets, les eaux, l'énergie et l'air) considère que l'application de ces dispositions incombe en premier lieu aux communes, son rôle particulier se limitant essentiellement à des tâches d'information. L'office invite notamment les communes à s'abstenir de collecter les déchets déjà repris par les magasins.

L'AWEL n'a pas dressé dernièrement d'état général de la mise en œuvre des règles précitées. Il relève que la communication entre les différents services communaux, ainsi qu'entre les communes et les commerces ne paraît guère active. Il juge toutefois la situation satisfaisante en ce qui concerne les

objets encombrants et les véhicules. Pour la reprise des déchets spéciaux, elle l'est également dans les enseignes de "brico-loisirs", ainsi que dans les drogueries et les pharmacies mais nettement moins dans les petites filiales de grands détaillants, les grands magasins et les supermarchés – ce qui correspond aux constatations effectuées dans le canton de Vaud. Il voit un besoin d'action par rapport à la reprise de ce type-ci de déchets, en visant une solution à l'échelle du pays ou du moins de la région. Il a entrepris des efforts dans ce sens depuis plusieurs années, sans succès jusqu'ici, en raison de difficultés d'interprétation du droit fédéral et du faible intérêt manifesté par les autres cantons de Suisse orientale.

3.3 Neuchâtel

En 2010, le canton de Neuchâtel a introduit dans sa loi concernant le traitement des déchets (LTD) un article 22e, al. 2, prévoyant que les communes peuvent exiger des centres commerciaux qu'ils mettent, à leurs frais, à disposition de leurs clients les installations nécessaires à la collecte, au tri et à l'élimination des déchets provenant du genre de produits qu'ils vendent.

Bien qu'adoptée à la demande même des communes, cette disposition semble encore peu appliquée. Les exemples relevés à ce jour sont ceux de la ville de Neuchâtel et de la commune de Val-de-Travers, qui souhaite mettre sur pied un concept de déchèterie standard pour les commerces, susceptible d'être mis en œuvre plus largement.

La modification légale a toutefois incité les distributeurs à étoffer leur offre de reprise et leur infrastructure de collecte.

Lors de l'examen des projets de nouveaux centres et de surfaces commerciales, le Service cantonal de l'énergie et de l'environnement (SENE) demande qu'une déchèterie soit mise en place. Cette condition est généralement reprise par les communes dans les permis de construire.

De plus, des pourparlers ont été engagés entre, d'une part, la commission cantonale de gestion des déchets et le SENE et, de l'autre, les distributeurs. Ces discussions visent à développer l'infrastructure de collecte dans les commerces. Hormis les objets soumis à taxe ou à contribution de recyclage anticipée, les emballages tels que cartons, sagex, et plastiques (corps creux et feuilles d'emballage) sont également concernés, avec un accent particulier sur les emballages volumineux. Les discussions sont en cours et plusieurs points restent à régler, comme la réticence des distributeurs à voir leurs points de vente faire office de déchèteries communales.

4 POINT DE VUE DU COMMERCE DE DETAIL

A l'automne 2014, huit enseignes et une association faîtière du commerce de détail ont été invitées à se prononcer sur les propositions du postulat et sur les résultats de l'enquête conduite durant l'été. Quatre d'entre elles ont répondu à cette sollicitation. Il s'agit de celles qui offrent déjà les prestations les plus étendues en matière de reprise des déchets de leur clientèle.

Toutes font part de l'importance qu'elles accordent au tri et à la valorisation des déchets, ainsi qu'à leur responsabilité en la matière. Elles considèrent que leur offre de reprise est déjà large. Elles jugent que la répartition actuelle des tâches entre les collectivités publiques et les commerces est équilibrée, efficace et qu'elle fait l'objet d'un large assentiment. Elles préconisent donc son maintien dans sa forme actuelle. Un important distributeur ne perçoit pas favorablement le fait d'encourager la population à ramener les déchets à ses points de vente.

Trois acceptent les emballages, même encombrants, laissés ou retournés par leurs clients. Une chaîne d'ameublement envisage de remettre en vente les meubles usagés qui s'y prêtent dans une surface dédiée à cet effet, afin de leur donner une seconde vie.

Les quatre estiment le dispositif mis en place suffisant et n'envisagent pas d'étendre la gamme des produits récupérés. Deux prévoient toutefois d'étoffer l'information donnée à leur clientèle dans ce domaine.

La généralisation de l'expérience réalisée au "Zugerland", avec la mise en place d'une déchèterie complète, est jugée irréalisable. Les arguments avancés sont le manque de surface à disposition, le coût de l'opération et la difficulté de disposer du personnel à même de gérer ce type d'installations. Certaines n'excluent pas l'implantation de déchèteries dans des centres commerciaux, à condition qu'elles soient construites et gérées par les communes.

Aucune ne juge utile d'étoffer la législation par des dispositions du type de celles adoptées par le canton de Zurich. De telles règles contrediraient même le principe de subsidiarité et la priorité donnée aux mesures volontaires prises par l'économie, inscrits dans le projet de modification de la LPE présenté par le Conseil fédéral (contre-projet à l'initiative pour l'économie verte).

