

Pour des emplois "verts" décents dans le secteur des déchets

Le secteur des déchets est confronté à de nombreux changements liés à la mondialisation et à la demande croissante de réutilisation et de recyclage des déchets. Le secteur connaît une réorientation en cessant de privilégier l'élimination ("comment se débarrasser des déchets?"), au profit de la réutilisation ("comment tirer le meilleur parti des ressources que sont les déchets?"). Cette transition "écologique" entraîne des changements dans l'organisation du travail et les caractéristiques de l'emploi dans le secteur. Mais des emplois "plus verts" sont-ils toujours de meilleurs emplois?

Jerry van den Berge

Fédération syndicale européenne des services publics (EPSU)

Dans l'Union européenne, l'incinération à le vent en poupe: sa part dans le traitement des déchets des ménages est passée de 13% en 1996 à 22% en 2010.

Image: © Belga/AFP



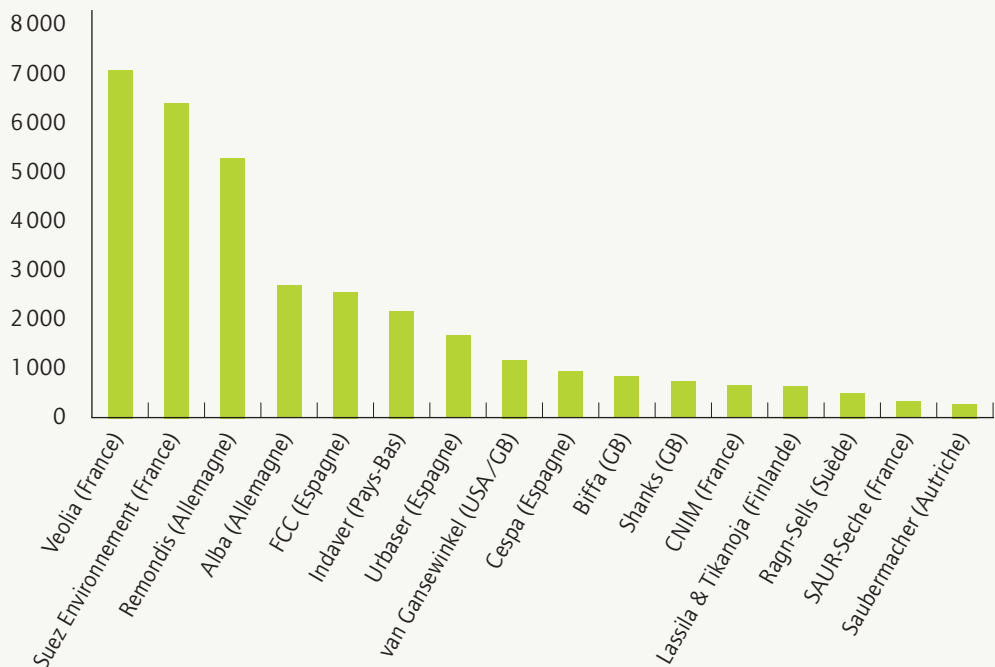
La production de déchets varie considérablement d'un pays à l'autre et les pays les plus riches ont tendance à produire davantage de déchets par habitant. Par exemple, les déchets municipaux générés par habitant vont de 294 kg en République tchèque à 801 kg au Danemark. Les niveaux les plus faibles, en dehors de la République tchèque, sont observés en Roumanie, en Lettonie, en Pologne et en Slovaquie. Sur l'ensemble des déchets municipaux générés dans l'Union européenne (UE), 42 % sont mis en décharge, 38 % sont récupérés (par recyclage ou compostage) et 20 % sont incinérés. Les pays plus pauvres continuent à privilégier la mise en décharge ; les pays plus riches sont ceux qui recourent le plus à l'incinération. La proportion la plus élevée des déchets mis en décharge est observée en Bulgarie, en Roumanie, en Lituanie, à Malte et en Pologne (90 % ou davantage). L'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et l'Autriche privilégient surtout le recyclage ou le compostage (59 % ou davantage), alors que la part de l'incinération est la plus élevée au Danemark, au Luxembourg et en Suède (47 % ou davantage).

L'évolution du secteur des déchets en Europe constitue un phénomène complexe pour de nombreuses raisons allant de la multitude des marchés, des structures et des acteurs aux nombreux changements dans la législation. Au cours de ces dernières décennies, l'attention est passée de la collecte des déchets à leur élimination puis à leur recyclage. Dès lors, le secteur des déchets se développe autour de trois marchés – collecte, élimination et traitement – dont l'intégration varie d'un pays européen à l'autre.

Un secteur hétérogène

Le secteur des déchets connaît une croissance rapide en Europe. Les deux tiers des entreprises sont à capitaux publics mais le rôle du secteur privé augmente en raison d'une tendance marquée à la sous-traitance de la collecte et du tri des déchets domestiques par

Graphique 1 Les plus importantes entreprises de gestion de déchets urbains en Europe (chiffre d'affaires en millions d'euros, 2010/2011)



Source: Hall D., Nguyen J. (2012)

les municipalités, qui font appel à des entreprises privées. Il est néanmoins intéressant de noter que, depuis le milieu des années 2000, on a pu observer un mouvement de retour de certains contrats de collecte dans le giron du secteur public, en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. L'effet global a certainement été de porter un coup d'arrêt à la tendance antérieure à la privatisation, même si l'on observe toujours de nouveaux cas de privatisation.

Le secteur connaît une forte concentration : les trois sociétés privées les plus importantes (Veolia, Suez Environment et Remondis) représentent un chiffre d'affaires total supérieur de 23 % à celui des 13 entreprises

qui les suivent (voir graphique 1), même si cette concentration n'est pas aussi marquée dans tous les pays européens.

On observe une tendance à la convergence avec d'autres secteurs, par exemple celui des services collectifs, où les multinationales françaises Suez et Veolia sont leaders du marché. Ces deux acteurs majeurs ont été frappés par la récession de 2008 qui a entraîné une contraction du marché des déchets industriels et commerciaux. Au cours des dernières années, les deux entreprises ont développé des stratégies de réduction des coûts, notamment par la diminution des heures supplémentaires et le non-remplacement des travailleurs quittant l'entreprise.

Selon les données Eurostat les plus récentes, le secteur des déchets et du recyclage offre un emploi à près d'un million de travailleurs, ce qui correspond à environ 0,4% du total des emplois dans l'ensemble de l'UE, mais ce pourcentage varie selon les pays. Près de la moitié des emplois se situe dans le recyclage et la production de nouveaux matériaux, mais la collecte et le tri des déchets domestiques, et les déchetteries demeurent les plus importants pourvoyeurs d'emplois stables dans le secteur. Au niveau de l'UE, l'emploi a continué à progresser au cours des dernières années (voir tableau 1). Si la récession peut avoir pesé sur la demande de matériaux "secondaires" recyclés, ce qui a réduit l'emploi dans les segments

du recyclage, la transposition dans les États membres des règles communautaires en matière de déchets a continué à créer des emplois supplémentaires dans de nombreux pays européens.

Transition vers une "société verte"

Les principales évolutions dans ce secteur concernent l'importance croissante des problématiques environnementales, la poursuite de la privatisation de services municipaux et les problèmes liés aux marchés publics, ainsi que l'eupéanisation croissante des relations professionnelles. Le passage à l'"économie verte" ne peut être compris sans s'y référer:

les changements "verts" s'inscrivent dans le cadre du contexte complexe de la prestation des services par des entités publiques ou privées et d'une concentration accrue sur ces marchés en Europe.

L'"économie verte" occupe une position privilégiée dans l'agenda européen. Dans sa stratégie Europe 2020, la Commission européenne définit comme principaux objectifs en matière de gestion des déchets les points suivants:

- à l'horizon 2020, les déchets sont gérés comme une ressource et les déchets générés par habitant sont en recul, en chiffres absolus;
- le recyclage et la réutilisation des déchets constituent des options économiquement attractives pour les acteurs publics et privés en raison de la large diffusion des collectes sélectives et du développement de marchés fonctionnels pour les matières premières secondaires;
- la législation sur les déchets est entièrement transposée;
- les transferts illicites de déchets ont été éradiqués;
- la récupération énergétique est limitée aux matériaux non recyclables, la mise en décharge pratiquement éliminée et un recyclage de haute qualité est assuré.

Ces objectifs doivent se refléter dans la hiérarchie des déchets (voir tableau 2) correspondant à la stratégie de la Commission européenne pour 2020¹. L'impact sur l'emploi se fera sentir de différentes manières: au niveau de l'organisation du travail comme de la création d'emplois nouveaux dans des activités nouvelles.

Le potentiel d'emplois nouveaux est énorme. Selon une recherche de l'ONG Friends of the Earth, 50 000 nouveaux emplois devraient être créés en Europe dans la gestion des déchets et 500 000 dans le recyclage si la société verte devenait une réalité². Il s'agit d'un défi pour la Fédération syndicale européenne des services publics (EPSU) et pour les syndicats, tant en termes de syndicalisation des travailleurs du secteur que d'amélioration des conditions de travail, de la santé et de la sécurité des travailleurs. Dans ce secteur, la problématique de la santé et de la sécurité constitue en effet un sujet de préoccupation important. Les travailleurs doivent traiter toutes sortes de matériaux qui peuvent

Tableau 1 L'emploi dans le secteur des déchets dans l'UE (2008-2011)

	2008	2009	2010	2011
UE 27	914 800	893 300	885 800	928 600
France	106 900	104 500	103 700	113 100
Allemagne	134 000	138 100	132 800	146 200
Royaume-Uni	148 800	116 000	104 700	118 600
Italie	128 800	140 900	155 900	148 500
Espagne	67 900	75 800	61 900	75 700

Source: Hall D., Nguyen J. (2012)

Tableau 2 Hiérarchie des déchets

Processus	Objectifs
Prévention	Baisse des déchets par habitant
Réutilisation	Baisse des déchets par habitant
Recyclage	Collecte sélective et stimulation du marché des matériaux secondaires
Récupération	Limitation de la récupération énergétique aux matériaux non recyclables
Mise en décharge	Élimination quasi totale

Source: Kirov V. (2011) How many does it take to tango? Stakeholders' strategies to improve work in Europe, WALQING Project

1. Commission européenne (2011) Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – initiative phare relevant de la stratégie Europe 2020.

2. Friends of the Earth (2010) More jobs, less waste. Potential for job creation through higher rates of recycling in the UK and EU.

3. Hall D. (2010) Waste management in Europe: framework, trends and issues, Report commissioned by the European Federation of Public Service Unions (EPSU), Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.

4. WALQING – Work and Life Quality in New and Growing Jobs. Voir: www.walqing.eu

5. Municipal Waste Europe (2013) Resource Efficiency – A European Resource Strategy Underpinned by Municipalities and their Waste Management Companies.

menacer leur santé et dans le processus de traitement, des substances toxiques peuvent être produites ou dégagées selon le type de matériaux (métaux lourds, amiante, dioxine ou autres gaz). Ces substances sont souvent invisibles et par conséquent des précautions supplémentaires doivent être prises. Le nombre d'accidents est relativement élevé par rapport à d'autres secteurs: la plupart d'entre eux surviennent au cours du transport (accidents de la circulation), mais aussi lors de la collecte ou du traitement des déchets, où la sécurité des travailleurs doit être une priorité. L'implication des travailleurs et des syndicats dans les processus de "transition verte" est indispensable si l'on veut garantir le caractère durable de ces nouveaux emplois. Le dialogue social est un moyen d'aboutir à une implication structurelle des travailleurs.

Privatisation ou service public

Depuis longtemps, la conviction que la privatisation était le gage d'une efficacité accrue explique la pression à l'externalisation des services publics, notamment dans le secteur des déchets. Selon un rapport de l'unité de recherche internationale sur les services publics de l'université de Greenwich³, de récentes études empiriques ont confirmé que, contrairement à ce que l'on pense généralement, il n'existe pas de différence significative, en termes d'efficacité, entre les opérateurs publics et privés du secteur des déchets.

Une analyse menée dans le cadre d'un projet de recherche financé par la Commission européenne⁴ a mis en lumière un certain nombre de phénomènes consécutifs à la privatisation: — une intensification de la charge de travail (y compris dans le secteur public) – en raison du recours aux procédures de marchés publics et à l'introduction de la concurrence, les prestataires de services de collecte des déchets sont amenés à effectuer le travail en employant un personnel moins nombreux;

— une représentation difficile et déséquilibrée des intérêts des travailleurs, en raison de l'allongement de la chaîne de valeur;

— des contrats à durée limitée – ce qui entraîne une certaine instabilité de l'emploi ou la nécessité de transférer des travailleurs vers de nouveaux employeurs;

— la diversification favorise également des conditions de travail illégales pour les nouveaux entrants et une fragmentation de la main-d'œuvre – en Bulgarie, par exemple, les travailleurs de l'entreprise municipale analysée bénéficiaient de contrats à durée indéterminée, alors que ceux du prestataire privé n'avaient que des contrats à durée déterminée.

Il n'existe pas de législation sectorielle spécifique qui exigerait une privatisation accrue, une libéralisation ou le recours aux appels d'offres concurrentiels. Cependant, la croissance du secteur a suscité l'intérêt du monde de l'entreprise, le recours accru à l'incinération a conduit au développement des partenariats public-privé (PPP) – souvent liés à une privatisation. L'interprétation des règles communautaires en matière de marché intérieur et de passation des marchés publics ont poussé les municipalités à ouvrir ces services à des opérateurs du secteur privé.

L'EPSU considère les services fournis dans les secteurs des déchets et de la propreté comme des services publics. Les objectifs sont de servir l'intérêt public et la santé publique au travers de services de bonne qualité, ce qui implique un niveau élevé de qualité du travail. Nous partageons l'avis de la fédération des entreprises du secteur des déchets urbains (Municipal Waste Europe, MWE) pour qui la gestion des déchets devrait être placée sous la responsabilité des pouvoirs locaux, en tenant compte des contextes et des besoins locaux⁵. Les pouvoirs locaux doivent être libres de choisir comment ils organisent le service. Les défaillances du marché dans la gestion des déchets urbains pourraient créer des dommages environnementaux, avoir un impact sur la santé humaine et faire peser une charge inacceptable sur les générations futures.

De nombreux pays européens ont également confié la responsabilité de l'organisation de la collecte et du traitement des déchets urbains aux pouvoirs locaux. Cela confirme que ce service est par nature un service d'intérêt général.

Une telle approche relève d'une logique claire:

— l'objectif de la gestion des déchets urbains est une mission d'intérêt général: la protection de la santé humaine et de l'environnement;

— la continuité et la qualité du service sont une nécessité parce que les citoyens sont obligés d'y recourir;

- tous les habitants doivent avoir un accès égal à un service satisfaisant d'élimination de leurs déchets;
- la gestion des déchets urbains est un service collectif;
- un élément essentiel d'une gestion durable des déchets urbains consiste à faire en sorte, par la promotion et la consultation, que le public soit soucieux de prévenir la production de déchets; une préoccupation que l'on peut difficilement attendre d'une entreprise commerciale.

Les situations et les besoins locaux peuvent varier considérablement entre les pays, les villes et les régions. Par conséquent, l'organisation de la gestion des déchets devrait être décidée en fonction des réalités locales. Les municipalités doivent avoir le pouvoir de choisir la meilleure forme de gestion des déchets sur la base de leur situation propre et des besoins locaux, pour parvenir ainsi à atteindre les objectifs environnementaux établis au niveau européen.



Le compostage des déchets organiques est un des axes privilégiés par les autorités pour atteindre l'idéal d'une économie circulaire.
Image: © Belga/AFP

6. L'EPSU organise l'action syndicale des travailleurs du secteur de l'énergie, de l'eau et des déchets, des services de santé et des services sociaux, de l'administration locale et nationale, dans tous les pays européens. C'est la plus importante fédération de la CES, et elle rassemble huit millions de travailleurs du service public appartenant à plus de 265 syndicats.

Représentation des travailleurs

Si cette industrie est caractérisée par une diversité d'acteurs économiques, il en est de même du point de vue de la représentation des travailleurs. Le secteur voit se côtoyer des syndicats du secteur public (allant des travailleurs municipaux à ceux des services publics ou des transports), des syndicats du secteur privé (du secteur manufacturier, de la construction) et de grands syndicats mixtes (intersectoriels). Le dialogue social au niveau européen n'y est pas encore formalisé. Du côté des employeurs, il existe plusieurs organisations qui représentent différents acteurs du terrain, comme Municipal Waste Europe (MWE) pour les entreprises municipales et la Fédération européenne des activités de la dépollution et de l'environnement (FEAD) pour le secteur privé (cette organisation patronale refuse toutefois pour l'instant d'agir comme organisation d'employeurs). Du côté syndical, la principale organisation est l'EPSU, la Fédération syndicale européenne des services publics⁶. Dans le secteur des déchets, elle représente la majorité des travailleurs. D'autres travailleurs des services de déchets, moins nombreux, sont représentés par d'autres fédérations

syndicales, à savoir la European Transport Workers' Federation (ETF) et IndustriAll.

Depuis 2010, l'EPSU a œuvré au développement du dialogue social et à l'implication des employeurs afin d'établir un dialogue social formalisé. Jusqu'à présent, ces efforts sont restés sans résultat : le dialogue social au niveau européen fait toujours défaut. Les priorités de l'EPSU dans le secteur des déchets sont le développement du dialogue social, la santé et la sécurité, le développement des compétences et la valorisation des services environnementaux. L'EPSU coopère avec des organisations environnementales pour faire face au changement climatique et promouvoir une politique environnementale européenne qui crée des emplois décents. Elle soutient la hiérarchie européenne des déchets (voir le tableau 2) et ses membres jouent un rôle de conseil en matière de prévention et de réutilisation des déchets. Pour l'EPSU, il est nécessaire de contrer les conséquences négatives pour les travailleurs de la concurrence effrénée sur les marchés de la collecte, de l'élimination et du traitement des déchets. Les conditions de travail et de rémunérations dans le secteur

subissent une pression insupportable. Et la sous-représentation des travailleurs du secteur dans certains pays et certaines entreprises, en particulier dans les plus petites d'entre elles, ne fait qu'aggraver la situation.

La "transition verte" : une opportunité pour les conditions de travail

S'agissant du passage à l'économie verte comme d'autres processus visant à améliorer la qualité du travail, les actions syndicales peuvent se développer suivant différents axes.

Il convient d'abord de développer une stratégie pour trouver des réponses européennes. L'EPSU a déjà mis l'accent sur la coordination des intérêts des travailleurs dans les plus importantes sociétés multinationales du secteur. L'action visant à établir un dialogue social sectoriel européen formalisé est un moyen de coordonner l'action des travailleurs dans ces contextes divers. Le développement du dialogue social au niveau de l'UE permettrait également d'identifier les meilleures manières de faire face à la complexité d'un secteur très hétérogène, et

de transférer les bonnes pratiques auprès des partenaires sociaux dans les différents pays membres.

L'EPSU a lancé un projet visant à identifier des intérêts communs pour les travailleurs et les employeurs afin de construire les fondements d'un dialogue social sectoriel. L'une des questions qui présentent un intérêt commun pour les deux parties est celle de la santé et la sécurité. Il existe un lien direct entre la qualité du travail et la santé et la sécurité des travailleurs.

L'agenda de la "transition verte" est complexe, et il conviendrait également d'analyser de manière critique les effets de cette transition. Le cadre général de la législation environnementale européenne et des mesures qu'elle implique n'est pas suffisant pour envisager des solutions en termes de travail "décent". Il est très important pour les syndicats d'être en mesure d'analyser les mesures proposées dans les différents pays et d'évaluer les conséquences possibles pour la qualité du travail.

Dans cette perspective, l'échange d'expériences entre pays est une piste à développer. Il faut examiner les processus sur la base d'un *benchmark* de ce qui se fait dans d'autres pays ainsi que dans d'autres secteurs. Par exemple, les partenaires sociaux italiens ont développé un observatoire pour le suivi des marchés publics.

Les syndicats sectoriels devraient coopérer pour défendre collectivement les intérêts des travailleurs plutôt que de se voir comme des concurrents rivalisant pour recruter des adhérents. Le secteur des déchets, avec son hétérogénéité, est un exemple évident qu'un travail décent ne peut être obtenu et préservé que par une défense coordonnée et une unité d'action entre les travailleurs des différentes composantes du secteur. La coordination des actions au travers des comités d'entreprise européens (CEE) est une réalité mais elle pourrait être davantage développée. Parallèlement aux CEE existants, les syndicats pourraient être plus actifs pour mettre en place d'autres CEE et promouvoir les moyens d'information, de consultation et de participation des travailleurs dans les entreprises multinationales moins importantes et dans les entreprises locales.

Dans le secteur de la gestion des déchets, l'accent politique est mis sur la création d'emplois et sur les compétences plutôt

que sur la qualité. Mais la "transition verte" peut mobiliser l'attention sur ce point. Cette transition n'est pas un processus univoque en termes d'impact sur la qualité du travail, et pour pouvoir comprendre les réalités sociales, il faut entre autres analyser la manière dont la privatisation conduit à la fragmentation de la main-d'œuvre et à l'intensification du travail, ainsi que l'impact des modes de passation des marchés publics qui tendent à privilégier la remise de prix la plus basse.

Au niveau de l'UE, l'EPSU soutient l'idée selon laquelle il est nécessaire de chercher d'abord à minimiser les déchets et ensuite à les réutiliser ou à les recycler autant que possible. Dans cette perspective, les employeurs ne sont pas les seuls interlocuteurs et l'EPSU travaille également avec les acteurs environnementaux. Cette stratégie peut créer de l'emploi dans le recyclage et la réutilisation et créer de meilleurs emplois. Si, par exemple, des emplois sont transférés de l'incinération et de la mise en décharge vers le recyclage, cette évolution peut améliorer les compétences des travailleurs qui auront donc de meilleurs emplois. Si l'UE contribue à transformer le secteur dans le sens de la création d'emplois de meilleure qualité et

plus qualifiés, les travailleurs comme l'environnement en bénéficieront.

Les emplois verts doivent être des emplois durables. C'est pourquoi la santé et la sécurité, tout comme les conditions de travail dans le secteur doivent être assurées et préservées. Le recyclage des déchets est un élément susceptible de créer davantage d'emplois en Europe, et la transition d'une société croulant sous les déchets à une société de recyclage devrait se traduire par de meilleurs emplois. Cependant, à l'heure actuelle, il n'est pas prouvé que le tri des déchets en lui-même crée de meilleurs emplois. Cela dépend de la technologie et de la manière dont elle est utilisée, ce qui exige une forte détermination dans le chef des acteurs concernés.

C'est aux syndicats qu'il appartient d'encadrer et de maintenir ces efforts en matière de conditions et d'environnement de travail, en œuvrant de cette manière à la création d'emplois verts décents dans le secteur européen des déchets. ●

Le présent article est principalement basé sur *Green and decent? Working conditions in the waste sector in Europe and implications for trade union policy* de Vassil Kirov (ISSK, Bulgarie) et Jerry van den Berge (EPSU), publié dans *International Journal of Labour Research*, 2012, vol. 4, numéro 2.

Les défaillances du marché dans la gestion des déchets urbains pourraient créer des dommages environnementaux, avoir un impact sur la santé humaine et faire peser une charge inacceptable sur les générations futures.