5 CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

5.1 Synthèse des observations

L'enquête réalisée en été 2014 fait apparaître que la plupart des enseignes commerciales offrent déjà à leur clientèle une large palette de reprise des déchets. Des disparités subsistent toutefois entre elles. En outre, la signalisation des emplacements de collecte et la signalétique des catégories de déchets acceptés sont susceptibles d'être améliorées. Des lacunes sont constatées dans quelques branches en ce qui concerne les déchets spéciaux dont la reprise est imposée par le droit fédéral, tant au niveau du dispositif que de l'information du personnel. Le même constat a été effectué dans le canton de Zurich.

L'autorité communale a un rôle déterminant à jouer lorsqu'elle fixe les conditions de délivrance du permis de construire pour les projets de nouvelles surfaces de vente. C'est ainsi qu'une commune zougnoise est parvenue à conditionner un tel permis à la réalisation d'une véritable déchèterie, certainement la plus complète équipant un centre commercial en Suisse, alors que la législation de ce canton n'offre aucune base légale à cet égard. Zurich dispose d'une législation très étoffée dans ce domaine, jugée comme un excellent instrument à l'usage des communes mais dont l'autorité cantonale peine à préciser dans quelle mesure elle est appliquée. Dans ce cadre, la disposition introduite dans la loi sur le traitement des déchets du canton de Neuchâtel vise sans doute juste car elle est axée sur la compétence des communes en la matière.

5.2 Actions proposées

La politique cantonale en matière de gestion des déchets est définie dans un plan élaboré en application des articles 16 OTD et 4 LGD. L'édition du Plan en vigueur aujourd'hui a été adoptée le 26 mai 2004 par le Conseil d'Etat. La DGE a élaboré une nouvelle version du document, mise en consultation à l'automne 2014. Son adoption est prévue pour le second semestre 2015.

L'une des 21 mesures particulières prévues par ce texte est consacrée à l'objet du postulat (Mesure CC.2 : "Encourager le retour des déchets recyclables aux points de vente").

Les actions suivantes sont proposées dans ce cadre :

1. Modifications légales

L'article 26 du règlement d'application LGD adopté le 20 février 2008 par le Conseil d'Etat prévoit que le département concerné "peut astreindre les entreprises et les commerces générant d'importantes quantités de déchets à aménager et à gérer leurs propres centres de collecte et de tri, également accessibles à leurs clients.". Ce dispositif peut être imposé lors de la planification des centres commerciaux ou de la mise en consultation de la demande de permis de construire.

Cette règle est appliquée par la division Géologie, sols et déchets de la DGE lors de l'examen des projets qui lui sont soumis. Ses conséquences pratiques n'ont toutefois pas fait l'objet d'une évaluation particulière, tout comme dans le canton de Zurich. En outre, ce sont les autorités communales qui délivrent le permis de construire et qui sont donc les mieux à même d'en fixer les conditions et de

veiller à leur application.

Le Conseil d'Etat proposera donc d'inscrire une telle règle dans la loi elle-même pour lui donner plus de poids et en attribuant la compétence d'agir aux communes, sur le modèle de la disposition adoptée par le canton de Neuchâtel (cf. point 3.3 ci-dessus). Elle sera intégrée à un projet de modification plus large de la loi sur la gestion des déchets, comprenant d'autres objets comme la prolongation du délai accordé pour le subventionnement des déchèteries communes en réponse à la motion déposée le 9 décembre 2014 par M. le Député Yves Ravenel (14_MOT_058).

2. Sensibilisation des communes

La DGE encouragera les communes à préciser leurs exigences en matière de reprise des déchets lors de la délivrance des permis de construire concernant des surfaces de vente. Elle les invitera également à veiller à la bonne circulation des informations entre les divers secteurs de son administration et à réexaminer l'intérêt de collecter des matériaux déjà repris par les points de vente.

Pour d'importants projets de centres commerciaux, la constitution d'un groupe de travail réunissant des représentants de la commune, des promoteurs, du périmètre régional de gestion des déchets et de la DGE pourra être envisagée, sur le modèle de la démarche proposée par le Service de la promotion économique et du commerce pour l'établissement des plans de mobilité. Une telle coordination a notamment fait ses preuves lors de la conception du centre "Zugerland" à Steinhausen ZG.

3. Discussions avec les distributeurs

Les principaux distributeurs en activité dans le canton seront contactés, afin de préciser les possibilités d'améliorer le dispositif de collecte des déchets, notamment au moyen des mesures énoncées en fin de point 2. ci-dessus. Il sera proposé à la Commission cantonale consultative en matière de gestion des déchets (CODE) de conduire cette discussion. En effet, cette instance réunit déjà des représentants de la DGE, des communes, des périmètres régionaux, des consommateurs et des milieux économiques. D'autres organismes, comme Swissrecycling et la Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse (CI CDS) pourront être associés aux débats.

Ces actions seront conduites dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau Plan cantonal de gestion des déchets.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 4 mars 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean