



Conseil général de l'environnement
et du développement durable

N° 009548-02

Inspection générale de l'administration
N°14-079/14-058/02

Conseil général de l'économie

N° 2014/27/CGE/CI

Inspection générale des finances
N°2014-M-047-04

RAPPORT

Mission d'évaluation de politique publique

La gestion des déchets par les collectivités territoriales

Établi par

PASCAL DOUARD
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

BRUNO FARENIAUX
Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

CHARLES HELBRONNER
Ingénieur en chef des ponts,
des eaux et des forêts

MIREILLE CAMPANA
Ingénieur général des mines

MARIE-CHRISTINE CHAPELLE
Contrôleur général
économique et financier

PHILIPPE CANNARD
Inspecteur général de
l'administration

JÉRÔME FOURNEL
Inspecteur général des
finances

PAUL BAZIN
Inspecteur des finances

ANTOINE CHOUC
Inspecteur des finances

- DÉCEMBRE 2014 -



SYNTHÈSE

La mission relative à la gestion des déchets par les collectivités territoriales, décidée par le comité interministériel à la modernisation de l'action publique (CIMAP), visait à identifier les améliorations possibles des performances économiques et environnementales du service public de gestion des déchets (SPGD), ainsi qu'à appréhender et optimiser son coût.

Le diagnostic sur la gestion des déchets en France fait apparaître :

- ◆ une grande diversité d'organisations et de modes de gestion du service public, qui s'appuie principalement sur le bloc communal ;
- ◆ une connaissance imparfaite des coûts malgré une dépense publique qui dépasse 10 milliards d'euros en 2013 et progresse fortement ;
- ◆ une grande hétérogénéité dans la performance environnementale et le coût du service par habitant, même à l'intérieur de catégories relativement homogènes de territoires ;
- ◆ des consignes de tri insuffisamment connues car peu harmonisées et ne faisant pas l'objet d'une information claire et lisible pour le citoyen ;
- ◆ des incitations limitées dans les modalités de financement du service, qu'il s'agisse :
 - des ménages – tarification incitative liée à la quantité de déchets embryonnaire ;
 - des activités économiques – éco-contributions peu modulées ; inapplication de l'obligation de redevance spéciale source de risque juridique pour les collectivités ;
 - ou des collectivités et des prestataires – effet de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les installations de traitement des déchets limité par les réfections ; peu de clauses de performance entre collectivités et prestataires ;
- ◆ un partage de responsabilité entre collectivités et éco-organismes qui ne permet plus d'optimiser l'organisation, ni de développer pleinement l'économie circulaire.

Cette situation conduit à des performances qui se situent dans la moyenne des pays européens. Depuis quelques années, les taux de recyclage sur les emballages ne progressent que faiblement et les volumes de déchets ne se réduisent pas malgré le coût croissant pour le contribuable local.

Or, l'importance des questions environnementales et d'une meilleure utilisation des ressources, la contrainte financière croissante, notamment sur les collectivités, et le besoin d'investissement pour moderniser les installations convergent aujourd'hui. Il s'agit donc d'un moment charnière.

Les ambitions d'amélioration des performances de la politique des déchets pour les années à venir, portées tant au niveau européen qu'au niveau national (plan de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020 et projet de loi sur la transition énergétique pour une croissance verte) supposent des évolutions fortes des outils et de l'organisation du SPGD, faute de quoi les objectifs visés ne seront pas atteints.

Dans ses propositions, la mission vise à clarifier les responsabilités et à introduire des incitations pour faire évoluer les comportements. Elle a cherché à équilibrer contraintes et liberté, notamment pour les collectivités, afin qu'incitations et marges de manœuvre favorisent un alignement sur les collectivités les plus performantes. Indépendamment des autres évolutions, il s'agit d'un vecteur majeur d'amélioration des performances du SPGD.

S'agissant des aspects institutionnels, la mission :

- ◆ estime pertinent que la région prenne en charge la planification pour optimiser les installations de tri et de traitement sur un périmètre territorial élargi. Au-delà du caractère plus contraignant des schémas d'aménagement prévus par la réforme territoriale, elle recommande une contractualisation entre régions et collectivités compétentes et propose d'associer davantage l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) au suivi de la mise en œuvre de cette planification ;

Rapport

- ◆ propose d'inclure la gestion des déchets ménagers dans les compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération, et recommande d'élargir les possibilités de mutualisation de la compétence déchets ;
- ◆ préconise d'assurer une plus grande cohérence entre la compétence déchets, la perception de la ressource fiscale et les pouvoirs de police et de sanction afférents aux déchets ;
- ◆ recommande de confier une responsabilité d'organisation du tri et de la valorisation aux éco-organismes des filières emballages et papiers graphiques. Ce rôle est indispensable pour moderniser et massifier les centres de tri, et augmenter les taux de recyclage sans dérapage des coûts. Cette évolution s'accompagnerait d'une prise en charge à 100 % du financement d'un coût optimisé de la collecte sélective par les éco-organismes.

S'agissant des performances économiques et environnementales, la mission souligne la nécessité d'une certaine prudence quant aux décisions d'extension des consignes de tri compte tenu des incertitudes sur les coûts et le bilan environnemental de ces extensions. Elle préconise :

- ◆ de faciliter le tri en clarifiant les consignes pour le consommateur et en homogénéisant progressivement les modalités de la collecte sélective ;
- ◆ de laisser plus de liberté aux collectivités dans la définition des modalités de collecte ;
- ◆ de mesurer le degré de concurrence observé sur le territoire à l'occasion des appels d'offres par les collectivités et de développer des contrats entre collectivités et prestataires incluant des objectifs de performance et pas seulement de moyens.

S'agissant de la connaissance des coûts et des performances, la mission propose de rendre obligatoire la tenue d'un budget annexe et de poursuivre le déploiement du système de comptabilité analytique développé par l'ADEME. Cette agence constituerait en outre le point focal d'un système d'informations sur les déchets permettant de répondre à toutes les demandes, en particulier celles des éco-organismes.

S'agissant du financement, la mission est convaincue, à la lumière des comparaisons internationales ainsi que des premières expériences et analyses disponibles, de l'intérêt de l'instauration d'une part incitative pour diminuer la production de déchets. Pour faciliter sa diffusion, avec des calendriers adaptés, elle propose :

- ◆ une diminution des frais prélevés par l'État pour percevoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) dès lors qu'une part incitative est mise en œuvre ;
- ◆ pour les professionnels utilisant le SPGD, une TEOM avec part incitative serait instituée en substitution à la redevance spéciale et sécuriserait le financement des collectivités.

Si la tarification incitative constitue le cœur du financement du SPGD, elle doit s'accompagner, en amont, de fortes modulations des éco-contributions afin de développer l'écoconception des produits. En aval, la TGAP doit permettre de couvrir les coûts externes des installations qui y sont soumises, ce qui suppose une meilleure connaissance de ces externalités et une justification étayée des réfections. À cet égard, la mission considère la modulation de la TGAP en fonction des performances environnementales des collectivités comme non opportune.

Sur la base de ces analyses, le présent rapport propose un socle de mesures essentielles à la bonne gestion de ce service public et définit trois scénarios de transformation :

- ◆ le premier repose essentiellement sur l'adhésion des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des mesures préconisées ;
- ◆ le deuxième, plus volontariste, rend obligatoire la mise en œuvre par les collectivités d'une tarification incitative à horizon 2025 et prévoit que les éco-organismes rachètent aux collectivités l'ensemble des déchets collectés de manière sélective ;
- ◆ le troisième introduit des sanctions en l'absence de tarification incitative, envisage des collectivités de taille accrue pour la gestion d'une partie du SPGD et propose de développer des options privées, comme les concessions, pour assurer ce service.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1. LE SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS (SPGD) EST UN SYSTÈME COMPLEXE QUI PRÉSENTE DES MARGES SIGNIFICATIVES DE RATIONALISATION ET D'ACCROISSEMENT DE LA PERFORMANCE.....	2
1.1. La structuration du service est complexe et disparate sur le territoire	2
1.1.1. <i>Le schéma d'organisation du SPGD présente une grande complexité.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Différents modèles d'organisation des collectivités gestionnaires coexistent</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>Les collectivités ont retenu des modalités de gestion très différentes.....</i>	<i>5</i>
1.2. Les performances environnementales sont moyennes au regard des objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement puis par le plan d'actions déchets 2009-2012	8
1.2.1. <i>La production de déchets en France se situe dans la moyenne européenne</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Les taux de recyclage progressent lentement malgré la multiplication des filières de responsabilité élargie du producteur (REP)</i>	<i>11</i>
1.2.3. <i>L'incinération et le stockage constituent les modes principaux de traitement des déchets non recyclés.....</i>	<i>12</i>
1.3. Les coûts du SPGD sont en forte croissance et ses performances économiques sont très hétérogènes	13
1.3.1. <i>La connaissance des coûts du service public est imparfaite</i>	<i>13</i>
1.3.2. <i>La dépense relative au SPGD est extrêmement dynamique.....</i>	<i>14</i>
1.3.3. <i>L'hétérogénéité des situations, même au sein de catégories homogènes de collectivités, révèle des marges d'amélioration importantes</i>	<i>16</i>
2. LA STRUCTURATION DES ACTEURS ET DES FINANCEMENTS NE PERMET PAS DE MAXIMISER LES INCITATIONS À L'OPTIMISATION DU SERVICE.....	18
2.1. Les collectivités ne sont pas nécessairement structurées de manière à optimiser la mission de collecte et de traitement.....	18
2.1.1. <i>Une planification régionale plus prescriptive peut permettre une meilleure organisation du SPGD sur le territoire.....</i>	<i>18</i>
2.1.2. <i>Les tailles sous-optimales et le fractionnement de la compétence nuisent à l'efficacité du service public.....</i>	<i>19</i>
2.1.3. <i>Les collectivités font face à des enjeux de massification des flux et de modernisation de leurs installations.....</i>	<i>21</i>
2.2. Le système de prélèvement à trois étages n'est que partiellement incitatif.....	22
2.2.1. <i>En amont, si le caractère incitatif des éco-contributions peut être renforcé, l'idée d'une taxe sur les produits non couverts par une REP doit être écartée..</i>	<i>22</i>
2.2.2. <i>Le financement du SPGD crée très peu d'incitations tant sur les ménages que sur les professionnels qui utilisent le service public.....</i>	<i>24</i>
2.2.3. <i>La TGAP souffre de réfections non pertinentes par rapport à l'objectif.....</i>	<i>26</i>
2.2.4. <i>Tant en termes juridiques qu'en opportunité, la TVA n'est pas l'outil pertinent pour créer des incitations.....</i>	<i>26</i>
2.3. Les articulations entre acteurs ne favorisent pas toujours une logique de performance du système.....	27
2.3.1. <i>Les politiques de prévention demeurent insuffisantes.....</i>	<i>27</i>
2.3.2. <i>Les syndicats peuvent faire écran à la performance des collectivités adhérentes.....</i>	<i>28</i>

Rapport

2.3.3.	<i>Les relations collectivités - prestataires ne sont pas suffisamment concurrentielles et trop encadrées au détriment de l'instauration de logiques de performance</i>	28
2.3.4.	<i>La capacité des éco-organismes financiers à influencer sur la performance et l'organisation des filières atteint ses limites</i>	29
3.	LES OBJECTIFS AMBITIEUX DE LA POLITIQUE DES DÉCHETS SUPPOSENT DE FAIRE ÉVOLUER LE SPGD POUR EN ACCROÎTRE LA PERFORMANCE	30
3.1.	La mission a tout d'abord défini un socle de réformes essentielles à la bonne gestion du service	30
3.1.1.	<i>Mesures relatives à la planification de la prévention et de la gestion des déchets</i>	30
3.1.2.	<i>Mesures relatives à l'organisation du service public de gestion des déchets</i>	30
3.1.3.	<i>Mesures relatives aux coûts et aux performances du service</i>	31
3.1.4.	<i>Mesures relatives au financement du service</i>	31
3.1.5.	<i>Étude d'impact du socle de recommandations</i>	31
3.2.	Les objectifs du plan de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020 et du projet loi relatif à la transition énergétique sont ambitieux au regard des performances du SPGD au cours de la période récente	32
3.3.	La mission propose trois scénarios incrémentaux d'évolution du SPGD	33
3.3.1.	<i>Scénario minimal</i>	33
3.3.2.	<i>Scénario moyen</i>	36
3.3.3.	<i>Scénario maximal</i>	38
3.3.4.	<i>Synthèse des scénarios</i>	40
	LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	41

INTRODUCTION

Le comité interministériel à la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013 a décidé de procéder à une évaluation de la politique de gestion des déchets ménagers et assimilés par les collectivités territoriales. Par lettre du 2 mai 2014, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le ministre des finances et des comptes publics et le ministre de l'intérieur, ont confié au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), au conseil général de l'économie (CGE), à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale des finances (IGF) cette mission d'évaluation.

Elle vise à identifier les améliorations possibles des performances économiques et environnementales des services publics locaux de gestion des déchets ainsi qu'à appréhender et optimiser les coûts de cette politique.

Elle se place dans un contexte particulier lié, d'une part, à la réforme des collectivités territoriales engagée par le gouvernement et à l'examen au Parlement du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte et, d'autre part, à un certain nombre d'options et d'objectifs déjà définis, notamment dans le cadre du plan de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020.

La politique de gestion des déchets ménagers et assimilés revêt une importance croissante qui se manifeste tant par son poids financier – plus de 10 Md€ en 2013 – que par le développement des secteurs économiques liés à la collecte, au traitement et à l'économie circulaire.

La multiplicité des acteurs, tant publics que privés, les évolutions technologiques et réglementaires, la pluralité de financements en font un sujet par nature complexe. En outre, la politique de gestion des déchets par les collectivités a des adhérences avec d'autres sujets. Ainsi, les déchets ménagers et assimilés s'intègrent dans la problématique plus vaste de l'ensemble des déchets, les volumes les plus importants relevant des déchets des activités économiques. De même, la politique de gestion des déchets a, au niveau local, des liens avec les politiques de propreté, ou avec les politiques énergétiques.

La mission est consciente de ces liens mais devait nécessairement, dans le temps imparti à cette évaluation, limiter le champ de ses investigations aux seules questions ouvertes par la lettre de mission, qui constituent déjà des enjeux majeurs.

La mission a procédé à de multiples échanges avec des collectivités territoriales ainsi qu'avec les acteurs du secteur des déchets. La direction générale de la prévention des risques comme coordinatrice, et le comité de pilotage, émanation du conseil national des déchets, ont suivi et interagi de manière étroite avec ses travaux.

Même si le service public de gestion des déchets (SPGD) est un système complexe qui présente des marges significatives de rationalisation et d'accroissement de la performance (1), la mission a pleinement conscience que les différences de situations entre collectivités et entre territoires n'autorisent pas une vision uniforme du sujet. À cet égard, les enjeux liés aux départements et régions ultra-marins sont traités de manière spécifique dans une note qui sera adressée ultérieurement.

Encore faut-il que le dispositif incite les acteurs à se saisir eux-mêmes des possibilités d'amélioration. Or, force est de constater que la structuration des acteurs et des financements ne permet pas de maximiser les incitations à l'optimisation du service (2). Les propositions ont donc moins pour objet de créer des contraintes supplémentaires que de s'assurer que les incitations adéquates sont en place pour les différents acteurs.

Afin d'atteindre les objectifs ambitieux de la politique des déchets et d'en accroître la performance, des évolutions sont nécessaires. La mission a précisé ses recommandations afin de constituer un socle de propositions qui lui paraissent incontournables ainsi que trois scénarios cohérents d'ambition croissante en termes d'économies et de performances du système (3).

1. Le service public de gestion des déchets (SPGD) est un système complexe qui présente des marges significatives de rationalisation et d'accroissement de la performance

1.1. La structuration du service est complexe et disparate sur le territoire

1.1.1. Le schéma d'organisation du SPGD présente une grande complexité

1.1.1.1. Le SPGD prend en charge les déchets ménagers et les déchets des professionnels assimilés à ceux des ménages

Le service public de gestion des déchets prend en charge les déchets ménagers et assimilés (DMA) qui représentaient 38,5 millions de tonnes (Mt) en 2011¹ et qui se composent des déchets des ménages ainsi que des déchets assimilés (environ 8,3 Mt), c'est-à-dire ceux des acteurs économiques qui peuvent être collectés et traités dans le cadre du service public sans sujétions particulières.

Au sein des déchets pris en charge par le SPGD, il faut distinguer :

- ◆ les ordures ménagères résiduelles (OMR), généralement collectées en porte-à-porte (49 % des tonnages) ;
- ◆ les déchets collectés en déchèteries (33 % des tonnages) ;
- ◆ les déchets collectés en point d'apport volontaire ou en porte-à-porte de manière sélective : les recyclables secs et le verre (13 % des tonnages) ainsi que, dans une moindre mesure, les encombrants, les déchets organiques (bio-déchets) et les déchets verts non apportés en déchèteries (5 % des tonnages).

1.1.1.2. Plusieurs modes de tri et de traitement coexistent selon la nature des déchets

Les déchets collectés font, selon leur nature, l'objet de différents modes de tri et de traitement :

- ◆ la réutilisation, le recyclage et la valorisation matière dans le cadre des filières de recyclage (21 % des tonnages de DMA en 2011) ;
- ◆ la valorisation organique *via* du compostage ou de la méthanisation (16 % des tonnages) ;
- ◆ l'incinération avec ou sans récupération d'énergie (respectivement 34 % et 1 % des tonnages) ;
- ◆ le stockage en décharge (28 % des tonnages) qui peut également faire l'objet de valorisation énergétique.

¹ ADEME, Chiffres clés, édition 2014.

1.1.1.3. Le SPGD fait intervenir une pluralité d'acteurs

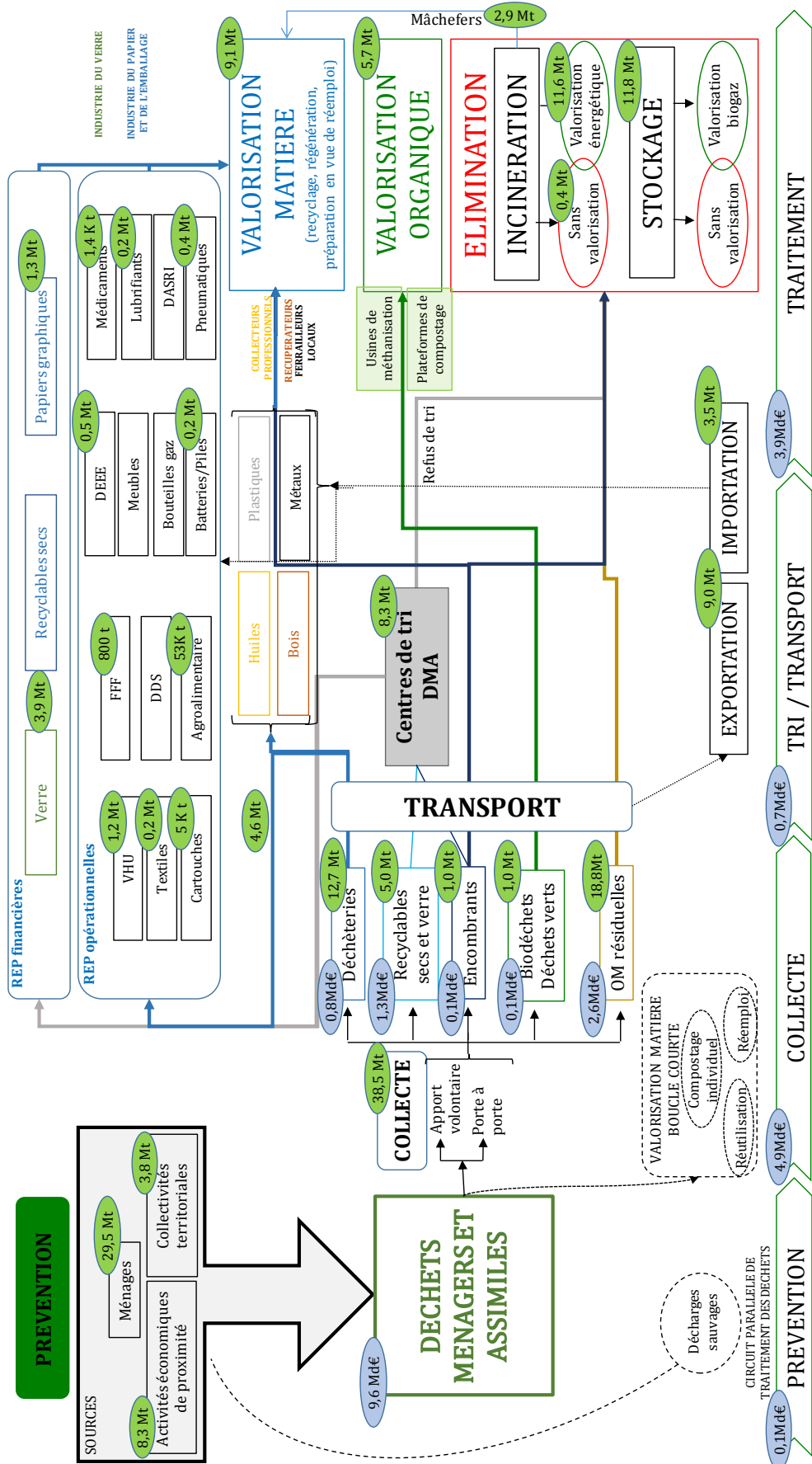
En amont de la chaîne, les usagers produisent, trient, voire traitent eux-mêmes les déchets (compostage individuel par exemple). Les collectivités, généralement à l'échelon intercommunal, organisent le service public. Les éco-organismes² agissent dans le cadre des filières de responsabilité élargie du producteur (REP), pour encourager l'écoconception des produits de la filière et le développement du recyclage. Les prestataires de services interviennent au niveau de la collecte et du traitement opérationnels des déchets, à travers notamment le ramassage ou la construction et l'exploitation des unités de traitement et de tri. Enfin, les repreneurs et industriels comptent, en fin de parcours, parmi les « clients » de l'activité de gestion des déchets, en reprenant les produits du recyclage ou en utilisant l'énergie produite par l'incinération.

Le schéma présenté en page suivante, à partir des données 2011 de l'agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME) et des calculs de la mission, illustre la chaîne de gestion des déchets ménagers et assimilés, de la prévention au traitement.

² Organismes de droit privé formés par les producteurs / metteurs sur le marché, dont l'objectif est de collecter auprès des producteurs les éco-contributions pour soutenir financièrement les collectivités chargées du service public de gestion des déchets (éco-organismes financeurs) ou assumer la responsabilité de l'enlèvement et du traitement des déchets (éco-organismes opérationnels). Cf. *infra*.

Rapport

Graphique 1 : Chaîne de gestion simplifiée des déchets ménagers et assimilés, volumes et dépenses des collectivités



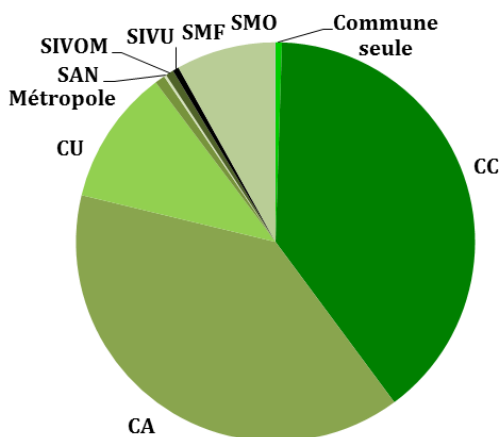
Source : Données 2011 : ADEME, Chiffres clés édition 2014 pour les volumes et extrapolations Mission sur base échantillon ADEME pour les coûts (non directement comparables aux données financières fournies dans le présent rapport). VHU : véhicules hors d'usage. FFF : fluides frigorigènes fluorés. DDS : déchets diffus spécifiques. DEEE : déchets d'équipements électriques et électroniques. DASRI : déchets d'activités de soins à risque infectieux.

1.1.2. Différents modèles d'organisation des collectivités gestionnaires coexistent

Si les collectivités ont l'obligation de collecter les déchets des ménages, il leur revient d'étendre ou non le service public aux déchets assimilés des professionnels. Le périmètre des déchets considérés comme assimilés est ainsi variable selon les collectivités.

La compétence de droit commun en matière de collecte et de traitement est confiée par le code général des collectivités territoriales (CGCT) aux communes et aux intercommunalités. S'il arrive que la collecte et même le traitement soient assurés par de petites communes isolées³, la compétence déchets est de fait largement prise en charge par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), comme l'illustre le graphique 2. Il s'agit d'une compétence obligatoire des communautés urbaines et des métropoles. Elle peut également être subdéléguée par un EPCI à des syndicats (dont des syndicats mixtes) voire pour la compétence traitement au département (cas du département de la Mayenne) mais cela reste limité : 5,5 % de la population est couverte par des structures elles-mêmes délégataires de la compétence communale initiale en matière de collecte et 7,6 % en matière de traitement.

Graphique 2 : Part, en nombre de communes, des différents types de structures délégataires exerçant la compétence déchets



Source : DGCL. SMO : syndicat mixte ouvert ; SMF : syndicat mixte fermé ; SIVOM : syndicat intercommunal à vocation multiple ; SIVU : syndicat intercommunal à vocation unique ; SAN : syndicat d'agglomération nouvelle ; CC : communauté de communes ; CA : communauté d'agglomération ; CU : communauté urbaine.

1.1.3. Les collectivités ont retenu des modalités de gestion très différentes

Selon la jurisprudence du Conseil d'État⁴, la nature juridique du service public de gestion des déchets dépend du mode de financement retenu par la collectivité : il s'agit d'un service public industriel et commercial (SPIC) dans les collectivités financées par une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) mais d'un service public administratif (SPA) lorsqu'il est financé par une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou par le budget principal (cf. *infra*).

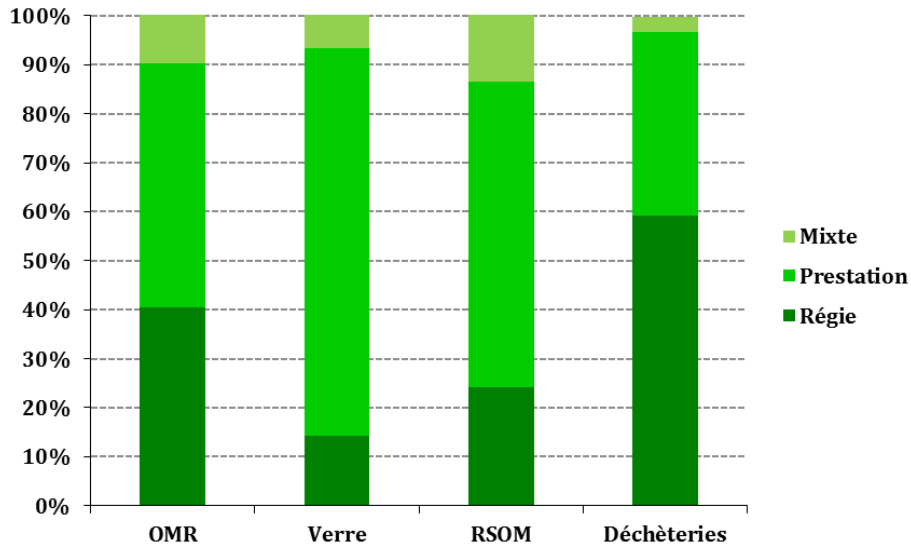
³ Une incertitude demeure sur le nombre exact de collectivités assurant seules la collecte et/ou le traitement. Selon les modes de calcul et les bases de données, ce nombre varie entre 126 et 2 104 communes. La mission n'a pas été en mesure d'explicitier les raisons de cette forte disparité entre sources.

⁴ Conseil d'État, avis section, 10 avril 1992, SARL Hofmiller, 132539, publié au recueil Lebon.

Rapport

Quelle que soit la nature du service public, la gestion opérationnelle de la collecte et du traitement des déchets par les collectivités peut être effectuée en régie ou par recours à des prestations de services, voire de façon mixte en fonction des types de flux (cf. graphique 3). Les travaux de recherche⁵ sur les avantages comparés de la régie ou de la prestation donnent un léger avantage en termes de performance à l'externalisation. L'analyse de la mission à partir de son propre échantillon de collectivités va dans le même sens mais montre que la performance dépend également de plusieurs autres facteurs (taille de la collectivité, mode et fréquence de collecte,...)⁶.

Graphique 3 : Répartition des collectivités en fonction du mode de gestion des principaux flux



Source : ADEME ; calculs Mission.

Les situations sont diverses en matière de fréquence et de mode de collecte (en porte-à-porte ou par apport volontaire). À cet égard, la mission considère que les modalités de collecte font l'objet d'un encadrement réglementaire plus strict que certains de nos voisins européens, non nécessairement justifié et susceptible d'empêcher certaines optimisations du service (par exemple : obligation d'une collecte des OMR en porte-à-porte⁷ au moins hebdomadaire dans les collectivités de plus de 500 habitants). La mission recommande dès lors l'instauration d'un principe de liberté de choix pour les collectivités en matière de fréquence et de modalités de collecte (apport volontaire ou porte-à-porte, distance maximale pour le porte-à-porte), en prévoyant les garanties de salubrité adéquates.

Proposition n° 1 : Instaurer un régime de liberté de principe quant à la fréquence et au mode de collecte et prévoir la possibilité par dérogation d'imposer une norme de collecte en cas de carence ou de situation climatique ou sanitaire particulière, en modifiant l'article R. 2224-29 du CGCT.

⁵ Voir par exemple : *Les performances des modes de gestion alternatifs des services publics : le cas de la collecte des déchets en France*, Jean Beuve, Freddy Huet, Simon Porcher, Stéphane Saussier, rapport pour l'ADEME, mars 2013.

⁶ La mission démontre qu'en moyenne les collectivités ayant fait le choix de la prestation de service présentent pour chaque flux de déchets des coûts par habitant inférieurs à ceux des collectivités en régie. Les situations sont toutefois très disparates au sein d'une catégorie homogène de collectivités.

⁷ La mission émet par ailleurs de fortes réserves concernant une évolution de la définition de la collecte en porte-à-porte, envisagée dans la première version du nouveau décret (destiné à modifier le décret du 7 février 1997), incluant une distance maximale de 15 mètres.

Rapport

La mission relève par ailleurs qu'il existe, sur le territoire, différents modèles pour la collecte sélective des emballages et des papiers : la collecte multi-matériaux⁸ (60 % des tonnages), la collecte emballages/papiers graphiques (21 %), la collecte fibreux/non fibreux⁹ (5 %) ainsi que plusieurs autres modèles plus marginaux qui représentent au total 14 % des tonnages. Cette diversité est susceptible de nuire à une bonne lisibilité du mode opératoire pour l'utilisateur, et donc de provoquer des erreurs et des refus de tri. La mission recommande la suppression des schémas autres que les trois principaux, en cohérence avec l'article 19 *septies* du projet de loi sur la transition énergétique adopté en première lecture à l'Assemblée nationale.

Dans le temps imparti à ses investigations, la mission n'a pas eu accès à des évaluations précises du bilan économique et environnemental des expérimentations d'extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques. La mission n'est donc pas en mesure de se prononcer sur l'opportunité d'une telle mesure et souligne la nécessité d'une publication du bilan des expérimentations.

Proposition n° 2 : Promouvoir l'harmonisation des modalités de collecte des matériaux recyclables autour des trois principaux schémas (multi-matériaux, fibreux/non fibreux, emballages / papiers graphiques).

Proposition n° 3 : Définir avec précision les conditions dans lesquelles l'extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques est pertinente sur les plans économique et environnemental.

Enfin, en l'absence d'une étude d'impact économique et environnemental, la mission émet des réserves sur l'opportunité d'imposer la collecte sélective des bio-déchets, prévue dans le projet de directive présenté récemment par la Commission européenne¹⁰, ou d'empêcher la collecte des bio-déchets dans les OMR, comme le prévoit l'article 19 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. L'opportunité de développer une collecte sélective des bio-déchets doit elle-même être évaluée au regard des modes alternatifs comme le compostage. Une étude sur ces questions est prévue par l'ADEME en 2015.

Proposition n° 4 : Mieux évaluer l'opportunité d'une collecte séparée de bio-déchets, préalablement à toute négociation européenne ou décision nationale en la matière.

⁸ Tous les déchets d'emballages légers et les papiers graphiques en mélange.

⁹ Emballages en papier/carton et papiers graphiques d'une part et emballages en plastiques et métaux d'autre part.

¹⁰ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending directives 2008/98/EC on waste, 94/62/EC on packaging and packaging waste, 1999/31/EC on the landfill of waste, 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment.

1.2. Les performances environnementales sont moyennes au regard des objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement puis par le plan d'actions déchets 2009-2012

Les performances environnementales peuvent s'apprécier en comparant les résultats obtenus avec les objectifs nationaux adoptés en matière de gestion de déchets (objectifs fixés par la loi de programmation dite « Grenelle 1 »¹¹ et déclinés dans le plan d'actions déchets 2009-2012). Elles doivent également s'analyser au regard des objectifs européens et de la hiérarchie des modes de traitement qui figure dans la directive 2008/98/CE : les États membres doivent ainsi privilégier, dans cet ordre, la prévention, la préparation en vue du réemploi, le recyclage, les autres modes de valorisation notamment énergétique et, enfin, l'élimination.

1.2.1. La production de déchets en France se situe dans la moyenne européenne

L'existence de multiples indicateurs constitue un facteur de complexité tant pour le citoyen que pour le décideur public. On distingue ainsi :

- ◆ les déchets ménagers et assimilés (DMA) évoqués *supra* ;
- ◆ les déchets municipaux, qui comprennent les DMA et les déchets de la collectivité (déchets des espaces verts publics, de la voirie, etc.). Les déchets municipaux retraités des déblais et gravats acheminés en déchèteries constituent l'indicateur suivi au niveau européen par Eurostat ;
- ◆ les ordures ménagères et assimilées (OMA) sont les DMA collectés, de manière sélective ou non, en porte-à-porte ou en points d'apport volontaires. Les OMA excluent donc les déchets collectés en déchèteries.

1.2.1.1. Le volume global de déchets pris en charge est à peu près stabilisé

Selon les données d'Eurostat, en France, les déchets municipaux (hors déblais et gravats) représentaient, en 2011, 538 kilogrammes par habitant (kg/hab.). Ce chiffre est supérieur à la moyenne européenne des 27 États membres (503 kg/hab.) et reste globalement stable depuis cinq ans. L'Europe présente de grandes disparités entre la République Tchèque (320 kg/hab.) et le Danemark (718 kg/hab.).

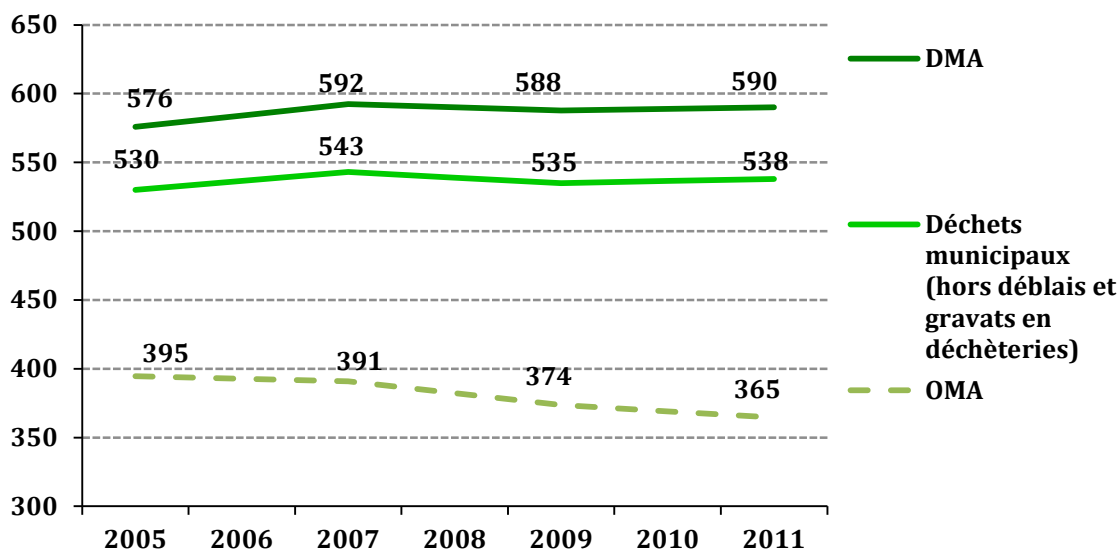
Les déchets ménagers et assimilés représentaient 38,5 Mt en 2011¹², en augmentation de 6,4 % depuis 2005. Le volume de DMA par habitant (590 kg/hab. en 2011), connaît une quasi-stabilité depuis 2007 après avoir augmenté entre 2005 et 2007 (cf. graphique 4).

Les ordures ménagères et assimilées représentaient dans ce total 23,8 Mt en 2011, en diminution de 1 Mt par rapport à 2005. Mesurées en kg/hab., ce volume est passé de 395 kg en 2005 à 365 kg en 2011. Les données à la disposition des pouvoirs publics à fin 2014 ne permettent pas encore de mesurer l'atteinte de l'objectif du plan d'actions déchets 2009-2012, qui reprend l'article 46 de la loi « Grenelle 1 », de diminution de 7 % entre 2008 et 2013 de la production d'OMA par habitant.

¹¹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

¹² ADEME : chiffres clés, édition 2014 et base de données SINOE.

Graphique 4 : Évolution des quantités de DMA en France entre 2005 et 2011 (en kg/hab.)

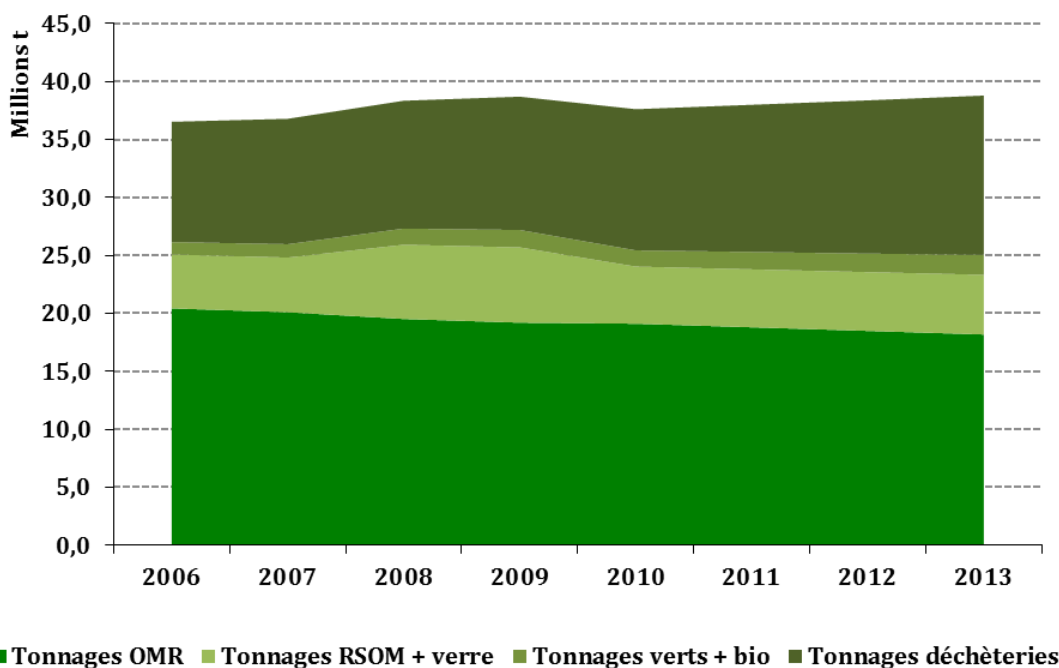


Source : ADEME (SINOE) ; Eurostat.

1.2.1.2. Les flux collectés en déchèteries augmentent

La quasi-stabilité du volume de DMA par habitant entre 2007 et 2011, alors que le volume d'OMA a diminué au cours de cette période, s'explique dans une large mesure par le recours accru aux déchèteries. Ainsi, les volumes collectés en déchèteries, qui représentent 33 % du volume total des DMA en 2011, ont augmenté de 17 % sur cette période. Le graphique *infra* illustre la compensation, par les volumes collectés en déchèteries, de la baisse des volumes d'OMR collectés par le service public.

Graphique 5 : Évolution entre 2006 et 2013 des tonnages collectés par le SPGD



Source : ADEME. Les données 2012 et 2013 sont des extrapolations réalisées par la mission.

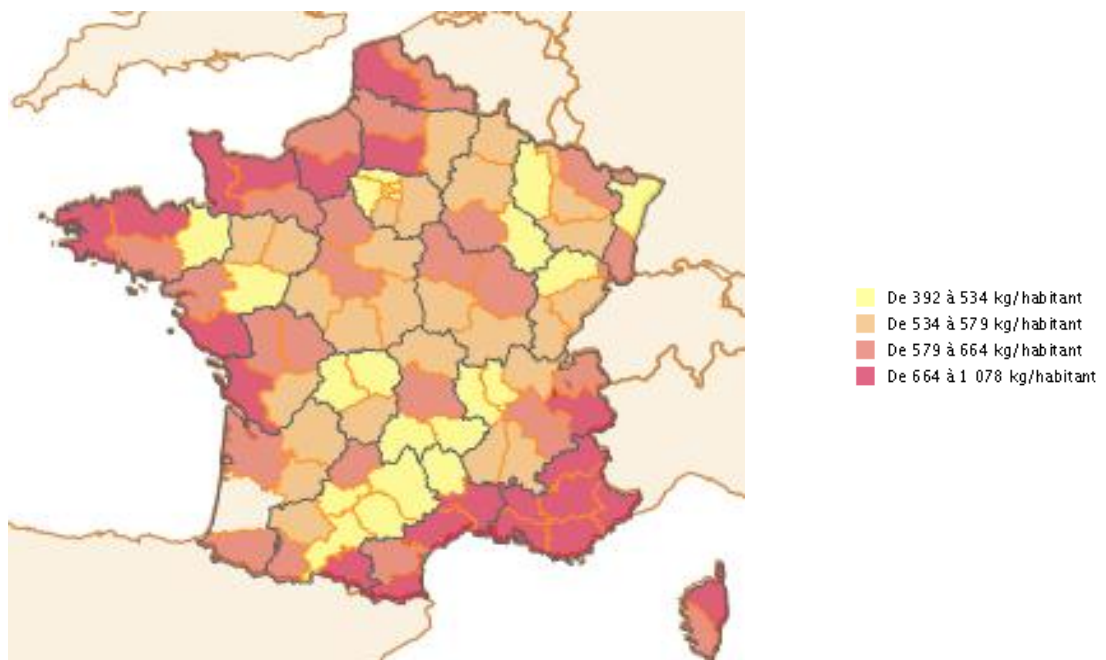
Rapport

1.2.1.3. Les volumes de production sont inégalement répartis sur le territoire

La carte ci-dessous illustre le caractère inégalement réparti de la production de déchets en France, notamment le surplus de déchets auquel les communes touristiques ont à faire face. On note des différences significatives entre des départements où la production de déchets demeure modeste (comme dans l'Ille-et-Vilaine, le Bas-Rhin ou le Cantal) et d'autres où elle est plus substantielle (comme dans l'Oise ou l'Eure). Les départements urbains ont par habitant une production plutôt plus faible que la moyenne (c'est le cas notamment de la région parisienne). Toutefois, compte tenu des disparités des territoires (en termes de fréquentation touristique, de production de déchets verts, de déchets assimilés,...), aucune conclusion ne peut être directement tirée de cette cartographie.

Le cas des départements et régions d'outre-mer doit être distingué de celui des départements métropolitains. Eu égard aux contraintes géographiques, climatiques et socio-économiques de ces territoires, la mission considère que les objectifs fixés au SPGD ne peuvent être identiques à ceux qui sont assignés à la métropole. En particulier, l'éloignement par rapport aux installations de tri existantes conduit à s'interroger sur la pertinence, pour ces collectivités, des objectifs nationaux en matière de valorisation. Une note spécifique sera présentée, postérieurement à la publication du présent rapport, sur ce sujet.

Graphique 6 : Volumes de DMA collectés par habitant en 2011



Source : ADEME. Le département des Landes est hors échelle avec une production de DMA de 1 079 kg/hab. en 2011.

1.2.2. Les taux de recyclage progressent lentement malgré la multiplication des filières de responsabilité élargie du producteur (REP)

1.2.2.1. Les taux de recyclage par filière sont dans la moyenne européenne

L'article 46 précité de la loi « Grenelle 1 » a défini, en matière de valorisation¹³, l'objectif de 35 % de recyclage matière et organique en 2012 (45 % en 2015) contre 24 % en 2004 et de 75 % de recyclage en 2012 pour les emballages ménagers et les déchets banals de certaines entreprises¹⁴. La directive européenne 2008/98/CE prévoit quant à elle, d'ici à 2020, un recyclage de 50 % des déchets ménagers tels que le papier, le métal, le verre et le plastique à échéance 2020. Selon le plan de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020, le taux de valorisation des DMA dépassait en 2012 (39 %) l'objectif fixé dans la loi.

S'il faut utiliser les comparaisons européennes en matière de recyclage avec précaution compte tenu des variations de périmètre selon les pays, Eurostat place la France dans la moyenne de l'Union européenne où le taux de valorisation des DMA est de 41 % en 2012.

Tableau 1 : Objectifs et résultats en matière de taux de recyclage

Donnée	Objectif du Grenelle 1 en 2012	Objectif du Grenelle 1 en 2015	Résultats en 2012	Moyenne européenne
Recyclage matière et organique	35 %	45 %	39 %	41 %
Recyclage des emballages ménagers	75 %	-	67 % ¹⁵	-

Source : ADEME ; Eurostat.

1.2.2.2. La structuration des filières REP est forte en France

Pour développer le recyclage des matériaux, la France s'appuie sur un nombre important, en comparaison des autres pays européens, de filières de responsabilité élargie du producteur (REP) qui prennent en charge, via des soutiens financiers versés par les éco-organismes aux collectivités et/ou de manière opérationnelle, la collecte sélective puis le recyclage des déchets issus de la filière. Les filières assument généralement leurs responsabilités de manière collective en créant un ou parfois plusieurs éco-organismes.

Eco-Emballages, créé par la filière déchets d'emballage, et Ecofolio, créé par la filière papiers graphiques, sont des éco-organismes essentiellement financiers, qui collectent une éco-contribution auprès des metteurs sur le marché (de produits de consommation emballés ou de papiers graphiques) et apportent leur soutien financier aux collectivités chargées du SPGD. Le soutien d'Eco-Emballages aux collectivités s'est ainsi élevé à 566 M€ en 2013¹⁶, censés représenter 80 % d'un coût théorique optimisé de la gestion des déchets d'emballages en vue de leur recyclage. Les autres éco-organismes ont un rôle opérationnel plus marqué, assurant l'essentiel de l'enlèvement et du traitement des déchets générés dans leur filière.

¹³ Le terme de valorisation regroupe souvent la valorisation organique, qui en France est essentiellement assurée par compostage, et le recyclage des matériaux (métaux, verre, papier, plastiques).

¹⁴ Entreprises hors bâtiment et travaux publics, agriculture, industries agro-alimentaires et activités spécifiques.

¹⁵ En 2009, ce taux était de 63,3 %.

¹⁶ Rapport annuel d'Eco-Emballages – Chiffre provisoire.

1.2.2.3. La France se caractérise par un grand nombre de centres de tri de faible capacité

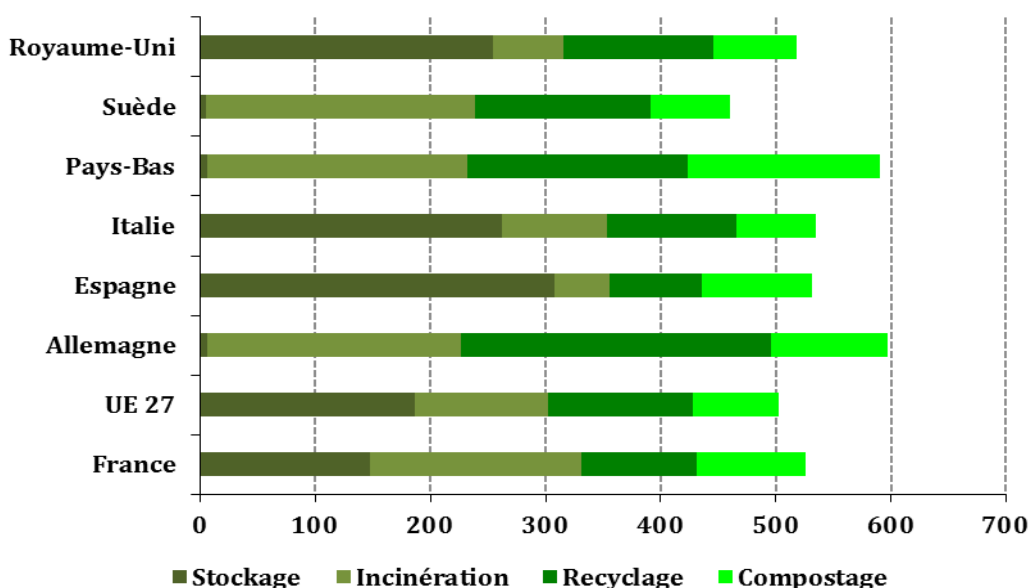
L'implantation des centres de tri relevant du SPGD est marquée par un certain émiettement, leur nombre ayant toutefois diminué au cours des dernières années (entre 2007 et 2013, passage de 273 à 237 centres avec une capacité moyenne qui passe de 10,5 à 12 kt/an, à comparer avec 28 kt pour l'Allemagne et 40 kt pour le Royaume-Uni et l'Espagne). Cette situation, qui fait figure d'exception en Europe, résulte directement du relatif morcellement des autorités communales et intercommunales à qui a été confiée la gestion des déchets.

Certains élus interrogés par la mission justifient l'existence d'un centre de tri de taille réduite et faiblement mécanisé sur leur territoire par des préoccupations d'emploi local et d'insertion. Le nombre total d'emplois directs générés par l'activité de tri des collectes séparées est estimé par l'ADEME à environ 7 000 dont environ 5 500 opérateurs de chaîne¹⁷.

1.2.3. L'incinération et le stockage constituent les modes principaux de traitement des déchets non recyclés

Le volume de DMA incinérés ou stockés a diminué de 4,8 % entre 2008 et 2011¹⁸. À titre de comparaison, pour la période 2009-2012, le plan d'actions déchets, reprenant les objectifs du Grenelle, visait une réduction de 15 % de l'ensemble des déchets incinérés et stockés (incluant les DMA). La comparaison du traitement des DMA réalisée par Eurostat pour l'année 2012 montre que la part du stockage et de l'incinération en France (63 %) reste légèrement supérieure à la moyenne européenne (60 %).

Graphique 7 : Volumes de déchets municipaux traités et répartition des modes de traitement



Source : Eurostat. NB : les données du présent graphique ne sont pas parfaitement comparables en raison de méthodologies de calcul et de comptabilisation des flux stockés différentes selon les pays (cela vaut en particulier pour l'Allemagne et les Pays-Bas).

Selon le ministère de l'environnement (MEDDE)¹⁸, le stockage des DMA a diminué de 12,0 % entre 2008 et 2011. À l'inverse, l'incinération a augmenté de 2,1 % sur la période.

¹⁷ État des lieux des installations de tri de RSOM en France, ADEME, mars 2013.

¹⁸ Ces données sont publiées par le SOeS sur la base des enquêtes Collecte et Installations de traitement des ordures ménagères de l'ADEME (extrapolations pour les années impaires).

Rapport

Si l'on se réfère à l'impact économique et environnemental des installations, la préférence donnée sur le stockage à l'incinération, aux coûts de traitement plus élevés, n'apparaît pas totalement justifiée et dépend en tout état de cause des performances, notamment en matière de valorisation énergétique, des installations de traitement de déchets.

À cet égard, en 2012, la production d'énergie à partir de déchets urbains est estimée par le service d'observation et des statistiques (SOeS) du MEDDE à 13 250 gigawatts-heure (GWh), soit 2,4 % de la production d'électricité annuelle de la France, dont 67 % sous forme de chaleur et 33 % sous forme d'électricité. Un dixième de cette énergie est apportée par la valorisation du biogaz de décharges.

Si les incinérateurs ne valorisant pas l'énergie produite sont aujourd'hui marginaux (moins de 2 %), la moitié des installations n'atteint pas le niveau de performance fixé par la directive de 2008. Le plan de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020 prévoit que l'ensemble des installations d'incinération devront avoir atteint ce degré de performance à échéance du plan.

1.3. Les coûts du SPGD sont en forte croissance et ses performances économiques sont très hétérogènes

1.3.1. La connaissance des coûts du service public est imparfaite

Afin de procéder à une analyse de la dépense des collectivités pour la gestion des déchets et de définir des scénarios d'économies pour ce service public, la mission s'est appuyée sur les données recensées par l'ADEME, dont elle a pu apprécier la qualité de l'analyse sur les coûts du service. Toutefois, si le nombre de collectivités qui fournissent à l'ADEME des données dans ce domaine est en constante augmentation depuis 2006 (358 collectivités soit 18,8 M d'habitants composent son panel en 2012), des marges de progression existent encore pour que l'agence puisse fournir aux décideurs publics une image parfaitement fiable des coûts du SPGD.

Plus généralement, la mission considère que les données publiques relatives au SPGD ne permettent pas encore de répondre pleinement aux enjeux de transparence de la performance du service public pour le citoyen et pour la puissance publique. Elle a en effet relevé le nombre encore trop faible de collectivités gestionnaires des déchets publiant un budget annexe¹⁹, et le caractère non totalement satisfaisant de l'évaluation de la dépense globale de gestion des déchets, fondée essentiellement sur les recettes du service public, conduite par le SOeS.

Elle a cependant pu mesurer le caractère chronophage et parfois redondant des demandes d'information adressées aux collectivités et émanant des diverses parties prenantes du service public, en particulier des éco-organismes.

La mission est dès lors conduite à recommander la publication obligatoire d'un budget annexe déchets pour l'ensemble des collectivités compétentes. Cette mesure permettrait d'accroître la transparence des coûts et le contrôle de l'assemblée délibérante sur le financement du service. Cette obligation n'emporte pas nécessairement (cf. scénarios) l'interdiction d'équilibrer le budget annexe par un abondement du budget principal pour les collectivités autres que celles financées par une REOM.

¹⁹ La publication d'un budget annexe n'est obligatoire que pour les collectivités dont le SPGD est financé par une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). Dans ce cas, le budget doit impérativement être équilibré. Cependant, plusieurs collectivités financées par une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en publient sans y être contraintes.

Rapport

La mission recommande également la poursuite du déploiement de l'outil de comptabilité analytique spécifique aux déchets développé par l'ADEME, ComptaCoût®, afin d'affiner la connaissance par l'utilisateur et la capacité de pilotage par les décideurs publics et les différents acteurs du SPGD des performances du service. Cette recommandation va dans le sens de l'article 22 bis B du projet de loi sur la transition énergétique qui prévoit que le SPGD « *fait l'objet d'une comptabilité analytique* ». Cette mesure devra s'accompagner de l'utilisation d'indicateurs de performances (cf. *infra*) compréhensibles par l'utilisateur.

Enfin, pour réduire la charge pesant sur les collectivités en matière de transmission de données, elle recommande de faire de l'ADEME, après un travail commun de définition des besoins et des conditions d'accès aux données, l'organisme centralisateur des informations sur le service public de gestion des déchets. L'ADEME contractualiserait avec les acteurs du SPGD, en particulier les éco-organismes, pour assurer la diffusion des données qui leur sont nécessaires. En tout état de cause, l'agence n'aurait qu'un rôle de guichet et non une mission de certification des données transmises. L'ADEME pourra utilement renforcer ses liens avec le SOeS pour l'établissement des statistiques nationales sur la politique des déchets.

Proposition n° 5 : Rendre obligatoire la tenue d'un budget annexe dédié à la collecte et au traitement des déchets, pour l'ensemble des collectivités participant au SPGD. Cette obligation n'emporte pas nécessairement l'interdiction d'équilibrer le budget annexe par un abondement du budget principal.

Proposition n° 6 : Poursuivre le déploiement de Comptacoût® dans les collectivités gestionnaires du service public de gestion des déchets.

Proposition n° 7 : Faire de l'ADEME le guichet unique de remontée d'information provenant des collectivités sur le SPGD, en prévoyant une contractualisation avec les autres acteurs ayant besoin des données.

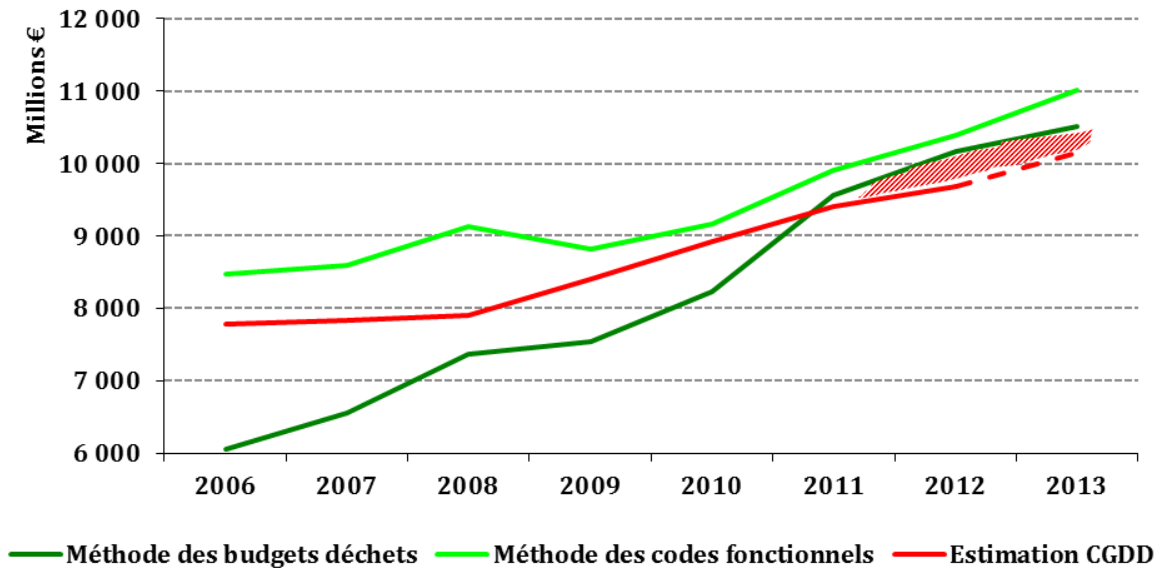
1.3.2. La dépense relative au SPGD est extrêmement dynamique

La mission a procédé à sa propre évaluation de la dépense globale de gestion des déchets, en s'appuyant sur la comptabilité des collectivités gestionnaires selon deux méthodes, à la fois par nature (budgets annexes consacrés aux déchets) et par fonction (code fonctionnel 812 « Collecte et traitement des ordures ménagères »). La méthodologie de cette double évaluation est détaillée dans l'annexe III du présent rapport.

Ces deux méthodes permettent de calculer une dépense globale des collectivités en matière de gestion des déchets comprise entre 10,5 Md€ et 11 Md€ en 2013, et un taux de croissance annuel moyen de cette dépense compris entre 3,8 % et 8,2 % par an selon la méthode retenue sur la période 2006-2013²⁰.

²⁰ L'écart entre les deux méthodes s'établit à 0,5 Md€ en 2013, mais à 2,5 Md€ en début de période (2006).

Graphique 8 : Comparaison des estimations de la dépense de gestion des déchets ménagers et assimilés obtenues par la mission et par le CGDD



Source : Données DGFIP et SOeS ; calculs Mission, en € courants.

Même retraitée de l'inflation, la dépense de gestion des déchets par les collectivités présente par conséquent un très fort dynamisme (entre 2,2 % et 6,5 % en moyenne par an), dont la mission s'est attachée à évaluer les principaux déterminants :

- ◆ sur le plan macroéconomique, le dynamisme de la dépense est corrélé à la croissance de la population même si les dépenses croissent plus vite que les volumes de déchets pris en charge ;
- ◆ sur le plan de la gestion de ce service public, ce dynamisme s'explique notamment par la hausse des exigences adressées aux collectivités en matière de collecte, de tri et de traitement, la dépense étant corrélée aux volumes de déchets triés et recyclés.

Il est certain que d'autres facteurs rentrent en ligne de compte, sans que la mission ait été en mesure de les évaluer précisément : les choix politiques réalisés par les collectivités afin de donner au SPGD d'autres objectifs que l'efficacité économique et environnementale, comme l'aménagement du territoire ou l'emploi local, en particulier d'insertion ; le coût du respect des normes sociales, environnementales et de sécurité imposées au service.

Afin d'évaluer de manière précise la dépense du SPGD, la mission a également procédé à une analyse financière de cette dépense sur la base des budgets annexes. La rémunération des prestataires de services constitue une part importante de la dépense totale (48 %, part évidemment très variable selon le mode de gestion choisi par la collectivité, régie ou prestation) et est plus dynamique que les volumes collectés.

Un des postes de dépenses les plus dynamiques est la masse salariale des collectivités, qui a augmenté en moyenne de 6,9 % par an en euros constants sur la période 2006-2013. Cette augmentation résulte à la fois d'un effet-volume, l'emploi public dans ce secteur ayant augmenté de 4,7 % par an en moyenne entre 2006 et 2013 et d'un effet-prix, c'est-à-dire d'une augmentation de la masse salariale à effectifs constants de l'ordre de 2,2 % par an en euros constants. La mission est par conséquent conduite à la conclusion que des marges d'efficacité importantes existent, au sein du service public de gestion des déchets, en matière de masse salariale.

Rapport

Les impôts, taxes et versements assimilés, acquittés soit directement par les prestataires soit par les collectivités, connaissent également une croissance dynamique (augmentation évaluée à 15,4 % par an en moyenne), du fait notamment de l'augmentation des taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au 1^{er} janvier 2012 et de la croissance des versements de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), mais ne représentent qu'une faible part de la dépense totale (environ 4 % de la dépense totale).

1.3.3. L'hétérogénéité des situations, même au sein de catégories homogènes de collectivités, révèle des marges d'amélioration importantes

Afin de pouvoir comparer les performances des collectivités de manière pertinente, la mission a réparti celles qui composent son échantillon en dix catégories de collectivités présentant des caractéristiques communes de taille (population), d'habitat (densité et taux d'habitat collectif) et de richesse (potentiel fiscal). Le tableau 2 présente les caractéristiques de ces 10 catégories.

Tableau 2 : Caractéristiques des dix catégories de collectivités définies par la mission

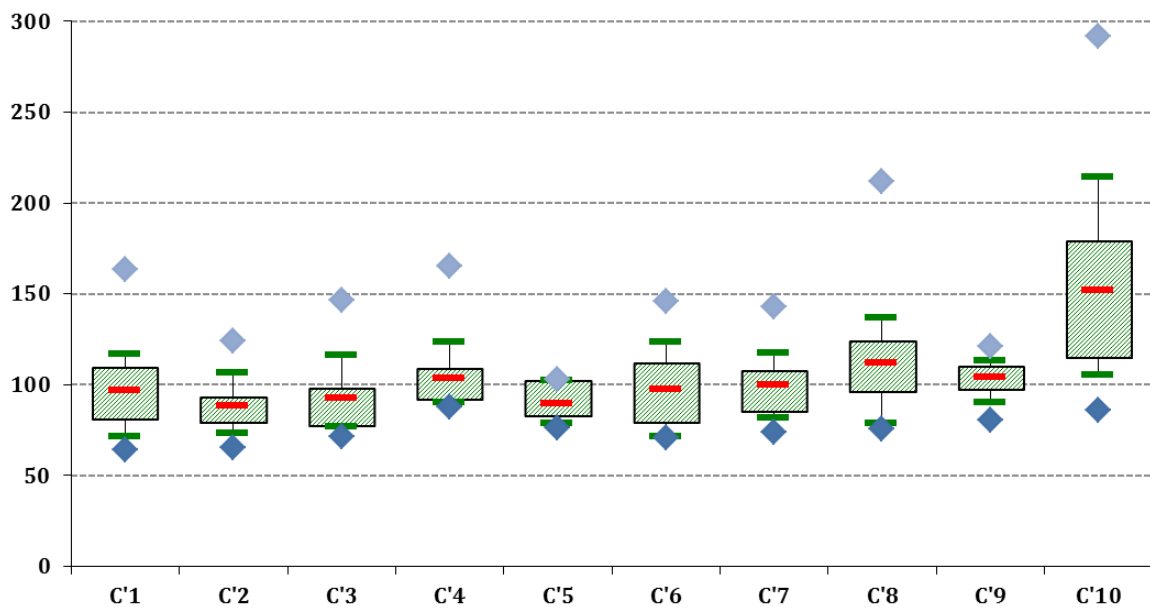
	C'1	C'2	C'3	C'4	C'5	C'6	C'7	C'8	C'9	C'10
Population (nombre d'habitants)	< 7 500	7 500 - 19 999	7 500 - 19 999	7 500 - 19 999	7 500 - 19 999	20 000 - 49 999	20 000 - 49 999	> 50 000	> 50 000	
Habitat au sens de l'ADEME	Rural	Rural	Rural	Mixte	Mixte	Rural	Mixte	Mixte	Urbain	Touristique
Potentiel fiscal (en € par habitant)	< 200	< 200	200-500	< 200	200-500	200-500	200-500	200-500	> 200	

Source : Mission.

À l'image des résultats présentés par l'ADEME dans son Référentiel des coûts bisannuel, la mission a observé une très importante dispersion des coûts supportés par les collectivités pour la gestion des déchets ménagers et assimilés, globalement et flux par flux, avec des rapports du simple au double entre les performances de collectivités de la même catégorie. En revanche, hormis la catégorie des collectivités touristiques, il n'existe pas de de variation importante des coûts moyens entre catégories. Ces deux constats conjugués indiquent qu'il existe des marges d'efficience pour les collectivités dans la gestion de ce service public.

Rapport

Graphique 9 : Coût complet par habitant pour les 10 catégories de collectivités (en €/hab.)



Source : Données ADEME ; calculs Mission. Les catégories C'1 à C'10 sont définies dans le tableau supra.

Lecture du graphique : pour chaque catégorie, les losanges bleus représentent les coûts minimum et maximum, les tirets verts correspondent au coût du premier et du dernier décile de collectivités, le rectangle au premier et dernier quartile et le tiret rouge correspond au coût moyen de la catégorie.

La mission a examiné un ensemble de facteurs explicatifs de cette dispersion, dont le plus significatif est le volume de déchets pris en charge. Des facteurs liés à l'organisation du service (mode de gestion en régie ou contrat de prestation, collecte en porte-à-porte ou apport volontaire, fréquence de collecte des différents flux) ont une influence sur les coûts, sans que ces effets soient homogènes selon les catégories de collectivités et selon les flux de déchets. Il ne s'agit donc pas de règles absolues et générales. Par ailleurs, les effets sur les volumes collectés et les coûts de gestion de la mise en œuvre de mesures de prévention sont peu perceptibles. La mission propose, dans l'annexe III du présent rapport, un référentiel constitué des choix de gestion opérés par les collectivités de chaque catégorie dont les coûts de gestion par habitant sont les moins élevés. Sans avoir de portée normative, un tel référentiel peut constituer un point de comparaison utile pour les collectivités.

Les écarts de performance constatés entre collectivités comparables constituent, du point de vue de la mission, des marges de performance pour le service public de gestion des déchets. Elle s'est par conséquent attachée à définir des cibles de performance pour chaque catégorie de collectivités, en retenant trois indicateurs : le volume de déchets collectés par habitant, la part des ordures non résiduelles dans ce tonnage et le coût complet de gestion par habitant. Ces cibles de performance, qui varient selon les scénarios retenus par la mission, sont présentées dans la partie 3 du présent rapport.

La mission a également souhaité conduire une analyse :

- ♦ des externalités notamment environnementales du SPGD. Les travaux de recherche sur ce sujet montrent la très grande sensibilité des estimations, notamment aux modes de collecte et de traitement des déchets. En tout état de cause, le bilan externe du SPGD est à l'évidence positif par rapport à une situation où ce service n'existerait pas ;
- ♦ de la performance en termes de qualité du service pour l'usager. Sur ce dernier point, le manque de données nationales sur la satisfaction des usagers rend l'analyse difficile. La mission s'est toutefois attachée à définir un référentiel de fréquence de collecte pour les collectivités (cf. annexe III du présent rapport).

La recherche des marges de performance identifiées par la mission implique, outre le développement de la connaissance des décideurs publics sur cette performance du service, de rationaliser les incitations envers les différents acteurs de la gestion des déchets.

2. La structuration des acteurs et des financements ne permet pas de maximiser les incitations à l'optimisation du service

2.1. Les collectivités ne sont pas nécessairement structurées de manière à optimiser la mission de collecte et de traitement

2.1.1. Une planification régionale plus prescriptive peut permettre une meilleure organisation du SPGD sur le territoire

2.1.1.1. Face à une planification départementale peu opérante, la régionalisation peut permettre d'accroître la performance de gestion des déchets

La planification a pour objectif d'organiser le service public afin d'offrir un certain niveau de service au regard des besoins, tout en s'assurant d'une allocation optimale des moyens. Or, la mission a constaté que les plans départementaux de gestion des déchets non dangereux ont certes permis un dialogue territorial sur la gestion des déchets mais manquaient de portée opérationnelle. En effet, l'enquête réalisée par la mission montre que 73 % des plans ne semblent pas s'être traduits par des évolutions concrètes du SPGD. Par ailleurs, le suivi des plans par les conseils généraux s'avère inégal.

La mission a porté une appréciation nuancée sur le projet de régionaliser l'exercice de planification. Certes l'échelon régional apparaît pertinent, notamment pour accompagner la massification du tri et du traitement des déchets. Cependant, le seul fait de régionaliser ne résoudra que partiellement les limites observées aujourd'hui dans une planification départementale dont la portée prescriptive est faible, d'autant que les régions n'ont aujourd'hui que peu investi la question des déchets. Il sera primordial que les moyens et les compétences consacrées à cette question par les départements soient transférés aux conseils régionaux.

Les dispositions prévues dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) constituent une réponse, au moins partielle, à cette faiblesse, en donnant au futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), qui comprendra un plan régional de prévention et de gestion des déchets²¹, une valeur prescriptive à l'égard des documents de planification et d'urbanisme des autres collectivités territoriales. Un contrôle de légalité effectif devra sanctionner une décision contrevenant au schéma approuvé par le préfet.

²¹ Ce plan vient se substituer aux trois plans existants : plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux, plan départemental ou interdépartemental de gestion de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment.

Rapport

Au-delà de ces prescriptions réglementaires, les plans régionaux verraient leur portée opérationnelle renforcée si les régions concluaient des contrats d'objectifs avec les différentes collectivités exerçant la compétence déchets. À titre d'exemple, la région Île-de-France a mis en place deux instruments financiers d'accompagnement des collectivités pour un montant global de 7 M€ par an. En tout état de cause, une forte association à l'exercice de planification régionale des collectivités ayant un rôle opérationnel sera indispensable.

Proposition n° 8 : Renforcer la portée opérationnelle des schémas régionaux par la promotion de logiques contractuelles entre régions et collectivités compétentes et l'association étroite de ces dernières à l'élaboration des plans.

2.1.1.2. La régionalisation de la planification doit s'accompagner d'une analyse des coûts et d'une diffusion générale des données

Conformément aux analyses *supra*, la mission considère que la connaissance des coûts et des performances du SPGD doit être amplifiée et que la planification doit être l'occasion d'une réflexion et d'une analyse sur ces sujets. Pour réaliser ces analyses et pour diffuser les bonnes pratiques, notamment en matière de coûts, les conseils régionaux devraient se doter d'une fonction d'observation, qui s'appuierait sur les antennes régionales de l'ADEME.

En outre, l'une des questions à approfondir porte sur le niveau territorial de la collectivité en charge de la compétence, afin de veiller à ce que le service soit assuré à un niveau pertinent.

Proposition n° 9 : Intégrer dans les plans régionaux une analyse précise des coûts de la gestion des déchets et une réflexion sur la taille des collectivités en charge de la collecte et du traitement.

Proposition n° 10 : Mettre en place un dispositif d'observation régionale des déchets appuyé sur l'ADEME afin de soutenir le conseil régional dans le suivi de la planification.

2.1.2. Les tailles sous-optimales et le fractionnement de la compétence nuisent à l'efficacité du service public

2.1.2.1. La persistance de petites communes isolées pour la gestion des déchets se justifie mal et la gestion intercommunale gagnerait à être systématisée

La gestion de la collecte par de petites communes isolées, et *a fortiori* du traitement, si elle peut être compréhensible du strict point de vue de la proximité à l'utilisateur, pose la question de son efficacité. Du fait des disparités de situation existant sur le territoire, il ne semble pas possible de fixer un seuil de population ou de superficie en-deçà duquel l'exercice de la compétence serait trop coûteux. Néanmoins, dans un objectif de cohérence de l'action publique territoriale, la mission propose de considérer l'échelon intercommunal comme l'échelon minimal pertinent pour l'exercice de la compétence déchets.

Proposition n° 11 : Inclure la gestion des déchets ménagers dans les compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération en prévoyant un délai de deux ans pour le basculement des compétences encore exercées au niveau communal.

2.1.2.2. Une plus grande souplesse dans l'exercice et la délégation de la compétence, apparaît souhaitable

Dans le cadre de délégations d'une collectivité à une autre, la compétence déchets ne peut être partagée qu'entre collecte et traitement. À titre d'exemple, la compétence collecte est appréhendée globalement et ne peut être séparée entre collecte sélective et collecte des OMR. De même, la compétence traitement ne distingue pas entre tri, élimination et valorisation.

Or, les enjeux métiers en termes de source d'approvisionnement des installations, de fréquence des collectes au regard du type de déchet, de taille critique des installations et, plus généralement, la pertinence économique de telle ou telle partie de la gestion des déchets s'accommodent mal d'une règle unique de partage de la compétence.

C'est pourquoi il conviendrait de faire évoluer le cadre juridique actuel, dans le sens d'une plus grande flexibilité, de sorte que l'atteinte d'objectifs en termes d'efficacité de la politique de gestion des déchets ne soit pas entravée par des contraintes qui affecteraient les choix locaux d'organisation entre collectivités.

Dans un tel schéma, la gestion des déchets pourrait être plus librement scindée en plusieurs compétences, chacune d'elles pouvant être exercée par l'entité la mieux placée pour concilier niveau de service et rendements d'échelle : la prévention, la collecte, les déchèteries, le tri local, les différentes facettes du traitement. L'objectif de la mission est de donner aux collectivités une liberté de regroupement des activités dans un objectif d'efficacité.

Proposition n° 12 : Lever les contraintes relatives au découpage de la compétence déchets. Élargir les possibilités de transfert de tout ou partie de la compétence de gestion des déchets par une intercommunalité à un syndicat d'intercommunalités, à un syndicat mixte, à un département ou même à la région.

2.1.2.3. Il est nécessaire de trouver une articulation optimale du pouvoir de police, entre les compétences « déchets » et « propreté »

Dans le droit actuel tel que défini dans le CGCT, le pouvoir de police associé à la collecte des déchets est dévolu à l'autorité qui exerce la compétence. Ainsi, en cas de transfert de la compétence à un EPCI ou à un syndicat, c'est le président de l'EPCI qui devient automatiquement titulaire du pouvoir de police, à la place du maire si celui-ci ne s'y oppose pas. La mission propose de supprimer ce pouvoir d'opposition des maires.

Mais dans le cas particulier des dépôts sauvages, qui font l'objet d'un pouvoir de police spéciale réglementé par le code de l'environnement, le maire reste détenteur de droit commun du pouvoir de police. La gestion des dépôts sauvages est en effet à la frontière entre le maintien de la propreté et la collecte et l'élimination des déchets. La mission propose de faciliter le transfert de ce pouvoir de police à l'EPCI ou au syndicat compétent en matière de collecte des déchets. Ce pouvoir doit pouvoir être accompagné de sanctions prises sur une base juridique sécurisée et d'une autorité fonctionnelle sur les agents en charge de l'application de la réglementation. Dans le cas où les maires demeureraient compétents, les collectivités établiraient systématiquement un protocole permettant de fixer le rôle respectif du maire et du président de l'établissement responsable de la collecte.

Proposition n° 13 : Retirer le pouvoir d'opposition des maires au transfert automatique aux EPCI et syndicats compétents en matière de collecte des pouvoirs de réglementation et de police qui lui sont associés. Permettre un transfert plus aisé du pouvoir de police spéciale en matière de dépôts sauvages aux EPCI et syndicats.

2.1.2.4. La mission est convaincue de l'intérêt de lier l'exercice de la compétence à la perception des recettes afférentes

Les financements spécifiques associés à la gestion des déchets ne sont pas systématiquement liés à l'exercice de la compétence déchets. En effet, des régimes dérogatoires autorisent un EPCI ayant transféré la totalité de la compétence à un syndicat de percevoir, pour son propre compte, la TEOM ou la REOM.

Cette situation s'explique notamment par le fait que le calcul du coefficient d'intégration fiscale, en fonction duquel est déterminée la dotation d'intercommunalité, tient compte de la perception de ces recettes. Dès lors, le transfert des recettes s'accompagnerait d'une baisse des dotations. Or, un tel décalage n'est pas de bonne gestion, dans la mesure où il fait naître un risque d'écart entre les recettes appelées auprès des usagers et le niveau effectif du besoin de financement de l'entité exerçant la compétence. Dans le cadre d'une révision du mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale, ces régimes dérogatoires pourraient être supprimés.

Proposition n° 14 : Faire de la TEOM une ressource des EPCI à fiscalité propre en cohérence avec leur compétence obligatoire en matière de déchets.

2.1.3. Les collectivités font face à des enjeux de massification des flux et de modernisation de leurs installations

2.1.3.1. La répartition actuelle des centres de tri est un obstacle à la massification des flux de recyclables

L'émiettement des centres de tri, évoqué *supra*, ne permet pas de répondre aux enjeux de massification des flux et de modernisation des centres mis en évidence dans une étude récente de l'ADEME²². Cette étude montre qu'augmenter les capacités au-delà de 30 kt et jusqu'à environ 60 kt est intéressant d'un point de vue économique, avec toutefois un gain moins marqué en milieu rural du fait des surcoûts plus importants de transport. Dans certains territoires, et pour certains flux, une solution de tri en deux étapes articulant les centres industriels avec des centres locaux n'assurant qu'un premier tri simplifié, dont les flux seraient destinés à un surtri, pourrait être envisagée. Dans tous les cas, il s'agit de définir la maîtrise d'ouvrage pertinente des centres de tri de grande taille (cf. *infra*).

2.1.3.2. Les collectivités font face à des enjeux de modernisation des déchèteries

Les déchèteries sont devenues un centre de coût important pour les collectivités (20 % des coûts du SPGD en 2013, ce qui reste inférieur à leur part dans les volumes de DMA collectés, de l'ordre de 35 %). Quatre facteurs pèsent sur ce poste de dépenses : l'augmentation des volumes collectés en déchèteries (+ 17 % entre 2007 et 2011) ; les réaménagements successifs et notamment l'augmentation du nombre de bennes du fait de l'augmentation du nombre de flux à séparer en lien avec le développement des filières REP ; l'entrée en vigueur de multiples normes, notamment en matière de sécurité pour les usagers et les personnels ; la sécurisation des enceintes et des conteneurs afin de prévenir les vols d'objets et de matières.

²² Étude prospective sur la collecte et le tri des déchets d'emballages et de papier dans le service public de gestion des déchets, ADEME, mai 2014.

Rapport

À cela s'ajoute le fait que, pour faire face à la demande de proximité des usagers et afin de diriger de plus en plus les flux d'apport volontaire vers le recyclage et le réemploi, les collectivités ont fait le choix d'implanter les déchèteries de sorte qu'elles soient aisément accessibles en termes de distance ou de durée de trajet. Le parc des déchèteries est ainsi passé de 3 001 en 2000 à 4 584 en 2014 selon l'ADEME.

Ce recours accru aux déchèteries doit conduire à une réflexion sur l'offre pertinente de ces installations, afin de concilier la nécessité d'une proximité pour l'utilisateur avec l'optimisation de leurs coûts de gestion.

La place des déchets des professionnels dans les déchèteries publiques est également en question : une tarification spécifique apparaît souhaitable et, en tout état de cause, lorsqu'il existe sur le territoire une offre de déchèteries professionnelles, les déchèteries publiques n'ont pas vocation à accueillir les déchets des professionnels.

Proposition n° 15 : Expliciter les conditions d'accès en déchèterie et encourager le développement d'une tarification spécifique pour les professionnels dans les déchèteries publiques.

2.2. Le système de prélèvement à trois étages n'est que partiellement incitatif

2.2.1. En amont, si le caractère incitatif des éco-contributions peut être renforcé, l'idée d'une taxe sur les produits non couverts par une REP doit être écartée

2.2.1.1. Les incitations à l'écoconception peuvent être renforcées

Les contributions versées aux éco-organismes par les metteurs sur le marché doivent viser à leur faire internaliser le coût économique et environnemental de la fin de vie de leurs produits. La mission relève que les incitations à l'écoconception se sont nettement développées, en particulier à la suite du Grenelle de l'environnement, tant dans la filière emballages que dans la filière papier dont les barèmes amont ont été analysés. Cette amélioration a permis certaines avancées sur le plan de l'écoconception (cf. annexe IV).

Toutefois, il existe encore des marges de progrès qui rendent nécessaire un approfondissement des incitations et des actions de prévention amont. Dans la filière emballages, il semble que d'autres préoccupations, notamment marketing, passent avant la prise en compte du signal-prix de l'écoconception lorsqu'une marque, surtout importante et internationale, examine l'opportunité d'une modification d'un emballage.

La mission relève néanmoins que si les incitations à l'écoconception sont essentielles, elles ne doivent pas mettre en péril l'adhésion des entreprises, et en particulier des plus petites d'entre elles qui peuvent rencontrer des difficultés à remplir des déclarations trop détaillées sur les produits qu'elles mettent sur le marché.

Proposition n° 16 : Renforcer progressivement dans les barèmes le niveau des incitations à l'écoconception et les actions de prévention des éco-organismes.

2.2.1.2. Si la « taxe amont » sur les produits non couverts par des filières REP est une piste qui semble trop complexe, l'extension ciblée du périmètre de certaines filières devrait être encouragée

L'idée d'une « taxe amont » est parfois présentée dans le débat public comme un moyen de faire contribuer au financement du service public de gestion des déchets les produits non couverts par les filières REP. En pratique, cette solution n'apparaît toutefois pas pertinente.

Rapport

Si elle poursuit un objectif de rendement, la taxe doit viser à couvrir l'ensemble des produits non couverts et être dans ce cas *ad valorem* (c'est-à-dire fonction du prix du bien), à l'instar de la TVA : elle perdrait de ce fait tout caractère incitatif et donc toute pertinence. À l'inverse, des taxes incitatives peuvent être envisagées sur un petit nombre de produits générateurs de déchets, mais l'exemple du projet de TGAP sur les sacs de caisse montre que la définition de l'assiette se heurte à de nombreuses difficultés²³, si bien qu'une interdiction réglementaire paraît plus adaptée. En outre, une telle taxation sur une base réduite et avec des taux élevés ne pourrait viser un objectif de rendement.

En revanche, la mission estime que le périmètre de certaines REP pourrait être élargi à des produits dont les matériaux peuvent être recyclés et/ou pour lesquels le versement d'une éco-contribution peut avoir un impact sur leur conception. Il semble cohérent à la mission que les produits dont les matériaux sont recyclés participent au financement du différentiel de coûts entre le recyclage et un autre mode de traitement moins onéreux. S'agissant de produits issus de secteurs économiques fragiles, comme la presse, la mission estime que le coût correspondant devrait être pris en compte dans les aides dont bénéficient ces secteurs, mais ne devrait pas remettre en cause le principe d'une extension du périmètre des REP.

Le Conseil national des déchets a procédé à une première détermination des REP dont le périmètre pourrait ainsi être élargi :

- ◆ la filière papier graphique, dont l'élargissement suppose un abandon des exemptions actuelles (presse, magazines, courriers administratifs,...) ;
- ◆ la filière « textiles, linge, chaussures » qui pourrait notamment être élargie aux tissus d'ameublement et jouets en tissu ;
- ◆ la filière emballages, dont l'extension aux emballages des acteurs économiques assimilés suppose des études complémentaires, tout comme l'extension de la filière des déchets diffus ménagers aux acteurs économiques assimilés ;
- ◆ en revanche, l'extension de la filière médicaments non utilisés aux produits vétérinaires n'apparaît pas pertinente, compte tenu de circuits de distribution trop différents.

La mission encourage à poursuivre les réflexions correspondantes voire à les étendre (à certains équipements de loisirs ou papiers sanitaires par exemple), de façon à pouvoir étendre le périmètre des REP existantes.

Proposition n° 17: Envisager une extension à d'autres produits du champ de couverture des REP existantes, sur la base d'une analyse économique et environnementale.

²³ La définition même de « sacs de caisse » suppose de pouvoir définir très en amont l'usage futur du sac plastique. En outre, l'exonération prévue pour les sacs de caisse biodégradable est difficile à appliquer.

2.2.2. Le financement du SPGD crée très peu d'incitations tant sur les ménages que sur les professionnels qui utilisent le service public

2.2.2.1. La tarification incitative est encore peu développée malgré les objectifs ambitieux du Grenelle et des premières expériences concluantes

Les collectivités disposent de deux instruments de financement spécifique du SPGD :

- ◆ la TEOM, qui représente 6,4 Md€ de recettes pour les collectivités en 2013, est le mode de financement largement majoritaire, le cas échéant en complément d'un financement par le budget général. Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties, son produit est très dynamique (+59 % sur les dix dernières années). Elle est recouvrée par l'État qui prélève 8 % du montant recouvré²⁴, au titre des frais de gestion ;
- ◆ la REOM, qui doit présenter un lien avec le service rendu, est adoptée dans des collectivités de taille généralement modeste qui assurent elles-mêmes le recouvrement. La REOM représente 679 M€ en 2013 et est elle aussi dynamique (+100 % sur les dix dernières années²⁵).

Même si sa portée normative fait débat, en 2009, la loi Grenelle 1 prévoyait que la TEOM et la REOM devraient intégrer dans un délai de cinq ans une part variable incitative, c'est-à-dire assise sur le volume ou le poids des déchets produits par les usagers. En 2014, cet objectif est encore loin d'être atteint. La part incitative de TEOM, dont le cadre juridique a été précisé par décret en 2012, n'a été mise en œuvre que dans trois collectivités au titre de la taxation 2013. La redevance incitative concernait en 2011 moins de 10 % des collectivités financées par une REOM. Des comparaisons internationales (cf. annexe IV) montrent par ailleurs que la tarification incitative est plus développée dans plusieurs pays de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Si elles demeurent peu nombreuses, les premières expériences de mise en œuvre d'une tarification incitative, *via* la TEOM ou la REOM, n'en sont pas moins concluantes. Sur le plan de la production de déchets, la comparaison, dans la durée, des performances de collecte de collectivités semblables avec ou sans redevance incitative, atteste d'une forte baisse des OMR, d'un développement de la collecte sélective et, dans une moindre mesure, d'une croissance des flux en déchèteries. L'analyse des coûts, plus délicate à appréhender compte tenu de la faiblesse des données disponibles, révèle, malgré l'investissement initial, des coûts aidés moindres dans les collectivités en tarification incitative et une tendance à la baisse qui peut s'expliquer par la baisse des OMR et l'augmentation des soutiens des éco-organismes.

Enfin, la mission a interrogé 26 collectivités sur les comportements inciviques associés à la mise en œuvre de la tarification incitative. Si plusieurs collectivités reconnaissent l'existence de tels comportements (reports de déchets, brûlages notamment de déchets verts,...), ceux-ci apparaissent néanmoins contenus et en tout état de cause maîtrisables par un calibrage adapté de la part incitative, des politiques de communication adéquates et des mécanismes de sanctions dont le cadre juridique gagnerait d'ailleurs à être précisé (cf. *supra*).

Au regard des entretiens avec de nombreuses collectivités, la mission insiste sur l'importance de la gestion des bases de données sur la production individuelle de déchets pour le succès de la mise en œuvre d'une tarification incitative que ce soit *via* une TEOM ou *via* une REOM.

²⁴ Aux termes de l'article 1641 du code général des impôts, les frais de gestion se décomposent en 3,6 % de frais de dégrèvement et de non-valeurs et 4,4 % de frais d'assiette et de recouvrement.

²⁵ Sur la même période, le nombre de collectivités couvertes par une REOM a évolué, sans qu'il ne soit possible de mesurer l'effet de ce changement de périmètre, faute de données exploitables sur les populations concernées.

Rapport

Sur la base de ces investigations, la mission est convaincue que l'atteinte des objectifs du SPGD nécessite un développement volontariste de la tarification incitative, *via* des mécanismes d'incitation, voire une obligation législative de mise en œuvre (cf. partie 3). À cet égard, la mission appuie l'objectif, fixé par l'article 19 du projet de loi sur la transition énergétique, selon lequel les collectivités doivent progresser vers la généralisation de cet outil.

Proposition n° 18 : Assouplir le cadre juridique de la TEOM incitative (TEOMi) en créant la possibilité de l'expérimenter sur une partie du territoire intercommunal pour en faciliter le déploiement.

Proposition n° 19 : Favoriser le développement de la tarification incitative en créant des incitations complémentaires, voire une obligation législative, de mise en œuvre (cf. scénarios).

2.2.2.2. La faible mise en œuvre de la redevance spéciale est désormais source de risque juridique majeur pour les collectivités

Les collectivités non financées par une REOM ont l'obligation depuis le 1^{er} janvier 1993 de mettre en place une redevance spéciale, acquittée par les professionnels éventuellement en complément de la TEOM, pour le financement de la gestion des déchets assimilés. Cette obligation n'est toutefois guère respectée : en 2013, seules 16,6 % des collectivités percevant la TEOM ont institué une redevance spéciale qui a représenté un produit de 117,6 M€. Ce montant apparaît faible au regard des montants de TEOM acquittés au titre de locaux à usage professionnel (1,2 Md€, soit 20 % du produit total de TEOM).

Alors que pendant plus de 20 ans, le non-respect de cette obligation n'a pas porté à conséquence, l'absence de redevance spéciale est désormais, depuis un récent arrêt du Conseil d'État²⁶, source de risque juridique fort pour les collectivités. Les entreprises, voire même les particuliers redevables de la TEOM, installées dans des collectivités qui ont institué la TEOM mais pas de redevance spéciale, pourraient contester le taux de TEOM et en demander une décharge partielle, en se fondant sur le moyen tiré de ce que ce la TEOM n'a pas vocation à couvrir les dépenses autres que celles nécessaires à la gestion des seuls déchets ménagers.

S'il faut communiquer auprès des collectivités sur ce nouveau risque juridique, la mission propose également de redéfinir la place et le rôle de la redevance spéciale, en étendant par voie législative l'assiette de la TEOM aux déchets assimilés et en prévoyant un dispositif incitatif.

La mission propose également de clarifier la situation des professionnels n'ayant pas recours au SPGD. Ces derniers peuvent actuellement être exonérés de TEOM à la discrétion des collectivités : la mission recommande un principe d'exonération dès lors qu'ils apportent la preuve du recours à un prestataire privé.

Proposition n° 20 : Communiquer auprès des collectivités sur le risque juridique lié à l'absence de mise en œuvre de redevance spéciale pour inciter à son développement.

Proposition n° 21 : Transformer la TEOM en taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées (TEOMA), dotée d'une part incitative obligatoire, pour les seuls professionnels qui ont recours au SPGD (cf. scénarios).

²⁶ Conseil d'État, 8ème et 3ème sous-sections réunies, 31 mars 2014, n° 368111.

2.2.3. La TGAP souffre de réfections non pertinentes par rapport à l'objectif

La TGAP vise à faire internaliser aux installations de traitement les coûts de leurs externalités environnementales, qui demeurent insuffisamment évaluées. En 2013, le produit de TGAP sur les déchets représente 293 M€ au titre des déchets stockés et 67,5 M€ au titre des déchets incinérés.

Comme le comité pour la fiscalité écologique (CFE), la mission estime que les réfections²⁷ de TGAP sont coûteuses (92 % de la TGAP collectée en 2012) et généralisées puisque 95,5 % des déchets stockés et 99,5 % des déchets incinérés bénéficient d'au moins une réfaction. Sur le plan économique, les seules réfections réellement justifiées sont celles qui permettent de mieux tenir compte de la réalité des externalités environnementales des installations de stockage et d'incinération. Or, la mission relève que plusieurs réfections ne sont pas justifiées par de meilleures performances environnementales des installations (ISO 14001, transport intermodal des déchets par voie fluviale ou ferroviaire) et devraient donc être supprimées.

En définitive, le signal-prix de la TGAP est fortement atténué tandis que l'instabilité de la législation contribue à brouiller les incitations. L'augmentation des taux de référence prévue par le Grenelle de l'environnement en 2009 ne s'est ainsi pas traduite par une augmentation à due proportion des taux moyens effectifs.

Par ailleurs, la mission émet de vives réserves, tant sur le plan de l'opportunité qu'en termes de faisabilité juridique et pratique, quant à la proposition du CFE de créer une nouvelle réfaction de TGAP en fonction des performances de collecte des collectivités, alors même qu'une moindre production d'OMR se traduit d'ores et déjà par une diminution des volumes stockés ou incinérés, et donc de la TGAP acquittée.

Proposition n° 22 : Renforcer l'évaluation du coût monétaire des externalités environnementales des installations de traitement.

Proposition n° 23 : Supprimer les réfections de TGAP non directement liées aux performances environnementales et ne pas créer de nouvelles réfections sans étude préalable précise de leur impact environnemental.

2.2.4. Tant en termes juridiques qu'en opportunité, la TVA n'est pas l'outil pertinent pour créer des incitations

En dehors des collectivités financées par une REOM qui ont la possibilité d'être assujetties, le SPGD est en principe une activité hors champ de la TVA. Le secteur des déchets bénéficie depuis 1999 d'un taux réduit de TVA qui a augmenté en 2012 et 2014, passant de 5,5 % à 10 %.

Compte tenu des règles européennes encadrant la TVA, l'application d'un taux réduit sur les produits issus du recyclage et la modulation du taux de TVA en fonction de critères non liés à la réalité des prestations taxées (par exemple, en fonction de la mise en œuvre ou non d'une tarification incitative) ne constituent pas des pistes réalistes (cf. annexe IV). Plus généralement, alors que les éco-contributions et les soutiens des éco-organismes, la tarification incitative et la TGAP peuvent permettre de créer les incitations pertinentes à tous les niveaux de la chaîne de production et de gestion des déchets, la modulation du taux de TVA n'apparaît pas comme l'outil économique le plus adéquat pour créer un signal-prix au sein de cette chaîne.

²⁷ En l'occurrence, réduction du taux applicable.

2.3. Les articulations entre acteurs ne favorisent pas toujours une logique de performance du système

2.3.1. Les politiques de prévention demeurent insuffisantes

La prévention des déchets constitue un levier important à la fois pour diminuer les coûts de collecte et de traitement et pour réduire la pression des modes de production et de consommation sur les ressources naturelles. Des moyens significatifs ont été consacrés à la prévention et à la communication : l'ADEME a investi à elle seule 159 M€ dans la prévention, entre 2009 et 2011, soit 31 % du montant des soutiens qu'elle apporte à la politique relative aux déchets.

Entre 2002 et 2012, 378 programmes locaux et 45 plans territoriaux de prévention répartis dans 25 régions ont été adoptés et 64 % de la population bénéficie désormais d'un tel programme. Toutefois, compte tenu de la crise économique et de l'atonie de la consommation, il est difficile d'imputer la baisse de 6 % des OMA sur la période 2007-2011 uniquement aux efforts de prévention (développement du compostage individuel et collectif, programmes de lutte contre le gaspillage alimentaire, développement du réemploi et de la réutilisation).

En tout état de cause, les actions menées par les collectivités n'atteignent pas encore les résultats escomptés :

- ◆ les consignes de tri sont encore trop souvent mal comprises et varient d'un territoire à l'autre. Les informations graphiques présentes sur les emballages ne donnent pas à l'utilisateur une indication fiable du caractère recyclable ou non du déchet et peuvent même l'induire en erreur :
 - dans un premier temps, le caractère recyclable du produit doit être directement identifiable pour le consommateur : le « Triman » constitue à cet égard un vecteur de clarification qui devra être accompagné d'une communication nationale²⁸. Ce pictogramme harmonisé devra être appliqué à partir du 1^{er} janvier 2015 sur tous les produits recyclables qui sont soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs. Son extension à l'échelon européen est souhaitable pour qu'il puisse produire tous les effets escomptés. La mission déplore toutefois que le projet de décret relatif à cette signalétique prévoie la possibilité de l'apposer sur un support dématérialisé ;
 - à plus long terme, en fonction d'une éventuelle extension des consignes de tri, une indication précise permettant de déterminer le bac de destination devra être présente sur l'emballage pour accompagner encore mieux le consommateur dans sa démarche de tri.
- ◆ si la distribution de composteurs individuels a été un moyen de prévention très utilisé (97 % des plans), leur bonne utilisation est souvent mal maîtrisée faute d'accompagnement et, par ailleurs, l'habitat vertical reste peu touché ;
- ◆ si la communication papier est indispensable, la relation entre l'utilisateur et les acteurs de la prévention, notamment les ambassadeurs du tri, s'avère plus efficace mais les moyens en la matière restent limités ;

²⁸ La mission ne se prononce pas sur la pertinence du pictogramme en tant que tel. Sa recommandation porte sur la généralisation d'une indication claire et harmonisée sur le caractère recyclable des produits.

Rapport

- ◆ le coût des actions de prévention, leur efficacité comme leur efficience sont encore insuffisamment maîtrisés par les collectivités. Les démarches visant à leur évaluation restent expérimentales. De ce fait certaines démarches de prévention qui se sont révélées particulièrement efficaces (cf. annexe VI) sont encore insuffisamment recensées, évaluées et capitalisées alors que leur valeur d'exemplarité pourrait être utile pour des territoires moins performants.

Proposition n° 24 : Rendre plus cohérente et plus efficace la communication sur les consignes de tri des recyclables en s'appuyant prioritairement sur une signalétique commune apposée directement sur les produits et/ou sur les emballages et en écartant les logos créant de la confusion dans l'esprit du consommateur.

Proposition n° 25 : Renforcer le dispositif d'évaluation des coûts, de l'efficacité et de l'efficience des actions de prévention et capitaliser sur les bonnes pratiques.

2.3.2. Les syndicats peuvent faire écran à la performance des collectivités adhérentes

Les modalités de contribution des adhérents à un syndicat sont déterminées par ses statuts et relèvent d'un choix discrétionnaire. Il n'existe donc pas de données nationales sur les pratiques de syndicats en la matière.

La mission a toutefois relevé que les contributions d'une collectivité compétente en matière de collecte à un syndicat mixte de traitement ne sont pas toujours assises sur les performances de collecte d'OMR et de recyclables. Elles peuvent être par exemple fonction du nombre d'habitants. En l'absence d'un tel mécanisme, les collectivités ne sont pas incitées à améliorer leurs performances de prévention et de tri sélectif pour réduire leur contribution au syndicat de traitement.

Proposition n° 26 : Développer des clauses incitatives dans les conventions entre le groupement de collecte et/ou de traitement et les collectivités membres afin de récompenser celles qui fournissent les efforts de prévention et de collecte sélective les plus significatifs.

2.3.3. Les relations collectivités - prestataires ne sont pas suffisamment concurrentielles et trop encadrées au détriment de l'instauration de logiques de performance

La mission n'a pu avoir accès qu'à de rares éléments contractuels ou financiers témoignant des relations commerciales effectives entre collectivités et prestataires. Les éléments obtenus ne constituent de ce fait qu'un élément limité d'appréhension de ces relations. Quelques constats peuvent néanmoins être faits :

- ◆ il existe une grande diversité de situations de concurrence sur le territoire. Dans certaines zones, celle-ci s'avère très limitée à tous les niveaux de la chaîne de prise en charge et de traitement des déchets ;
- ◆ de crainte d'une annulation par le juge des marchés si le cahier des charges est insuffisamment précis, les collectivités ont tendance à utiliser des « modèles » qui ne laissent pas place à l'innovation tant en termes d'usages que de produits. En conséquence la concurrence sur les matériels innovants reste faible ;
- ◆ les clauses de performance sont peu présentes dans ces contrats et généralement liées à l'activité et non au résultat.

Si certaines collectivités ont recours à l'externalisation pour étalonner leur régie interne, nombre de collectivités font appel à un prestataire externe comme complément de

Rapport

couverture du service public sans comparer coûts et qualité des prestations entre les différents modes d'organisation du service.

Proposition n° 27 : Développer des contrats types « à la performance », éventuellement sur des durées plus longues que celles des contrats actuels, qui feraient l'objet d'une sécurisation juridique.

Proposition n° 28 : Introduire un *reporting* systématique auprès de l'ADEME du nombre de réponses aux appels d'offre lancés par les collectivités territoriales et les éco-organismes afin de mesurer l'intensité concurrentielle sur le territoire.

2.3.4. La capacité des éco-organismes financiers à influencer sur la performance et l'organisation des filières atteint ses limites

Les relations entre collectivités et éco-organismes financiers sont marquées par un ensemble de difficultés :

- ◆ les financements versés par Eco-Emballages aux collectivités sont liés à un barème complexe. Si le barème actuel a connu de nettes améliorations et fait l'objet de moins de critiques, il vise à inciter les collectivités à modifier leur organisation et peut de ce fait être source de conflits ;
- ◆ si Eco-Emballages a un objectif de couverture de 80 % des coûts nets optimisés de la collecte sélective et du tri, le taux de couverture des coûts réels des collectivités par les éco-organismes financiers varie très fortement d'une collectivité à l'autre. Les situations de sur-couverture ou de sous-couverture observées par la mission peuvent, dans les cas extrêmes, ne pas jouer un rôle incitatif à la performance des collectivités ;
- ◆ le modèle actuel ne permet pas de soutenir les investissements très coûteux pour la massification des flux et l'industrialisation de la filière.

La mission considère que les éco-organismes doivent assumer une pleine responsabilité sur la gestion des déchets faisant l'objet d'une collecte sélective. Dans ce contexte, la mission propose de confier un rôle opérationnel aux éco-organismes financiers sur le tri et le traitement des emballages et papiers issus de la collecte sélective qui serait, quant à elle, soutenue à hauteur de 100 % d'un coût de référence. La mission a étudié plusieurs scénarios présentés dans la partie 3 du présent rapport. En tout état de cause, cette évolution du rôle des éco-organismes financiers devra s'accompagner d'une attention renforcée aux conditions de concurrence dans lesquelles ils exercent leur activité. Cette évolution n'interdit pas le maintien éventuel de centres de tri locaux, soit dans une logique sociale assumée par la collectivité, soit dans une logique de premier tri simplifié si cela est pertinent du fait des spécificités du territoire.

Proposition n° 29 : Afin de permettre la modernisation des centres de tri et la massification des flux de recyclables, confier un rôle opérationnel aux éco-organismes financiers sur le tri et le traitement des produits issus de la collecte sélective d'emballages et de papiers et couvrir à 100 % les coûts de référence de collecte afférents (cf. scénarios).

Les recommandations contenues dans ce rapport ne sont pas toutes de même nature : certaines constituent un socle essentiel à la bonne gestion du SPGD ; d'autres sont destinées à améliorer, selon différents niveaux d'ambition, le SPGD et lui permettre d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés dans le cadre du plan déchets 2020. La partie 3 *infra* a vocation à présenter l'articulation de ces recommandations et l'évaluation par la mission de leur impact.

3. Les objectifs ambitieux de la politique des déchets supposent de faire évoluer le SPGD pour en accroître la performance

3.1. La mission a tout d'abord défini un socle de réformes essentielles à la bonne gestion du service

Au terme de ses investigations, la mission a identifié un ensemble de mesures, évoquées *supra*, qui lui paraissent essentielles à la bonne gestion du service public de collecte et de traitement des déchets. Ces mesures ont trait à la planification, à l'organisation, aux coûts et au financement du SPGD. Elles sont détaillées dans les parties 1 et 2 et dans l'annexe VIII du présent rapport.

3.1.1. Mesures relatives à la planification de la prévention et de la gestion des déchets

Afin de pallier le manque de prescriptivité de la planification départementale et de conférer une véritable utilité au transfert de cette compétence au niveau régional, la mission recommande de donner toute sa portée au renforcement de la prescriptivité prévu dans le cadre de la loi NOTRe et de renforcer l'association des collectivités gestionnaires à l'élaboration du plan. Le développement des liens contractuels entre ces collectivités et le conseil régional est également susceptible d'accroître la déclinaison opérationnelle des plans.

Elle recommande également que les conseils régionaux se dotent d'une fonction d'observation, qui s'appuierait sur les antennes régionales de l'ADEME, en vue de favoriser le suivi des résultats économiques et environnementaux de la mise en œuvre des plans régionaux, et d'évaluer la pertinence des organisations retenues localement notamment en termes de taille des collectivités gestionnaires de la collecte et du traitement des déchets.

3.1.2. Mesures relatives à l'organisation du service public de gestion des déchets

La mission a pu mesurer au cours de ses investigations l'intérêt d'un équilibre entre :

- ◆ d'une part, la rationalisation de l'organisation du service afin de s'assurer que la compétence de gestion des déchets est assurée au bon niveau de collectivités et qu'elles détiennent les outils pour l'exercer ;
- ◆ d'autre part, le maintien d'une souplesse de gestion pour les collectivités afin qu'elles puissent adapter le SPGD aux caractéristiques de leur territoire.

Dès lors, la mission recommande la mise en œuvre des mesures suivantes :

- ◆ le transfert obligatoire de la compétence de gestion des déchets à l'intercommunalité, avec en contrepartie la possibilité pour les EPCI de ne transférer à un syndicat intercommunal qu'une partie de la compétence collecte ou traitement ;
- ◆ la suppression de l'obligation de collecte des ordures ménagères résiduelles une fois par semaine en porte-à-porte ;
- ◆ la suppression du pouvoir d'opposition des maires pour le transfert du pouvoir de police relatif à la réglementation de la collecte en cas de transfert de la compétence. Le pouvoir de police spéciale en matière de dépôts sauvages pourrait quant à lui être transféré au président de l'EPCI, voire du syndicat compétent, sauf en cas d'opposition majoritaire des collectivités composant l'intercommunalité.

En complément de ces mesures qui concernent les collectivités, la mission recommande la d'apposer directement sur les produits et/ou les emballages une signalétique nationale, voire européenne, sur leur caractère recyclable.

3.1.3. Mesures relatives aux coûts et aux performances du service

La mission a effectué, au cours de ses travaux sur les coûts du SPGD, un double constat paradoxal : si un manque de transparence pour le citoyen persiste en matière de performance de ce service, les collectivités sont toutefois soumises à de très lourdes obligations de *reporting* à destination de diverses parties prenantes (ADEME, éco-organismes, autres échelons et associations de collectivités locales).

Elle recommande dès lors d'assurer une publication obligatoire d'un budget annexe déchets, avec la possibilité de l'équilibrer par un abondement du budget principal. Cette obligation emporte la suppression de l'obligation de publication d'un état financier qui existe pour les collectivités les plus importantes.

La mission recommande également une centralisation, au niveau de l'ADEME, de l'ensemble des informations remontées par les collectivités, charge à l'agence de les fournir aux parties prenantes *via* des conventions d'échange d'informations. La mise en œuvre de ce dispositif devra être précédée d'un travail commun des représentants des collectivités, des éco-organismes et de l'ADEME afin de définir l'ensemble des informations nécessaires aux parties prenantes du SPGD et les conditions de partage de ces informations.

En outre, la mission s'est attachée à répondre aux difficultés relatives aux contrats de prestations de service, mises en avant d'une part par les collectivités qui présentent le manque de concurrence dans la réponse aux appels d'offres comme l'une des raisons de l'augmentation des coûts du service, et d'autre part par les entreprises du secteur qui regrettent le caractère trop peu tourné vers la performance des cahiers des charges qui encadrent ces prestations.

Dès lors, la mission recommande le recueil par l'ADEME, dans le cadre de ses enquêtes bisannuelles, de données relatives à la situation concurrentielle sur le territoire des collectivités, ainsi que le développement conjoint par les organismes représentant les collectivités et les prestataires de service de contrats-type de prestation renforçant la rémunération à la performance des prestataires.

3.1.4. Mesures relatives au financement du service

La mission recommande que la TEOM et la REOM deviennent des ressources des EPCI en cohérence avec le transfert au niveau intercommunal de la compétence déchets. La mission recommande également que les contributions des collectivités compétentes en matière de collecte aux syndicats de traitement soient, au moins partiellement, assises sur le niveau et la qualité de la production de déchets pour inciter à l'amélioration des performances de collecte.

Enfin, prenant acte de la jurisprudence du Conseil d'État, elle recommande d'accentuer la sensibilisation des collectivités sur les risques juridiques et financiers de non-respect de l'obligation de mise en œuvre de la redevance spéciale.

3.1.5. Étude d'impact du socle de recommandations

L'annexe VIII du présent rapport propose pour l'ensemble des recommandations du socle une étude des avantages, des inconvénients et des risques induits, ainsi qu'une étude de l'impact de ces recommandations sur le plan de la dépense publique, des performances environnementales, de la qualité du service public pour l'utilisateur et de l'emploi et de l'activité économique. Ces impacts sont résumés dans le tableau qui suit.

Tableau 3 : Synthèse de l'étude d'impact du socle de recommandations

Type	Impacts
Sur la dépense publique	- Impact direct difficile à chiffrer, économies maximales de quelques dizaines de millions d'euros - Impact à terme d'une meilleure visibilité sur les coûts du service
Environnemental	- Amélioration du tri et développement du recyclage - Réduction des volumes de déchets par la poursuite de la prévention
Sur l'activité économique et l'emploi	- Impact potentiel et à long terme de la planification sur le développement de l'économie circulaire (activité, réallocations d'emplois)
Sur la qualité de service	- Développement de la connaissance de l'utilisateur sur le service (organisation, coûts) et simplicité accrue du geste de tri - Réduction possible dans certaines collectivités des fréquences de collecte et développement de l'apport volontaire qui implique un effort supplémentaire de l'utilisateur

Source : Mission (annexe VIII).

3.2. Les objectifs du plan de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020 et du projet loi relatif à la transition énergétique sont ambitieux au regard des performances du SPGD au cours de la période récente

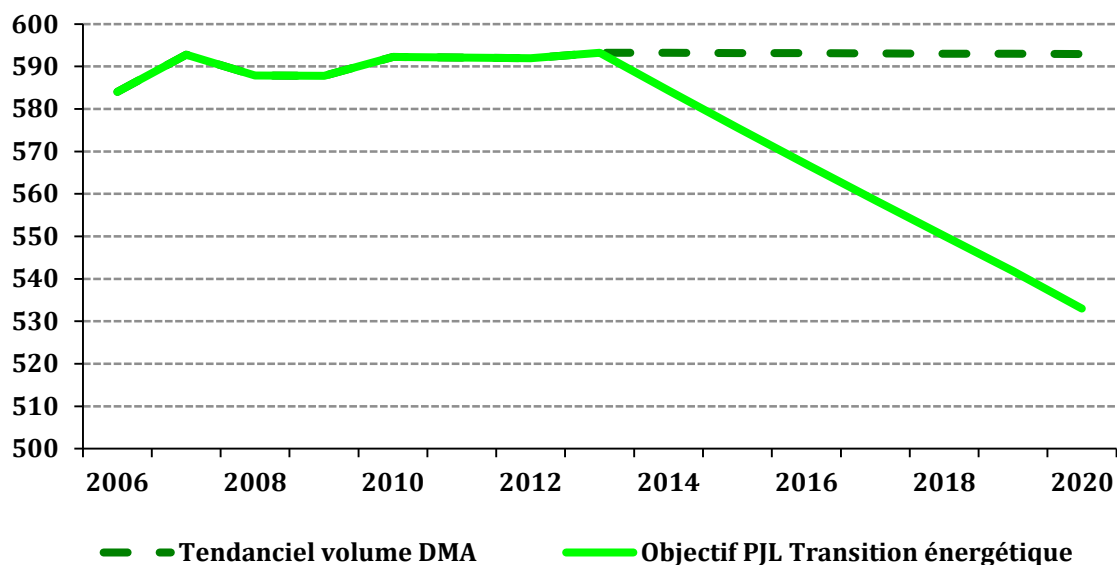
La mission relève le caractère extrêmement ambitieux, au regard des performances réelles du service public de gestion des déchets au cours de la période 2006-2013, des objectifs contenus dans le plan de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020 et le projet de loi relatif à la transition énergétique (PLTE) pour la croissance verte adopté en première lecture à l'assemblée nationale le 14 octobre 2014 :

- ◆ l'objectif de réduction de 10 %²⁹ du volume de déchets entre 2010 et 2020 porte sur les DMA, incluant donc les déchets collectés en déchèteries, tandis que l'objectif du Grenelle de l'environnement de réduction de la production de déchets de 7 % entre 2008 et 2013, dont l'atteinte n'est pas avérée faute de données pour l'année 2013 à l'heure de rédaction du présent rapport (-4,2 % entre 2008 et 2011), ne portait que sur les ordures ménagères et assimilées, hors déchets des déchèteries dont le tonnage a augmenté de 4,1 % par an en moyenne sur 2007-2011 ;
- ◆ l'objectif de taux de valorisation matière et organique des déchets non inertes non dangereux est porté à 55 % en 2020 et 60 % en 2025. Ce taux était de 37 % en 2011 ;
- ◆ l'objectif de baisse de la mise en décharge de 30 % entre 2010 et 2020 et de moitié en 2025 est à comparer avec l'évolution constatée entre 2006 et 2012 (-15 %) ;
- ◆ enfin, l'objectif de volume de bio-déchets collectés séparément de 30 kg par habitant, avec une généralisation de ce tri à la source en 2025, est à comparer avec le volume mesuré en 2011, incluant les déchets verts, de 18 kg par habitant.

La comparaison de l'objectif de réduction des volumes de DMA par rapport au tendanciel fournit une indication supplémentaire du caractère extrêmement ambitieux de cet objectif.

²⁹ Dans sa version initialement présentée à la mission, le plan déchets retenait un objectif, déjà ambitieux au regard des évolutions passées, de réduction de 7 % des DMA en 2020 par rapport à 2010.

Graphique 10 : Comparaison des objectifs du plan de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020 et du projet de loi sur la transition énergétique avec le tendancier (en kg/hab. de DMA)



Source : Mission, extrapolation à partir des données ADEME.

Il semble dès lors à la mission que l'atteinte de ces objectifs n'est envisageable, tout en maîtrisant les coûts, que si un ensemble de mesures volontaristes sont prises pour améliorer la performance du SPGD.

3.3. La mission propose trois scénarios incrémentaux d'évolution du SPGD

La mission a défini trois scénarios d'évolution du service public de gestion des déchets, rassemblant des recommandations relatives aux performances, au financement et au périmètre du service, qui se distinguent par leur degré d'ambition.

3.3.1. Scénario minimal

3.3.1.1. Présentation du scénario

La mission a pu mesurer l'importance des disparités territoriales en termes de dimensionnement et d'organisation du service, voire de comportement des usagers. Dans ce contexte, elle estime dans un scénario minimal qu'il relève du libre choix des collectivités gestionnaires d'utiliser les outils permettant une amélioration des performances du SPGD local, et que ce choix peut être encouragé par le développement des incitations adéquates.

Afin d'accroître la performance du service public sur le plan de l'efficacité (prévention des DMA, qualité du tri sélectif à la source) et de l'efficience (coût du service), la mission recommande aux collectivités de se fixer comme objectif d'atteindre pour trois indicateurs – volume de DMA par habitant, part des déchets non résiduels et coût complet par habitant –, des cibles correspondant à la performance médiane des collectivités de leur catégorie (cf. tableau 4).

Rapport

En extrapolant les résultats obtenus sur l'échantillon de collectivités étudié dans l'annexe III du présent rapport, la mission estime que l'atteinte de ces cibles de performance permettrait une diminution du coût complet de gestion du SPGD d'environ 856 M€, soit 8,1 % de la dépense totale, et une réduction des volumes de déchets produits d'environ 936 000 t, soit 3 % du volume actuel.

Tableau 4 : Performances cibles pour les différentes catégories de collectivités dans le scénario minimal

Catégorie de collectivité	C'1	C'2	C'3	C'4	C'5	C'6	C'7	C'8	C'9	C'10
Caractéristiques des catégories										
Population (nombre d'habitants)	< 7 500	7 500 - 19 999	7 500 - 19 999	7 500 - 19 999	7 500 - 19 999	20 000 - 49 999	20 000 - 49 999	> 50 000	> 50 000	
Habitat au sens de l'ADEME	Rural	Rural	Rural	Mixte	Mixte	Rural	Mixte	Mixte	Urbain	Touristique
Potentiel fiscal (en € par habitant)	< 200	< 200	200-500	< 200	200-500	200-500	200-500	200-500	> 200	
Cibles pour les trois indicateurs de performance										
Volume de déchets (en kg/habitant)	484	515	451	576	519	490	585	545	500	571
Part des non-OMR dans le volume (en %)	56	59	54	60	63	54	59	57	49	50
Coût complet de gestion (en € par habitant)	95	85	85	99	86	94	102	105	100	140

Source : Mission. Pour chaque indicateur, les cibles correspondent à la performance médiane des collectivités de chaque catégorie.

Pour accompagner les collectivités dans l'atteinte de ces cibles, la mission préconise, en dehors des recommandations du socle décrites *supra*, de donner la possibilité aux collectivités volontaires :

- ◆ d'expérimenter la TEOMi sur une partie du territoire intercommunal ou syndical, notamment pour leur permettre de mettre en œuvre le nouveau dispositif dans des communes à dominante rurale avant de le généraliser dans les communes comprenant un plus fort taux d'habitat collectif ;
- ◆ de bénéficier, si elles mettent en place une tarification incitative, selon le mode de financement initial, d'une modulation des frais de gestion de la TEOM (qui passeraient de 8 % du rendement brut de cette taxe à 5,5 %³⁰) ou, pour les collectivités en REOM, de soutiens financiers de l'ADEME recentrés sur ces collectivités ;
- ◆ de confier l'organisation du tri et du traitement aux éco-organismes financiers qui indemniseront alors les collectivités sur la base de 100 % d'un coût de référence de la collecte sélective.

³⁰ La baisse de 2,5 points des frais de gestion prélevés par l'État lorsqu'une part incitative à la TEOM est mise en place se justifie par la charge de travail supplémentaire pour les collectivités et par le risque de non recouvrement assumé par celles-ci sur la part incitative. Compte tenu de la charge qui repose également sur les services de la DGFIP, la mission considère qu'il n'y a pas lieu d'aligner les frais de gestion sur ceux de la taxe foncière (3 %).

3.3.1.2. Analyse d'impact

Les recommandations du scénario minimal, comme celles des deux autres scénarios, font l'objet dans l'annexe VIII du présent rapport d'une étude des avantages, des inconvénients et des risques induits, ainsi qu'une étude de leurs impacts.

Sous l'hypothèse que ces nouveaux dispositifs incitatifs permettraient un développement de la tarification incitative dans 60 % des collectivités rurales et dans 20 % des collectivités ayant un habitat mixte³¹ (soit environ 11 M d'habitants), ce scénario est susceptible de générer 124 M€ d'économies sur le coût restant à la charge des collectivités et de se traduire par une augmentation de 20 M€ de recettes des collectivités grâce à la baisse des frais de gestion. Sur le plan environnemental, ce développement de la tarification incitative serait susceptible de se traduire par une baisse des DMA de l'ordre de 1,2 % par rapport à 2011 (dont 3,0 % de baisse des OMR et 2,1 % d'augmentation du recyclage). Sous l'hypothèse que 10 % des collectivités font le choix de transférer la gestion du tri aux éco-organismes et d'être indemnisées à hauteur de 100 % d'un coût de collecte, les transferts de coût des collectivités vers les éco-organismes seraient de l'ordre de 20 M€.

Ainsi, si ces recommandations sont de nature à améliorer la capacité de la France à atteindre les objectifs du plan de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020, elles ne constituent pas, à l'évidence, une garantie de réalisation de ces objectifs. En outre, le fait que ce scénario participe largement d'une logique de volontariat des collectivités constitue un point de fragilité. L'exemple de la très faible mise en œuvre de la redevance spéciale, pourtant obligatoire, laisse supposer qu'un simple régime d'incitations, dont les collectivités seraient libres de profiter, n'est pas nécessairement de nature à permettre une amélioration de la performance du service.

Tableau 5 : Synthèse de l'étude d'impact du scénario minimal

Type	Impacts
Sur la dépense publique	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 124 M€ d'économies des collectivités sur les coûts restant à leur charge ◆ 20 M€ de transfert de coût des collectivités vers les éco-organismes ◆ D'autres économies sont possibles si les collectivités s'alignent sur les bonnes pratiques des collectivités les plus efficaces de leur catégorie
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 20 M€ de transfert de l'État vers les collectivités pour inciter à la mise en œuvre (baisse des frais de gestion)
Environnemental	Baisse de 1,2 % des DMA par rapport à 2011 dont : <ul style="list-style-type: none"> ◆ baisse de 3,0 % des OMR ; ◆ augmentation de 2,1 % des quantités recyclés.
Sur l'emploi et activité économique	Potentiel surcroît d'activité économique et réallocations d'emplois.
Sur la qualité de service	Le développement de la tarification incitative est susceptible de modifier les comportements de tri des usagers et, partant, de modifier leur utilisation du service (moins présentation des bacs d'OMR par exemple).

Source : Mission (annexe VIII).

³¹ Typologie d'habitat de l'ADEME.

3.3.2. Scénario moyen

3.3.2.1. Présentation du scénario

Le scénario moyen prend acte des objectifs fixés par le plan de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020 et contient un ensemble de recommandations destinées à donner les moyens aux collectivités gestionnaires de les atteindre.

Cela suppose en premier lieu que les collectivités se fixent comme objectif d'atteindre pour les trois indicateurs définis *supra* – volume de DMA par habitant, part des déchets non résiduels et coût complet par habitant –, des cibles correspondant à la performance du meilleur quartile de collectivités de leur catégorie (cf. tableau 6). Corrélativement, la nécessité d'une meilleure mesure de l'efficacité de gestion des collectivités, destinée à faciliter leur pilotage du service mais aussi à éclairer les choix publics ultérieurs en matière de gestion des déchets, impose une généralisation de l'outil de comptabilité analytique développé par l'ADEME.

En extrapolant les résultats obtenus sur l'échantillon de collectivités étudié dans l'annexe III du présent rapport, la mission estime que l'atteinte de ces cibles de performance permettrait une diminution du coût complet de gestion du SPGD d'environ 1,3 Md€, soit 12,3 % de la dépense totale, et une réduction des volumes de déchets produits d'environ 3 Mt, soit 9 % du volume actuel.

Tableau 6 : Performances cibles pour les catégories de collectivités dans le scénario moyen

Catégorie de collectivité	C'1	C'2	C'3	C'4	C'5	C'6	C'7	C'8	C'9	C'10
Volume de déchets (en kg/habitant)	407	456	416	505	504	467	525	527	471	548
Part des non-OMR dans le volume (en %)	64	68	59	70	64	59	65	63	52	62
Coût complet de gestion (en € par habitant)	81	79	77	92	83	79	85	96	97	115

Source : Mission. Pour chaque indicateur, les cibles correspondent à la performance minimale des collectivités comprises dans le meilleur quartile de chaque catégorie.

Pour favoriser l'atteinte de ces cibles, la mission recommande notamment :

- ♦ de définir une obligation légale de mise en œuvre d'une tarification incitative à horizon 2025, assortie d'une obligation intermédiaire pour les collectivités à horizon 2020 de se doter de moyens techniques permettant d'individualiser la mesure de la production de déchets. Cette obligation s'accompagnerait du maintien tant des marges de manœuvre dont les collectivités disposent pour définir les modalités de cette tarification, que des incitations financières prévues dans le scénario minimal ;

Cette obligation légale devrait être assortie d'une évolution des outils de financement. La TEOM pourrait être transformée en taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées, dotée d'une part incitative obligatoire pour les professionnels utilisant le service public. Cette part incitative remplacerait ainsi la redevance spéciale dont la faible mise en œuvre est source de risque juridique. Au terme du délai de dix ans, la part incitative devra également être instaurée pour les ménages.

- ♦ de renforcer le signal prix de la TGAP en supprimant les réfections non liées à la performance environnementale (ISO 14001, transport des déchets par voie fluviale ou ferroviaire) et en n'instaurant pas de réfaction liée aux performances de collecte des collectivités territoriales ;

Rapport

- ◆ de confier aux éco-organismes le rôle d'organisateur du tri et du traitement des recyclables secs des ordures ménagères, les collectivités vendant aux sociétés agréées le produit de la collecte sélective de ces déchets à un prix couvrant 100 % d'un coût de référence de la collecte. Il semble en effet à la mission que ce nouveau portage institutionnel de la gestion du tri permettra naturellement une massification des flux recyclés et une plus grande industrialisation des centres de tri, que la gestion par les collectivités n'est pas aujourd'hui en mesure d'assurer, tant sur le plan politique que financier. Le renforcement du rôle et du poids financier de ces éco-organismes suppose de renforcer le contrôle et la régulation³² par l'État de ces structures dont le pouvoir de marché serait nettement renforcé.

3.3.2.2. Analyse d'impact

Pour chiffrer l'impact de la mise en œuvre d'une tarification incitative, la mission s'est appuyée sur les écarts de coûts aidés³³ constatés dans les collectivités avec ou sans tarification incitative (cf. annexe IV). Ces données de coûts ne portent que sur un échantillon limité de collectivités et sur un nombre limité d'exercices, ce qui ne permet pas de mesurer l'impact financier à moyen terme de la tarification incitative. En outre, ces données portant sur un échantillon de collectivités essentiellement rurales, la mission a fait des hypothèses prudentes pour prendre en compte le fait que l'impact sur la baisse des coûts aidés de la tarification incitative pourrait être moindre dans les collectivités plus urbaines.

Sur cette base, la mission évalue que la généralisation de la tarification incitative est susceptible de générer par rapport à la situation actuelle 560 M€ d'économies sur les coûts restant à la charge des collectivités. Faute de données suffisantes, la mission n'a pas été en mesure d'évaluer ces économies en dynamique à l'horizon 2025 mais constate que les collectivités avec une tarification incitative ont une progression moins dynamique de leurs coûts aidés que les autres collectivités.

En outre, à niveau de TEOM constant, à l'horizon 2025, la baisse de 2,5 points des frais de gestion pour les collectivités mettant en place une part incitative à la TEOM se traduirait par 159 M€ de recettes complémentaires pour les collectivités (mais de moindres recettes pour l'État).

Sur le plan environnemental, la généralisation de la tarification incitative serait susceptible de se traduire par une baisse sensible des DMA (-5,6 % par rapport à 2011). Au sein des DMA, les OMR connaîtraient une forte baisse (-13,7 %) et les quantités recyclées (RSOM et verre) augmenteraient de 9,4 %.

Couplé avec la généralisation de la tarification incitative, le transfert aux éco-organismes de la maîtrise d'ouvrage du tri et la couverture à 100 % d'un coût de référence pour la collecte sélective est susceptible de se traduire par un gain net pour les collectivités de l'ordre de 208 M€. Les éco-organismes pourront amortir, au moins partiellement, ce surcoût en réalisant des économies d'échelle grâce à la massification des flux.

L'analyse d'impact de ce scénario est détaillée en annexe VIII.

³² Devraient par exemple être précisés les règles de passation des marchés (procédure et critères de choix, allotissement,...), la durée des contrats ainsi que les mécanismes de sanctions en cas de non-respect des objectifs de l'agrément.

³³ Selon la définition de l'ADEME, le coût aidé correspond au coût complet diminué des recettes de vente de matériaux, des contributions des éco-organismes et des aides diverses. Il s'agit donc du coût restant *in fine* à la charge des collectivités et donc des usagers du service public.

Rapport

Tableau 7 : Synthèse de l'étude d'impact du scénario moyen

Type	Impacts
Sur la dépense publique	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 560 M€ d'économies potentielles des collectivités sur les coûts restant à leur charge (par rapport à la situation actuelle) ◆ 208 M€ de transfert de coût des collectivités vers les éco-organismes (avec possibilité d'économies d'échelles) ◆ D'autres économies sont possibles si les collectivités s'alignent sur les bonnes pratiques des collectivités les plus efficaces de leur catégorie <p>159 M€ de transfert de l'État vers les collectivités lorsque la part incitative est généralisée (baisse des frais de gestion)</p>
Environnemental	<p>Baisse de 5,6 % des DMA par rapport à 2011 dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ baisse de 13,7 % des OMR ; ◆ augmentation de 9,4 % des quantités recyclés.
Sur l'emploi et activité économique	<ul style="list-style-type: none"> - Évolution de la structure de l'emploi dans le secteur du tri : d'un emploi de proximité souvent lié à des objectifs d'insertion à des emplois dans une logique industrielle - Possibilité de maintenir de l'emploi local dans les territoires où une logique de premier tri est pertinente
Sur la qualité de service	<p>Le développement de la tarification incitative est susceptible de modifier les comportements de tri des usagers et, partant, de modifier leur utilisation du service (moindre présentation des bacs d'OMR par exemple)</p>

Source : Mission (annexe VIII).

3.3.3. Scénario maximal

Le scénario maximal, au-delà de permettre d'atteindre les objectifs fixés dans le plan déchets voire ceux prévus dans le projet de loi sur la transition énergétique, a vocation à servir de cadre à une réforme volontariste du SPGD afin d'en maximiser les gains socio-économiques.

La mission recommande aux collectivités de se fixer comme objectif d'atteindre pour les trois indicateurs définis *supra* – volume de DMA par habitant, part des déchets non résiduels et coût complet par habitant –, des cibles correspondant à la performance du meilleur décile de collectivités de leur catégorie (cf. tableau 8). La recommandation du scénario moyen sur la généralisation de ComptaCoût® est également valable dans le scénario maximal. Dans ce scénario, l'obligation de publication d'un budget annexe serait assortie de l'interdiction d'assurer son équilibre par un abondement du budget principal, après un délai de transition.

En extrapolant les résultats obtenus sur l'échantillon de collectivités étudié dans l'annexe III du présent rapport, la mission estime que l'atteinte de ces cibles de performance permettrait une diminution du coût complet de gestion du SPGD d'environ 1,9 Md€, soit 18,1 % de la dépense totale, et une réduction des volumes de déchets produits d'environ 4,5 Mt, soit 13 % du volume actuel.

Rapport

Tableau 8 : Performances cibles pour les catégories de collectivités dans le scénario maximal

Catégorie de collectivité	C'1	C'2	C'3	C'4	C'5	C'6	C'7	C'8	C'9	C'10
Volume de déchets (en kg/habitant)	395	446	390	470	475	454	485	496	455	504
Part des non-OMR dans le volume (en %)	72	71	69	75	75	69	68	65	54	72
Coût complet de gestion (en € par habitant)	72	73	77	91	79	72	82	79	90	105

Source : Mission. Pour chaque indicateur, les cibles correspondent à la performance minimale des collectivités comprises dans le meilleur décile de chaque catégorie.

Afin de favoriser l'atteinte de ces objectifs, la mission estime que les leviers décrits dans les précédents scénarios doivent être utilisés au maximum de leur potentiel :

- ◆ la généralisation de la tarification incitative, dont le développement serait obligatoire dans un délai de dix ans comme dans le scénario moyen, serait assortie non seulement des mécanismes d'incitation mentionnés *supra* mais également d'un dispositif de sanctions en cas de non-application ;
- ◆ la réduction du périmètre du service public intercommunal de gestion des déchets, en confiant tout ou partie des compétences qui le constituent à des acteurs disposant d'une taille critique nécessaire à la massification du traitement et la réalisation des investissements indispensables pour le développement des filières de recyclage et de valorisation des déchets. Ces acteurs pourraient être des collectivités de taille supérieure à l'échelon intercommunal (métropole, département, région) et/ou des éco-organismes. Une hypothèse maximaliste pourrait même consister à confier intégralement le SPGD à des opérateurs privés qui, dans le cadre d'une délégation de service public, seraient chargés d'assurer la collecte, le tri et le traitement des déchets et percevraient directement une redevance auprès des usagers.

La mission est consciente que les évolutions de périmètre du service public de gestion des déchets envisagées dans le présent scénario participent d'une vision de l'organisation de ce service qui n'est pas aujourd'hui partagée par l'ensemble de ses parties prenantes. Les différentes variantes de ce scénario mériteraient une évaluation précise de leurs impacts, que la mission n'a pas été en mesure de conduire dans le temps qui était imparti pour ses investigations.

L'impact financier de l'hypothèse maximaliste (concession de l'ensemble du service) dépend de la capacité des collectivités à imposer une pression concurrentielle suffisante entre les prestataires mais se traduirait en tout état de cause par une baisse de 0,3 point du taux de prélèvement obligatoire puisque serait substituée à la TEOM une redevance perçue par le prestataire auprès des usagers.

La mission a considéré utile de mentionner cette hypothèse pour l'avenir. Dans un contexte de mutation de la nature, du périmètre et des responsabilités des collectivités territoriales et de recherche d'une efficacité accrue de la dépense publique, la question de l'acteur pertinent pour assurer la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés n'est pas tranchée.

3.3.4. Synthèse des scénarios

	Minimal	Moyen	Maximal
Objectifs			
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promouvoir auprès des collectivités des objectifs de performance équivalents à la médiane de chaque catégorie 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promouvoir auprès des collectivités des objectifs de performance équivalents aux meilleurs 25 % de chaque catégorie 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promouvoir auprès des collectivités des objectifs de performance équivalents aux meilleurs 10 % de chaque catégorie
Recommandations incrémentales			
Outils de gestion		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Généraliser l'utilisation de ComptaCoût 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Définir un principe d'équilibre des budgets annexes déchets
Financement	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Créer la possibilité d'expérimenter la TEOMi sur une partie du territoire intercommunal 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Transformer la TEOM en TEOMA et instaurer une part incitative obligatoire tant pour les ménages (dans un délai de dix ans) que pour les entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Assortir l'obligation légale de mise en œuvre de la tarification incitative dans un délai de dix ans
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Moduler les frais d'assiette de la TEOM pour inciter à la mise en œuvre de la TEOMi et son articulation avec la redevance spéciale. Concentrer les aides de l'ADEME sur les collectivités mettant en place une redevance incitative 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Moduler les frais d'assiette de la TEOM pour inciter à la mise en œuvre de la part incitative et concentrer les soutiens de l'ADEME sur la part incitative à la REOM ✓ Supprimer les réfections de TGAP non liées aux performances environnementales 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ d'incitations via les frais d'assiette de la TEOM et les soutiens de l'ADEME ✓ et de sanctions
Périmètre du service public	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Permettre aux collectivités de confier un rôle opérationnel aux éco-organismes financeurs 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ajuster le champ de couverture des éco-organismes et renforcer les incitations à l'écoconception ✓ Confier aux éco-organismes l'organisation du tri et du traitement des RSOM et du verre en contrepartie d'un renforcement de la régulation étatique 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Transférer la gestion, partielle ou totale, du SPGD : <ul style="list-style-type: none"> ✓ à la région / métropole ✓ aux éco-organismes ✓ au secteur privé

Source : Mission.

LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

Proposition n° 1 : Instaurer un régime de liberté de principe quant à la fréquence et au mode de collecte et prévoir la possibilité par dérogation d'imposer une norme de collecte en cas de carence ou de situation climatique ou sanitaire particulière, en modifiant l'article R. 2224-29 du CGCT.

Proposition n° 2 : Promouvoir l'harmonisation des modalités de collecte des matériaux recyclables autour des trois principaux schémas (multi-matériaux, fibreux/non fibreux, emballages / papiers graphiques).

Proposition n° 3 : Définir avec précision les conditions dans lesquelles l'extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques est pertinente sur les plans économique et environnemental.

Proposition n° 4 : Mieux évaluer l'opportunité d'une collecte séparée de bio-déchets, préalablement à toute négociation européenne ou décision nationale en la matière.

Proposition n° 5 : Rendre obligatoire la tenue d'un budget annexe dédié à la collecte et au traitement des déchets, pour l'ensemble des collectivités participant au SPGD. Cette obligation n'emporte pas nécessairement l'interdiction d'équilibrer le budget annexe par un abondement du budget principal.

Proposition n° 6 : Poursuivre le déploiement de Comptacoût® dans les collectivités gestionnaires du service public de gestion des déchets.

Proposition n° 7 : Faire de l'ADEME le guichet unique de remontée d'information provenant des collectivités sur le SPGD, en prévoyant une contractualisation avec les autres acteurs ayant besoin des données.

Proposition n° 8 : Renforcer la portée opérationnelle des schémas régionaux par la promotion de logiques contractuelles entre régions et collectivités compétentes et l'association étroite de ces dernières à l'élaboration des plans.

Proposition n° 9 : Intégrer dans les plans régionaux une analyse précise des coûts de la gestion des déchets et une réflexion sur la taille des collectivités en charge de la collecte et du traitement.

Proposition n° 10 : Mettre en place un dispositif d'observation régionale des déchets appuyé sur l'ADEME afin de soutenir le conseil régional dans le suivi de la planification.

Proposition n° 11 : Inclure la gestion des déchets ménagers dans les compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération en prévoyant un délai de deux ans pour le basculement des compétences encore exercées au niveau communal.

Rapport

Proposition n° 12 : Lever les contraintes relatives au découpage de la compétence déchets. Élargir les possibilités de transfert de tout ou partie de la compétence de gestion des déchets par une intercommunalité à un syndicat d'intercommunalités, à un syndicat mixte, à un département ou même à la région.

Proposition n° 13 : Retirer le pouvoir d'opposition des maires au transfert automatique aux EPCI et syndicats compétents en matière de collecte des pouvoirs de réglementation et de police qui lui sont associés. Permettre un transfert plus aisé du pouvoir de police spéciale en matière de dépôts sauvages aux EPCI et syndicats.

Proposition n° 14 : Faire de la TEOM une ressource des EPCI à fiscalité propre en cohérence avec leur compétence obligatoire en matière de déchets.

Proposition n° 15 : Expliciter les conditions d'accès en déchèterie et encourager le développement d'une tarification spécifique pour les professionnels dans les déchèteries publiques.

Proposition n° 16 : Renforcer progressivement dans les barèmes le niveau des incitations à l'écoconception et les actions de prévention des éco-organismes.

Proposition n° 17 : Envisager une extension à d'autres produits du champ de couverture des REP existantes, sur la base d'une analyse économique et environnementale.

Proposition n° 18 : Assouplir le cadre juridique de la TEOM incitative (TEOMi) en créant la possibilité de l'expérimenter sur une partie du territoire intercommunal pour en faciliter le déploiement.

Proposition n° 19 : Favoriser le développement de la tarification incitative en créant des incitations complémentaires, voire une obligation législative, de mise en œuvre (cf. scénarios).

Proposition n° 20 : Communiquer auprès des collectivités sur le risque juridique lié à l'absence de mise en œuvre de redevance spéciale pour inciter à son développement.

Proposition n° 21 : Transformer la TEOM en taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées (TEOMA), dotée d'une part incitative obligatoire, pour les seuls professionnels qui ont recours au SPGD (cf. scénarios).

Proposition n° 22 : Renforcer l'évaluation du coût monétaire des externalités environnementales des installations de traitement.

Proposition n° 23 : Supprimer les réfections de TGAP non directement liées aux performances environnementales et ne pas créer de nouvelles réfections sans étude préalable précise de leur impact environnemental.

Proposition n° 24 : Rendre plus cohérente et plus efficace la communication sur les consignes de tri des recyclables en s'appuyant prioritairement sur une signalétique

Rapport

commune apposée directement sur les produits et/ou sur les emballages et en écartant les logos créant de la confusion dans l'esprit du consommateur.

Proposition n° 25 : Renforcer le dispositif d'évaluation des coûts, de l'efficacité et de l'efficience des actions de prévention et capitaliser sur les bonnes pratiques.

Proposition n° 26 : Développer des clauses incitatives dans les conventions entre le groupement de collecte et/ou de traitement et les collectivités membres afin de récompenser celles qui fournissent les efforts de prévention et de collecte sélective les plus significatifs.

Proposition n° 27 : Développer des contrats types « à la performance », éventuellement sur des durées plus longues que celles des contrats actuels, qui feraient l'objet d'une sécurisation juridique.

Proposition n° 28 : Introduire un *reporting* systématique auprès de l'ADEME du nombre de réponses aux appels d'offre lancés par les collectivités territoriales et les éco-organismes afin de mesurer l'intensité concurrentielle sur le territoire.

Proposition n° 29 : Afin de permettre la modernisation des centres de tri et la massification des flux de recyclables, confier un rôle opérationnel aux éco-organismes financiers sur le tri et le traitement des produits issus de la collecte sélective d'emballages et de papiers et couvrir à 100 % les coûts de référence de collecte afférents (cf. scénarios).

Rapport

A Paris, le 8 décembre 2014

L'ingénieur général des
ponts, des eaux et des forêts



Pascal DOUARD

L'inspecteur général de
l'administration du
développement durable



Bruno FARENIAUX

L'ingénieur en chef des
ponts, des eaux et des forêts



Charles HELBRONNER

L'ingénieur général des
mines



Mireille CAMPANA

Le contrôleur général
économique et financier



Marie-Christine CHAPELLE

L'inspecteur général de
l'administration



Philippe CANNARD

L'inspecteur général
des finances



Jérôme FOURNEL

L'inspecteur des finances



Paul BAZIN

L'inspecteur des finances



Antoine CHOUC

Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Paris, le 02 MAI 2014

Les ministres

à

**M. le vice-président du Conseil général de
l'environnement et du développement
durable**

**M. le vice-président du Conseil général de
l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des
technologies**

**Mme la chef du service de l'Inspection
générale des finances**

**M. le chef du service de l'Inspection
générale de l'administration**

Le Comité Interministériel de Modernisation de l'Action Publique (CIMAP) du 18 décembre 2013 a décidé que la gestion des déchets par les collectivités territoriales serait évaluée en 2014.

La politique nationale de gestion des déchets a beaucoup progressé au cours des dernières décennies. D'une politique d'élimination des déchets « indésirables », elle a progressivement évolué pour intégrer des enjeux de valorisation, les déchets étant désormais considérés comme des ressources dans un contexte de pression accrue sur les approvisionnements stratégiques.

La gestion des déchets doit s'inscrire pleinement dans le développement d'une économie circulaire, à l'opposé de l'économie linéaire (extraire, produire, consommer, jeter). Elle doit également intégrer la notion de prévention, qui va de pair avec le développement de modèles de production et de consommation durables. La gestion des déchets s'est aussi approprié les enjeux économiques tels que le développement de filières industrielles robustes et locales, et sociétaux tels que le rôle de l'économie sociale et solidaire. Elle s'inscrit par ailleurs de plus en plus dans un cadre fixé par les directives européennes.

Le rôle des collectivités territoriales dans la gestion opérationnelle des déchets « ménagers et assimilés » est central. Ce rôle était initialement fondé sur des considérations de salubrité publique, mais doit s'adapter aux nouveaux enjeux. Au cours des vingt dernières années, les politiques de gestion des déchets menées par les collectivités ont su s'adapter à de nouvelles pratiques, telles que le tri des déchets ou la limitation de la mise en décharge. Les nouveaux défis – développement de l'économie circulaire, de filières industrielles solides et d'une approche basée sur l'utilisation économe des ressources, nécessité d'atteindre des objectifs environnementaux –, nécessitent de faire évoluer le rôle des collectivités territoriales et son articulation avec celui des autres acteurs, notamment industriels.

Les modèles de fonctionnement retenus par les collectivités dépendent des spécificités locales et de l'histoire du développement de l'activité de gestion des déchets. Or les exigences fixées par les directives européennes se renforcent et le développement de plans industriels favorisant les filières professionnelles de gestion des déchets à l'échelle nationale nécessite une certaine massification des flux et une systématisation des pratiques. Dans ce contexte, l'évaluation devra déterminer comment, dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, ces dernières pourront être mieux mobilisées pour l'atteinte des performances que nous visons et comment une harmonisation des pratiques pourra être encouragée.

Dans ce cadre, l'évaluation aura pour objectifs :

1) d'identifier les améliorations possibles des performances économiques et environnementales des services publics locaux de gestion des déchets, notamment par une meilleure articulation des différents niveaux territoriaux (de la commune à la région), et plus généralement de proposer toutes évolutions de ces services publics permettant d'atteindre les objectifs des politiques publiques tels qu'ils résulteront du « Plan déchets 2020 », en envisageant les modalités de déclinaison de ces objectifs à l'échelle des collectivités territoriales ;

2) d'appréhender et d'optimiser les coûts de cette politique ; la dépense de gestion des déchets prise en charge par le service public de gestion des déchets est estimée à 9,4 milliards d'euros (dont 8 milliards de dépenses courantes) par le service statistique du MEDDE pour l'année 2011.

Vous vous attacherez, en particulier :

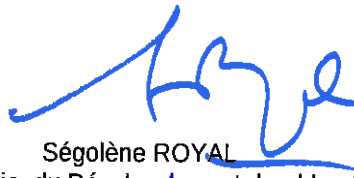
- à cartographier le rôle et à analyser l'articulation, et la pertinence des différents échelons de collectivités territoriales dans la collecte, le traitement et la valorisation des déchets. En cohérence avec les décisions à venir en matière de décentralisation, vous documenterez les conditions de réussite d'une régionalisation des plans de prévention et de gestion des déchets. Vous vous appuierez également sur l'analyse d'exemples concrets pour déterminer si certaines modalités d'organisation territoriale, notamment à l'échelon intercommunal, apparaissent plus pertinentes que d'autres ;
- à examiner l'articulation des prérogatives des collectivités avec celles du secteur privé, notamment s'agissant du tri des déchets ;
- à analyser l'impact économique et environnemental des choix techniques et de gestion retenus par les collectivités ;
- à déterminer si et dans quelle mesure le recours à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), à la redevance spéciale et à la tarification incitative peut contribuer à l'optimisation de la performance et de l'efficacité de la gestion des déchets par les collectivités. Une cartographie des différences locales, de leur justification et de leur impact est nécessaire, et il conviendra le cas échéant que vous fassiez des propositions d'amélioration ;
- à analyser la coordination des actions de prévention et de communication menées par les différents acteurs impliqués dans la conduite de la politique des déchets et, le cas échéant, à en proposer des pistes d'amélioration ;
- et, plus globalement, à proposer des scénarios chiffrés d'économies.

Vous intégrerez à vos réflexions les premiers résultats des travaux en cours dans le cadre du Comité pour la fiscalité écologique s'agissant de la fiscalité des déchets et du Conseil national des déchets s'agissant de l'élaboration du Plan déchets 2020. Vous veillerez par ailleurs à associer de manière rapprochée les représentants des associations représentatives des collectivités territoriales à votre démarche.

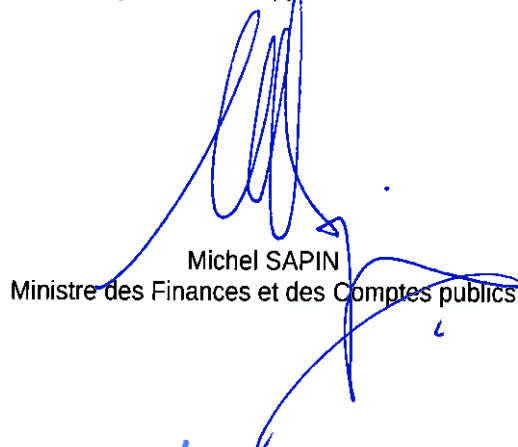
La responsabilité opérationnelle de cette évaluation sera confiée au Conseil général de l'environnement et du développement durable, qui l'exercera en lien étroit avec le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration. La directrice générale de la prévention des risques en sera la coordinatrice. Les services de nos ministères se tiennent en outre à votre disposition pour faciliter le déroulement de cette mission. Un comité de pilotage de l'évaluation de la gestion des déchets par les collectivités territoriales sera créé au sein du Conseil national des déchets (CND) auquel le SG-MAP sera associé.

Un rapport d'étape sera remis par vos soins au comité de pilotage de l'évaluation d'ici au 15 juin 2014, dont il sera tenu compte pour la finalisation du Plan déchets 2020. Le comité de pilotage statuera sur les pistes qu'il conviendra d'approfondir en vue d'une remise des conclusions définitives de l'évaluation avant le 15 août 2014. Les scénarios que vous envisagerez s'inscriront dans une logique de simplification, notamment du point de vue des bénéficiaires finaux. Le cas échéant, ils chiffreront précisément les économies qui pourraient être réalisées sans dégradation des objectifs et performances attendus en matière environnementale.

Nous vous demandons de nous alerter, ainsi que le SGMAP, de toute difficulté que vous pourriez rencontrer



Ségolène ROYAL
Ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'énergie



Michel SAPIN
Ministre des Finances et des Comptes publics



Bernard CAZENEUVE
Ministre de l'Intérieur

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

LETTRE DE MISSION

- ANNEXE I : ORGANISATION ET ACTEURS DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS**
- ANNEXE II : ASPECTS TECHNICO-ÉCONOMIQUES DE LA GESTION DES DÉCHETS**
- ANNEXE III : COÛTS ET PERFORMANCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS**
- ANNEXE IV : FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS**
- ANNEXE V : PLANIFICATION DE LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS**
- ANNEXE VI : COMMUNICATION ET PRÉVENTION DES DÉCHETS**
- ANNEXE VII : COMPARAISONS INTERNATIONALES**
- ANNEXE VIII : SCÉNARIOS DE RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS**
- ANNEXE IX : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES OU CONSULTÉES PAR LA MISSION**

ANNEXE I

Organisation et acteurs du service public de gestion des déchets

SOMMAIRE

1. ... LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT LES ACTEURS MAJEURS DE LA GESTION DES DÉCHETS.....	1
1.1. Le bloc communal dispose d'une compétence large sur le service public de gestion des déchets (SPGD)	1
1.2. La compétence déchet relève largement des intercommunalités mais est très souvent structurée de manière autonome	3
1.2.1..... <i>La compétence déchet est largement transférée aux intercommunalités mais reste soumise à des contraintes d'organisation</i>	3
1.2.2..... <i>La création d'un bloc de compétence déchet cohérent doit être privilégiée</i>	11
1.3. Les modes de gestion de la compétence déchet font apparaître des déterminants autant historiques et institutionnels qu'économiques	15
1.3.1..... <i>Des modes de gestion multiples</i>	15
1.3.2..... <i>Le mode de gestion donne un léger avantage à l'externalisation sur la régie mais une analyse au cas par cas des compétences et des situations est nécessaire pour en juger</i>	17
1.3.3..... <i>Les relations entre collectivités et prestataires sont trop peu fondées sur une logique de performance et sont fortement influencées par le degré local de concurrence pour la gestion des déchets</i>	19
2. ... LES ÉCO-ORGANISMES SONT DES ACTEURS DE PLUS EN PLUS IMPORTANTS DANS LE DOMAINE DES « COLLECTES SÉLECTIVES » ET DE LEUR TRAITEMENT	22
2.1. Les éco-organismes sont issus de bases juridiques variées et couvrent de multiples secteurs.....	23
2.1.1..... <i>Les éco-organismes sont des acteurs privés très particuliers</i>	27
2.1.2..... <i>Le champ d'intervention des éco-organismes est lié aux filières de produits</i>	28
2.1.3..... <i>Les éco-organismes relèvent de deux modalités d'intervention principales</i>	28
2.2. Les relations entre collectivités territoriales et éco-organismes organisateurs constituent un élément essentiel de la dynamique du recyclage.....	33
2.2.1..... <i>Une relation sans difficulté particulière avec les éco-organismes opérationnels</i>	33
2.2.2..... <i>Des collectivités territoriales en « conflit naturel » avec les éco-organismes financeurs</i>	34
2.3. Le développement du tri sélectif et du recyclage suppose des évolutions organisationnelles.....	37
2.3.1..... <i>Le modèle allemand constitue un point de comparaison pertinent</i>	37
2.3.2..... <i>La massification des chaînes de tri et de traitement est une nécessité pour développer l'économie circulaire à un coût maîtrisé</i>	37
2.3.3..... <i>Des évolutions organisationnelles sont nécessaires</i>	39
PIÈCE JOINTE 1 : ACTEURS ET INCITATIONS	47

1. Les collectivités territoriales sont les acteurs majeurs de la gestion des déchets

1.1. Le bloc communal dispose d'une compétence large sur le service public de gestion des déchets (SPGD)

L'article L.2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT) confie aux communes et intercommunalités la responsabilité de l'élimination des déchets : « *les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, l'élimination des déchets ménagers* ». Ceci inclut l'ensemble des opérations de collecte, de transport, de tri, de traitement (y compris la valorisation) et de stockage des déchets ménagers à partir du moment où ils sont déposés sur la voie publique.

Le contenu du service de l'élimination des déchets ménagers a lui-même été défini par la loi du 15 juillet 1975. Il comporte :

- ◆ un service obligatoire : l'élimination des déchets des ménages. Il est prévu à l'article L. 541-2 du code de l'environnement qui dispose : « *L'élimination des déchets comporte les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie, ainsi qu'au dépôt ou au rejet dans le milieu naturel de tous autres produits dans des conditions propres à éviter les nuisances (...)* ».
- ◆ un service facultatif : l'élimination des déchets assimilés. Prévu à l'article L. 2224-14 du CGCT, il dispose que les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) « *assurent également l'élimination des autres déchets définis par décret qu'ils peuvent eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétion particulière* » :
 - cela vise essentiellement les déchets produits par les commerçants, artisans, restaurateurs et administrations, le décret du 7 février 1977 pris en application de la loi précitée précisant que « *les déchets d'origine commerciale ou artisanale qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être éliminés sans sujétions techniques particulières et sans risque pour les personnes ou l'environnement sont éliminés dans les mêmes conditions que les déchets des ménages* » ;
 - cela vise également, de manière plus spécifique, les déchets d'emballage non domestiques comme précisé par le décret 94-609 du 13 juillet 1994 : « *(...) détenteurs de déchets d'emballage mentionnés à l'article 1er qui produisent un volume hebdomadaire de déchets inférieur à 1 100 litres et qui les remettent au service de collecte et de traitement des communes* ».

Par ailleurs, la consistance du SPGD est encadrée juridiquement :

- ◆ les articles article R. 2224-23 du CGCT et suivants prévoient que :
 - dans les zones agglomérées groupant plus de cinq cents habitants permanents, qu'elles soient comprises dans une ou dans plusieurs communes, les ordures ménagères sont collectées en porte-à-porte au moins une fois par semaine ;
 - cette obligation de collecte hebdomadaire en porte-à-porte vaut également pour les stations balnéaires, thermales ou de tourisme pendant la saison, pour les terrains de camping,...

Annexe I

- dans les autres zones, le maire peut prévoir par arrêté soit la collecte en porte-à-porte, soit le dépôt à un ou plusieurs centres de réception mis à la disposition du public ;
 - des dérogations à la collecte hebdomadaire sont toutefois possibles : l'article R. 2224-29 du CGCT permet au préfet, après avis des conseils municipaux intéressés, d'autoriser des dispositions dérogeant temporairement à la collecte hebdomadaire ;
- ◆ par ailleurs, en matière de collecte sélective, si la loi est moins prescriptive, elle dispose néanmoins (article L. 2224-16 du CGCT) que : « *le maire peut régler la présentation et les conditions de la remise des déchets en fonction de leurs caractéristiques. Il fixe notamment les modalités de collectes sélectives et impose la séparation de certaines catégories de déchets, notamment du papier, des métaux, des plastiques et du verre, pour autant que cette opération soit réalisable d'un point de vue technique, environnemental et économique* ».

Par ailleurs, si une distance de l'ordre de 200 mètres par rapport à l'habitation est considérée en général comme la distance maximale pour justifier que le service de desserte en porte-à-porte est bien assurée (et justifie un assujettissement à la TEOM), le juge administratif prend en compte des éléments plus larges (état du chemin d'accès à l'habitation, entrée de la propriété,...) plusieurs décisions, essentiellement en zone rurale, allant très au-delà de 200 mètres¹, mais ne justifient pas pour autant une distance identique en zone plus dense.

Si des objectifs sanitaires sont à l'origine de l'article R. 2224-29, celui-ci fait l'objet depuis plusieurs années d'un chantier de réécriture qui n'a pas encore abouti visant notamment à assouplir les obligations de collecte hebdomadaire.

La mission a pu constater que, pour de nombreuses collectivités territoriales – et souvent pour celles qui innovent le plus en matière de gestion des déchets-cette obligation n'a pas nécessairement de sens. L'obtention d'une autorisation préfectorale pour régler de manière fine l'organisation d'un service de proximité est inutilement contraignante au regard de la libre administration des collectivités territoriales.

Par ailleurs, la fréquence minimale imposée de collecte des OMR dans nombre de pays voisins (Allemagne, Autriche, Royaume-Uni, Belgique) est en général d'une fois tous les quinze jours.

A minima, un desserrement de la contrainte serait souhaitable même si une très large majorité de collectivités (c'est le cas en zone urbaine ou périurbaine) conservera des fréquences et des modes de collecte très supérieurs aux minima. Mais la mission propose d'aller plus loin et d'inverser le principe :

- ◆ liberté de choix pour les collectivités territoriales quant à la consistance du service en termes de fréquence des collectes et/ou de modalité (porte-à-porte ou apport volontaire) ;
- ◆ possibilité d'imposer par arrêté préfectoral, après consultation des collectivités territoriales, une norme contraignante en cas de :
 - carence d'une collectivité dans l'exercice de sa mission de collecte ;
 - territoire particulier au regard des risques sanitaires.

¹ Arrêt CE 24 juillet 1981 Ausseil, RJF n°991, sur la distance entre le point de passage le plus proche du véhicule de service et l'entrée de la propriété. CAA de Marseille, 8 mars 1999, Gambini, des immeubles situés respectivement à 288 et 410 mètres du conteneur relevé par les véhicules du service de ramassage ont été considérés comme desservis. CAA de Lyon, 27 décembre 2002, n° 99-1781 2eme chambre, Meyer, le service est assuré dans le cas « *d'une propriété dont l'entrée donne sur une voie aisément praticable où circule le véhicule de collecte, alors même que ce véhicule s'arrête à 215 mètres du portail de la propriété* ». Arrêt CE 12 mai 1997, Société Natiobail, rec. n°115677, la desserte d'un immeuble par le service de ramassage est apprécié au regard des circonstances propres à chaque cas, compte tenu de l'accessibilité à ce point.

Proposition n° 1 : Instaurer un régime de liberté de principe quant à la fréquence et au mode de collecte et prévoir la possibilité par dérogation d'imposer une norme de collecte en cas de carence ou de situation climatique ou sanitaire particulière, en modifiant l'article R. 2224-29 du CGCT.

1.2. La compétence déchet relève largement des intercommunalités mais est très souvent structurée de manière autonome

1.2.1. La compétence déchet est largement transférée aux intercommunalités mais reste soumise à des contraintes d'organisation

1.2.1.1. Le cadre juridique actuel facilite le transfert aux intercommunalités

Les communes ont la possibilité de transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte² soit l'ensemble de la compétence, soit la seule compétence traitement.

Selon le type d'EPCI, le transfert de la compétence déchet vers l'EPCI est plus ou moins contraint juridiquement. Comme l'illustre le tableau des compétences ci-dessous :

- ◆ il s'agit d'une compétence optionnelle pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération ;
- ◆ il s'agit d'une compétence obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles.

Les agglomérations nouvelles (CAN et SAN) font l'objet de dispositions spécifiques quant aux compétences et à leur extension³ qui dépendent en partie des compétences dont disposaient les communes et intercommunalités préexistant à la nouvelle agglomération.

Enfin, la compétence traitement peut être transférée au département, l'article L. 2224-13 disposant que « à la demande des communes et des établissements publics de coopération intercommunale qui le souhaitent, le département peut se voir confier la responsabilité du traitement, de la mise en décharge des déchets ultimes et des opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent ». Même si certains départements prennent une part importante dans la partie traitement via des syndicats mixtes, seule la Mayenne a pris en charge directement la compétence conformément à l'article précité.

Tableau 1 : La compétence déchet au sein des compétences des intercommunalités⁴

	Communautés de communes	Communautés d'agglomération	Communautés urbaines
Compétences obligatoires	Aménagement de l'espace Développement	Développement économique Aménagement de l'espace	Développement et aménagement économique, social, culturel

² Un syndicat mixte est une structure de coopération entre collectivités qui associe différents types de collectivités (communes, EPCI et départements par exemple). Ces syndicats sont dits « fermés » lorsque seules des communes et EPCI en font partie : leur régime juridique est alors proche des règles régissant les intercommunalités. Ils sont dits ouverts si d'autres structures publiques (départements, régions, établissements publics,...) y sont associées : leur régime juridique est alors défini de manière assez largement conventionnel même s'il existe des exceptions.

³ Soumises à intervention du représentant de l'État.

⁴ Le projet de loi NOTRe rajoute des compétences obligatoires et des compétences optionnelles pour les communautés de communes et communautés d'agglomération mais ne modifie pas le positionnement des compétences déchets.

Annexe I

	Communautés de communes	Communautés d'agglomération	Communautés urbaines
	économique	Equilibre social de l'habitat Politique de la ville	Aménagement de l'espace Equilibre social de l'habitat Politique de la ville Gestion des services d'intérêt collectif Environnement/cadre de vie (y comp. déchets)
Compétences optionnelles	<p>Un groupe parmi :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Environnement - Logement et cadre de vie (y comp. déchets) - Voirie - Équipements culturels et sportifs et préélémentaire et élémentaire - Action sociale d'intérêt communautaire - Tout ou partie de l'assainissement <p><u>Pour la dotation bonifiée d'intercommunalité, 4 sur 7 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Zones d'activité et développement économique d'intérêt communautaire ; - Schéma de cohérence territorial / ZAC - Voirie - Logement social - Traitement des déchets - Assainissement - Équipements sportifs. 	<p>3 groupes parmi :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Voirie - Assainissement - Eau - Environnement et cadre de vie (y comp. gestion des déchets) - Équipements culturels et sportifs - Action sociale 	
Compétences facultatives	Autres ou compétences optionnelles non déjà prises en compte	Autres ou optionnelles non déjà prises en compte	Par convention avec le département : - l'action sociale ; - la voirie.

Source : DGCL.

Annexe I

La coopération entre entités publiques en matière de déchets doit également tenir compte des contraintes posées par la jurisprudence communautaire. Par un arrêt du 9 juin 2009 *Commission contre Allemagne*⁵, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a posé qu'un contrat de coopération entre personnes publiques ne pouvait s'exonérer de l'organisation d'une procédure de publicité et de mise en concurrence que sous réserve des conditions suivantes :

- ◆ la coopération entre entités publiques a pour objet d'assurer la mise en œuvre d'une mission de service public commune ;
- ◆ les contrats doivent être conclus exclusivement par des entités publiques, sans la participation d'une partie privée ;
- ◆ aucun prestataire privé ne doit être placé dans une situation privilégiée, par rapport à ses concurrents ;
- ◆ la coopération que ces contrats instaure doit être uniquement régie par des considérations et des exigences propres à la poursuite d'objectifs d'intérêts publics".

Autrement dit, une commune non adhérente à une structure intercommunale ne peut vraisemblablement pas faire appel sans mise en concurrence à une telle structure exerçant cette compétence comme s'il s'agissait d'un prestataire extérieur.

1.2.1.2. La compétence déchet n'est en revanche que partiellement partageable

Depuis la loi du 12 juillet 1999, la compétence déchet peut être scindée en deux :

- ◆ la compétence collecte ;
- ◆ la compétence traitement, mise en décharge des déchets ultimes, ainsi que les opérations de transport, tri ou de stockage qui s'y rapportent.

Ce partage comporte des aménagements mais aussi des limites :

- ◆ comme le précise la loi, le partage entre collecte et traitement peut faire l'objet d'aménagements pour les « *opérations de transport, de tri ou de stockage qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement* ».
- ◆ toutefois, la compétence collecte est appréhendée globalement et ne peut être séparée entre collecte sélective et collecte des OMR ;
- ◆ de même, la compétence traitement est appréhendée globalement sans distinguer tri, stockage et valorisation ;
- ◆ au regard des différents types d'intercommunalité, le caractère obligatoire ou optionnelle de la compétence ne distingue pas entre collecte et traitement ;
- ◆ pour les départements, seule la compétence traitement est transférable ;

⁵ Il s'agissait d'une question préjudicielle portant sur un contrat conclu entre deux collectivités territoriales "par lequel l'une d'entre elles transfère à l'autre une compétence strictement limitée contre remboursement des frais". La Cour a considéré un tel contrat comme relevant du champ des marchés publics dès lors que le contrat n'instaure pas entre les deux entités publiques une coopération pour la mise en œuvre d'une mission de service public et qu'une compensation financière représentative des coûts engendrés par la mission est prévue au contrat. En outre, l'entité à qui était confiée la mission pouvait sous-traiter à des tiers. Cet arrêt a été complété par la CJUE par un arrêt et une ordonnance de juin 2013 (CJUE, 13 juin 2013, n° C-386/11 et CJUE, 20 juin 2013, n° C- 352/12).

Annexe I

- ◆ lorsqu'elles sont distinguées, et même si les évolutions législatives ont progressivement ouvert le champ des possibilités⁶, les compétences ne peuvent pas être transférées « par morceau » directement par la commune. Ainsi, une commune ne peut transférer la compétence traitement vers un syndicat mixte d'un côté, la compétence collecte vers un EPCI de l'autre. Pour obtenir un tel effet, la commune doit transférer globalement la compétence déchet vers un EPCI qui lui-même transférera la seule compétence traitement vers un syndicat mixte.

Certaines collectivités se sont au demeurant parfois affranchies de ces contraintes. La Cour des comptes dans son rapport de 2011⁷ pointait des cas de transfert dits « en étoile » en principe prohibés ou des transferts en cascade de syndicat à syndicat sur des démembrements de compétence traitement ou collecte.

Ces contraintes – qui avaient leur logique pour éviter un morcellement des compétences des EPCI et une intercommunalité « à la carte » - sont aujourd'hui moins nécessaires :

- ◆ les EPCI sont aujourd'hui très largement légitimes sur ces sujets et couvrent la totalité du territoire depuis le 1^{er} janvier 2014⁸ ;
- ◆ les obstacles mis sur le découpage des compétences contraignent selon les cas :
 - à des transferts successifs, avec éventuellement multiplication des structures de gestion pour accueillir les différents types de missions, même si cette situation reste marginale (cf. 2.1.2. ci-dessous). Certaines collectivités ont au demeurant indiqué à la mission que l'adhésion à un syndicat lui-même adhérent à un syndicat pour la partie traitement créait souvent un effet écran sur l'activité du second syndicat ;
 - à conserver la compétence en passant des conventions (sous réserve des limites précitées liées au droit de la concurrence si la collectivité n'est pas membre du groupement avec lequel elle conventionne) ;
 - soit, dans la majeure partie des cas, à un relatif conservatisme quant au format d'exercice des missions.

Or, les enjeux « métiers », notamment industriels, en termes de source d'approvisionnement des installations, de fréquence des collectes au regard du type de déchet, de taille critique des installations et, plus généralement, la pertinence économique de telle ou telle partie de la gestion des déchets s'accommodent mal d'une taille unique. En outre, les frontières administratives ne sont pas nécessairement articulées sur des bassins de vie qui sont, notamment en matière de collecte des OMR, la référence la plus appropriée en termes d'échelle.

La limite tient au fait qu'une compétence déchet excessivement scindée peut elle-même rendre plus complexe l'identification des responsabilités et interdire des optimisations transversales.

Ainsi, même si la mission ne recommande pas de fragmenter la compétence déchet, ce qui ne serait sans doute pas optimal, une évolution vers plus de souplesse quant au partage des compétences et une plus grande liberté d'organisation devrait être laissée ouverte, notamment lorsqu'il s'agit d'organiser à une échelle plus vaste des compétences particulières. Ainsi :

- ◆ la compétence prévention pourrait être distinguée ;

⁶ Ainsi, la loi du 30 décembre 2006 a permis à un syndicat mixte d'adhérer à un autre syndicat mixte dans le domaine des déchets.

⁷ Cour des comptes, rapport public thématique sur la gestion des déchets ménagers et assimilés par les collectivités territoriales, septembre 2011.

⁸ Il existe encore (y compris en région parisienne) quelques exceptions de fait à cette structuration obligatoire mais elles sont marginales aujourd'hui et devraient progressivement disparaître.

Annexe I

- ◆ la compétence en matière de tri pourrait être distinguée de la compétence collecte mais également du reste de la compétence traitement ;
- ◆ la compétence collecte et/ou tri pourrait être scindée en fonction du type de déchet (par exemple le compostage ne relève pas de la même échelle géographique que la collecte et le tri du verre).

Il est toutefois probable que les collectivités, et uniquement certaines d'entre elles, n'utiliseront qu'une toute petite partie de ses possibilités. Mais il apparaît pertinent aujourd'hui de laisser les collectivités explorer de nouvelles possibilités de mutualisation et d'optimisation, sous réserve que la taille critique minimale soit atteinte.

Proposition n° 2 : Lever les contraintes relatives au découpage de la compétence déchet.

1.2.1.3. Une structuration qui fait de l'intercommunalité le modèle dominant

Indépendamment des contraintes juridiques précitées, la compétence est de fait largement prise en charge par les intercommunalités et/ou par des syndicats intercommunaux ou des syndicats mixtes.

Sur la base des données 2013 de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, seules 3,7 % des communes, soit 1 365 communes couvrant 12,6 % de la population ont conservé la compétence collecte de manière autonome mais cette donnée inclut Paris. Si l'on exclut Paris, les 1 364 communes représentent 9 % de la population. Seules 6 % des communes, soit 2 104 communes couvrant 4 % de la population, ont conservé la compétence traitement de manière autonome.

La mission relève que l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) publie, via son logiciel SINOE®, des chiffres différents. Selon l'agence, en 2011, seules 488 communes, représentant 1,4 % de la population, n'avaient pas délégué la compétence de gestion des déchets à une structure intercommunale.

Le maintien de l'autonomie ne s'analyse pas de la même manière selon les compétences en jeu. L'autonomie aboutit à une taille d'exercice plus faible sur la compétence traitement où les enjeux de taille critique sont plus sensibles que sur la compétence collecte où les enjeux de proximité sont plus forts :

- ◆ pour la collecte, la taille moyenne⁹ est de 4 400 habitants soit un niveau légèrement inférieur à celui des communes appartenant à une communauté d'agglomération. Il s'agit de communes avec une taille significative qui ont conservé la compétence même si l'échelle reste modeste ;
- ◆ pour le traitement, la taille moyenne est de 1 425 habitants seulement. Le maintien de la compétence est difficile à justifier. Elle peut résulter de situations historiques (petite décharge locale) ou de difficultés de coopération avec les communes voisines.

Tableau 2 : Compétences en matière de déchets (en %)

Structures	Collecte		Traitement	
	Nombre	Population	Nombre	Population
Commune	4 %	13 %	5 %	4 %
Commune à communauté de communes	79 %	37 %	76 %	37 %
Commune à communauté d'agglomération	13 %	35 %	12 %	37 %
Commune à Communauté urbaine	1 %	11 %	1 %	11 %
Commune à Métropole	0 %	1 %	0 %	1 %
Commune à syndicat d'agglomération nouvelle	0 %	0 %	0 %	0 %

⁹ Hors Paris.

Annexe I

Structures	Collecte		Traitement	
Commune à SIVOM	0 %	1 %	0 %	1 %
Commune à SIVU	1 %	1 %	1 %	0 %
Commune à SMF	2 %	1 %	3 %	8 %
Commune à SMO	0 %	0 %	0 %	0 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : BANATIC (DGCL).

Parallèlement, les structures auxquelles a été confiée la compétence déchet exercent majoritairement (85,1 %) les deux compétences, collecte et traitement.

Tableau 3 : Répartition des structures intercommunales en fonction des compétences exercées

	Syndicats ou EPCI ayant la seule compétence collecte	Syndicats ou EPCI ayant la seule compétence traitement	Syndicats ou EPCI ayant les compétences traitement et collecte	Total	Pourcentage de structures exerçant les deux compétences
CA	8	10	188	206	91,3 %
CC	94	54	1627	1775	91,7 %
CU	1	0	14	15	93,3 %
METRO	0	0	1	1	100,0 %
SAN	0	0	2	2	100,0 %
SIVOM	19	8	39	66	59,0 %
SIVU	9	8	24	41	58,5 %
SMF	26	119	292	437	66,8 %
SMO	5	23	16	44	36,3 %
Total	162	222	2203	2587	85,1 %

Source : BANATIC 2014.

Une étude réalisée par la Fédération des villes moyennes auprès de ses adhérents¹⁰ trouve une répartition du même ordre pour la collecte (assurée à 82 % par des EPCI à fiscalité propre) et une répartition plus partagée entre syndicats (52 %) et EPCI à fiscalité propre (47 %) pour le traitement. Dans les deux cas, les villes ayant conservé la compétence en propre sont très minoritaires (6 % pour la collecte et 1 % pour le traitement).

De manière générale, lorsqu'elle est transférée, la compétence déchet est rarement subdéléguée, seules 5,5 % de la population étant couverte par des structures elles-mêmes délégataires de la compétence communale initiale en matière de collecte, et 7,6 % en matière de traitement.

À ce titre, le jeu de la délégation en cascade est manifeste : les communes transfèrent aux EPCI une compétence globale que certains démembrent en conservant la compétence collecte et en déléguant à un syndicat ou à un autre EPCI la compétence traitement.

En outre, plus la structure est intégrée, moins elle a recours à des intermédiaires. Ainsi 90 % des communautés de communes exercent directement la compétence collecte (respectivement 90 % pour la compétence traitement). Ce pourcentage monte à 94 % (respectivement 95,5 % pour le traitement) pour les communautés d'agglomération et à 95 % (respectivement 97 % pour le traitement) en ce qui concerne les communautés urbaines.

¹⁰ *Collecte et traitement des déchets ménagers - Quels coûts dans les villes moyennes*, Jérôme Barberet et Armand Pinoteau, septembre 2013.

Annexe I

Tableau 4 : Nombre de structures imbriquées pour l'exercice de la compétence collecte

	Nombre de communes	Part (en %)	Population	Part (en %)
Exercice en direct	1 365	3,7	8 384 830	12,6
Exercice via 1 structure	32 112	87,6	54 372 839	81,9
Exercice via 2 structures	3 068	8,4	3 544 934	5,3
Exercice via 3 structures	101	0,3	100 674	0,2
Exercice via 4 structures	18	0,0	9 665	0,0
Total	36 664		66 419 942	

Source : BANATIC 2014 – retraitement DGCL – mission.

Tableau 5 : Nombre de structures imbriquées pour l'exercice de la compétence traitement

	Nombre de communes	Part (en %)	Population	Part (en %)
Exercice en direct	2016	5,5	2 244 376	3,4
Exercice via 1 structure	31 619	86,2	54 372 839	89,1
Exercice via 2 structures	2 865	7,8	3 276 437	7,3
Exercice via 3 structures	164	0,4	106 732	0,3
Total	36 664		66 419 000	

Source : BANATIC 2014 – retraitement DGCL – mission.

La question qui se pose est de savoir si la compétence intercommunale en matière de déchets ne devrait pas être obligatoire dans tous les cas, quelle que soit la forme juridique de l'intercommunalité, et sous réserve de transferts à des entités plus importantes. Cette évolution serait naturelle :

- ◆ elle accompagnerait la montée en charge progressive des intercommunalités d'une nouvelle compétence obligatoire ;
- ◆ les communes « autonomistes » ne sont plus qu'une faible minorité ;
- ◆ les communes isolées ont des coûts globalement plus élevés que les autres collectivités¹¹, qu'il s'agisse du coût par habitant ou du coût par tonne comme l'illustrent les tableaux et graphiques *infra*.

Les rares cas justifiables de maintien d'une autonomie (commune totalement isolée par exemple) pourraient être traités par dérogation préfectorale. En outre, rien n'interdit à l'EPCI d'organiser le service en tenant compte de la spécificité d'une commune si sa situation le justifie.

La modification en cours du paysage institutionnel avec une taille minimale accrue pour les intercommunalités¹² ne modifie pas ce diagnostic mais le renforce :

- ◆ avec des tailles plus importantes et des compétences renforcées pour l'intercommunalité, la logique d'isolement d'une commune sur le sujet de la gestion des déchets aura encore moins de sens ;
- ◆ les intercommunalités actuelles étaient parfois de taille trop réduite pour assumer tant les investissements nécessaires en matière de déchet que d'autres évolutions liées aux fonctions de pilotage et de transparence des coûts ;
- ◆ la taille accrue des intercommunalités peut en revanche aider à faire disparaître certains syndicats intercommunaux de gestion des déchets qui ne se justifieront plus, l'intercommunalité ayant la taille critique suffisante pour assumer cette responsabilité.

¹¹ Les communes isolées ont de fait des coûts moins dispersés que les autres catégories de collectivités. Elles n'obtiennent jamais des coûts aussi bas que les autres collectivités quelle que soit la catégorie considérée et leur coût moyen se rapproche de celle des communes denses (ce que les communes isolées sont loin d'être en général même si le cas existe).

¹² Le projet de loi NOTRe cible un seuil de 20 000 habitant contre 5000 dans le cadre actuel.

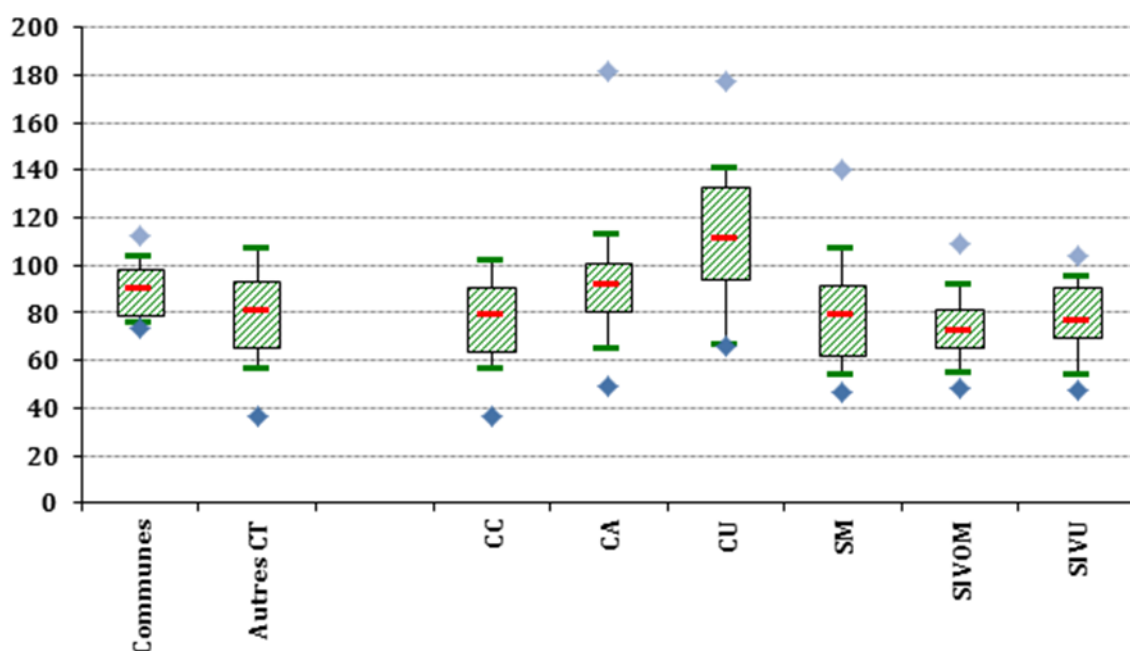
Annexe I

Tableau 6 : Coût aidé moyen par habitant de la gestion des déchets pour les différents types de collectivités gestionnaires

	Communes	Autres CT	CC	CA	CU	SM	SIVOM	SIVU
Min	73	37	37	49	66	46	48	47
D1	76	57	57	65	67	54	55	54
Q1	78	65	64	80	94	62	65	69
Médiane	92	78	76	88	106	76	69	78
Q3	98	93	90	100	133	91	81	90
D9	104	107	102	113	141	108	92	95
Max	112	250	250	182	177	141	109	104
Moyenne	91	81	79	92	111	80	72	77

Source : BANATIC 2014 – retraitement DGCL – mission.

Graphique 1 : Coût aidé moyen par habitant de la gestion des déchets pour les différents types de collectivités gestionnaires



Source : Données ADEME ; calculs Mission.

Lecture : les losanges bleus ciel et bleu foncé désignent le coût maximal et minimal, les barres vertes situent le niveau des premier et neuvième déciles de coût, le carré hachuré est compris entre les premier et troisième quartiles de coût, et la barre rouge représente la moyenne des coûts. À titre d'exemple, le coût aidé HT par habitant de gestion des OMR dans les collectivités de l'échantillon E1 est compris entre 21 et 194 € ; 10 % des collectivités présentent un coût inférieur à 33 €/t et 10 % un coût supérieur à 65 €/t ; la moitié des collectivités (deuxième et troisième quartiles) présentent un coût compris entre 38 et 57 €/t ; enfin, en moyenne, les collectivités de l'échantillon présentent un coût aidé HT de gestion des OMR de 49 €/t

Tableau 7 : Coût aidé moyen par habitant de la gestion des déchets pour les différents types de collectivités gestionnaires

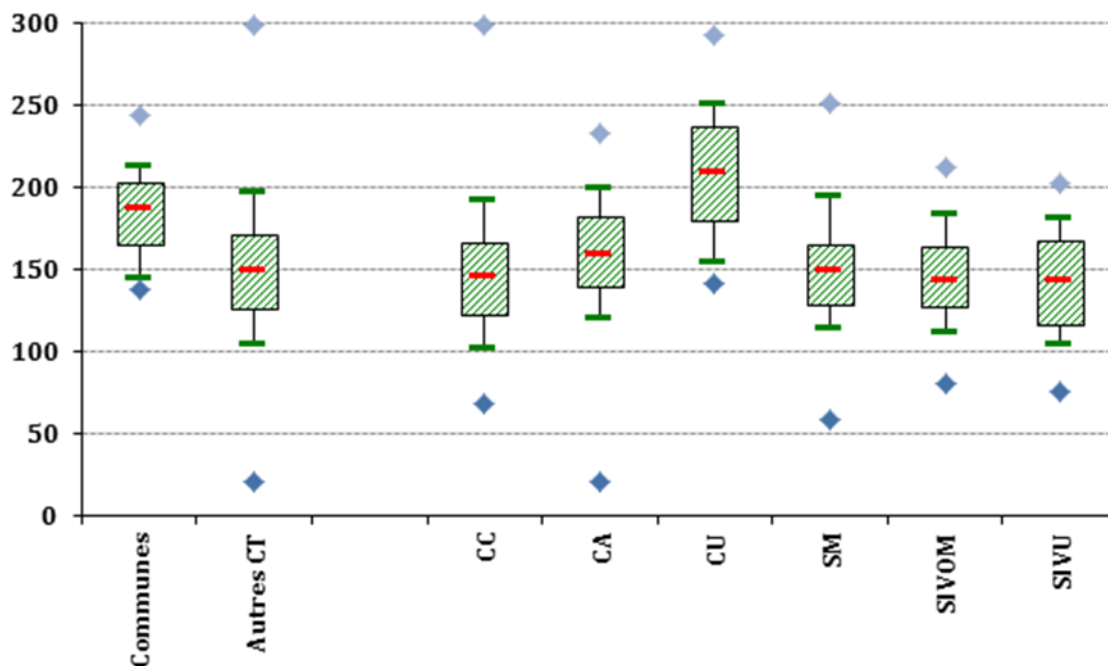
	Communes	Autres CT	CC	CA	CU	SM	SIVOM	SIVU
Min	139	21	68	21	142	59	81	76
D1	145	105	103	121	156	115	112	105
Q1	165	126	123	140	180	129	127	117
Médiane	194	146	142	160	211	145	138	153
Q3	203	172	167	182	238	165	164	168

Annexe I

	Communes	Autres CT	CC	CA	CU	SM	SIVOM	SIVU
D9	214	197	193	200	252	196	184	182
Max	244	299	299	233	293	252	212	203
Moyenne	187	150	147	160	209	150	144	144

Source : Données ADEME ; calculs Mission.

Graphique 2 : Coût aidé moyen par habitant de la gestion des déchets pour les différents types de collectivités gestionnaires



Source : Données ADEME ; calculs Mission.

Proposition n° 3 : Inclure la gestion des déchets ménagers dans les compétences obligatoires des communautés de communes ou des communautés d'agglomération en prévoyant un délai de 2 ans pour le basculement des compétences encore exercées au niveau communal.

Proposition n° 4 : Élargir les possibilités de transfert de tout ou partie de la compétence de gestion des déchets par une intercommunalité à un syndicat d'intercommunalités, à un syndicat mixte, à un département ou même à la région.

1.2.2. La création d'un bloc de compétence déchet cohérent doit être privilégiée

1.2.2.1. Le transfert du pouvoir de police a évolué au cours des dernières années

Depuis 2004, l'article L. 5211-9-2 du CGCT permettait aux maires des communes adhérentes à un EPCI à fiscalité propre compétent en matière d'élimination des déchets de transférer les pouvoirs de police spéciale afférents. Cela couvre notamment la réglementation de la présentation des déchets, des collectes séparées, de la périodicité des collectes et des conditions de collecte des déchets volumineux.

Annexe I

Les arrêtés de police étaient alors pris par le président de l'EPCI conjointement avec les maires des communes concernées. La décision de transfert des pouvoirs faisait l'objet d'un arrêté du représentant de l'État après accords du président de l'EPCI et de tous les maires de l'EPCI. Dans le cas d'une communauté urbaine, l'arrêté était pris par le représentant de l'État après accord du président de l'EPCI et d'une majorité qualifiée de maires.

Dans la pratique, ce transfert était rarement effectué et les maires conservaient la compétence réglementaire sur la collecte alors même que la gestion avait basculé à l'EPCI.

Pour éviter cette situation et renforcer la cohérence des compétences, la loi du 16 décembre 2010 a rendu ce transfert automatique¹³ même si un pouvoir d'opposition des maires existe. La loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit a élargi aux syndicats de communes le transfert automatique de la police en matière de déchets, jusqu'alors réservé aux seuls présidents d'EPCI à fiscalité propre.

Toutefois, ces évolutions n'ont pas été conduites jusqu'à leur terme :

- ◆ le pouvoir de police spéciale précité n'inclut pas celui prévu par l'article L. 541-3 du code de l'environnement en matière de dépôts de déchets sauvages qui lui relève du maire et ne peut être transféré que dans les conditions de droit commun sur une base volontaire et non automatique. Or, si les maires ne veulent pas se dessaisir de ce pouvoir qui se relie également aux questions de voirie, ils préfèrent aussi très souvent ne pas exercer effectivement ces contrôles difficiles, surtout si la gestion proprement dite des déchets a basculé au niveau de l'intercommunalité ;
- ◆ par ailleurs, le législateur n'a pas prévu que les présidents de syndicats et de syndicats mixtes puissent disposer d'agents assermentés ou de policiers municipaux pour constater et réprimer les infractions aux réglementations qu'ils édictent. Ce pouvoir de constatation et de sanction demeure aux mains des maires et éventuellement des EPCI.

Un facteur pourrait toutefois inciter les maires à transférer de manière plus systématique les compétences en matière de dépôt de déchets sauvages aux EPCI et favoriser un bloc cohérent de compétence de gestion et de réglementation en matière de déchets. Dans une décision récente de juin 2014, la cour administrative d'appel de Nancy¹⁴ a condamné le maire d'une commune qui ne prenait aucune mesure pour faire appliquer les réglementations qu'il avait édictées en matière de collecte et dépôt des déchets. Ainsi, le pouvoir de police en matière de déchet ne peut pas ne pas être exercé par le maire. Mais cette jurisprudence ne fera pas nécessairement basculer le pouvoir de police en matière de dépôts de déchets sauvages vers l'intercommunalité, ni ne résoudra la question des syndicats.

Ainsi, et même si les avis des interlocuteurs de la mission en ce domaine sont partagés, le pouvoir de police des déchets dans son ensemble pourrait relever de la compétence du responsable de la gestion des déchets, ou tout du moins du responsable collecte de cette gestion. Cela n'ira pas de soi, même si cela est pertinent : les présidents d'intercommunalité ne sont en effet pas toujours demandeurs d'une compétence « répressive » même si celle-ci est cohérente avec leur action en matière de déchets. En outre, les intercommunalités ne disposent pas toujours des agents nécessaires pour assurer effectivement les contrôles et sanctions nécessaires, même si des agents de police municipale peuvent être fonctionnellement placés sous l'autorité du président de l'EPCI.

¹³ Les autres domaines couverts par le transfert automatique sont l'assainissement et la réalisation des aires d'accueil des gens du voyage. La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a rajouté la police de la circulation et du stationnement et la délivrance des autorisations de stationnement des taxis.

¹⁴ Cour administrative d'appel de Nancy, 24 juin 2014, Monsieur Philippe Munier c/ commune de Royaumeix. Ce jugement en appel fait suite à une décision de cassation du Conseil d'État du jugement de première instance.

Annexe I

Afin de faire progresser le bloc de compétence déchet tout en tenant compte des réalités de terrain, et compte tenu de la proposition relative à une compétence obligatoire de l'intercommunalité en matière de déchets, il pourrait être envisagé que :

- ◆ le pouvoir de police lié à la collecte appartienne à l'intercommunalité sans pouvoir d'opposition des maires. Il serait en effet « illogique » d'avoir des intercommunalités obligatoirement compétentes mais qui pourraient se retrouver privés des pouvoirs de réglementation liés à cette compétence ;
- ◆ ce pouvoir puisse être accompagné de sanctions prises sur une base juridique sécurisée (cf. annexe IV) et d'une autorité fonctionnelle sur les agents en charge de l'application de la réglementation ;
- ◆ ces règles soient étendues à un syndicat intercommunal ou mixte disposant notamment de la compétence collecte ;
- ◆ le pouvoir de police spéciale en matière de déchets sauvages ait vocation à basculer au niveau de l'intercommunalité sur proposition du président de l'intercommunalité sauf si une majorité de maires s'y oppose ;
- ◆ ce régime puisse être étendu à un syndicat intercommunal ou mixte, si le président du syndicat et l'ensemble des membres du syndicat en sont d'accord.

Proposition n° 5 : Retirer le pouvoir d'opposition des maires au transfert automatique aux EPCI et syndicats compétents en matière de collecte des pouvoirs de réglementation et de police qui lui sont associés. Permettre un transfert plus aisé du pouvoir de police spéciale en matière de dépôts sauvages aux EPCI et syndicats.

1.2.2.2. La compétence fiscale demeure parfois aux mains des membres des EPCI ou des syndicats mixtes

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 a clarifié les conditions de financement du service en disposant qu'une commune, un EPCI ou un syndicat mixte ne peuvent instituer la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères qu'à condition de bénéficier de l'ensemble de la compétence élimination des déchets ménagers et d'assurer au moins la collecte.

A contrario :

- ◆ toute commune ou EPCI qui s'est dessaisi de l'ensemble de la compétence ne peut plus percevoir la TEOM ou la REOM ;
- ◆ la commune ou l'EPCI qui conserve la collecte et transfère le seul traitement est seule à même de percevoir la TEOM ou la REOM et le financement du traitement est assuré par des versements à l'entité qui assure cette mission.

Ce principe souffre toutefois de deux exceptions¹⁵ prévues à l'article 1609 *nonies A ter* du code général des impôts (CGI) et à l'article L. 2333-76 du CGCT. Les EPCI à fiscalité propre, dotés de la compétence collecte et traitement, qui adhèrent à un syndicat mixte compétent pour la collecte et le traitement :

- ◆ peuvent instituer la TEOM ou la REOM, pour leur propre compte, dans le cas où le syndicat mixte n'aurait pas institué l'un de ces modes de financement avant le 1^{er} juillet d'une année. Lorsque le syndicat décide postérieurement d'instituer cette taxe ou cette redevance, la délibération ne s'applique pas sur le territoire de l'EPCI sauf si ce dernier rapporte sa décision ;

¹⁵ Les exceptions mentionnées ici ne couvrent pas la phase de transition initiale, ni les dérogations temporaires liées à la jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'impossibilité pour un syndicat mixte d'adhérer à un autre syndicat mixte (CE, 5 janvier 2005, Syndicat des eaux du Nord).

Annexe I

- ◆ peuvent percevoir la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères en lieu et place du syndicat mixte qui l'aurait instituée sur l'ensemble du périmètre syndical¹⁶.

Ce double régime dérogatoire, mis en place en 2002, a été étendu par la suite aux communes dites isolées qui adhèrent directement à un syndicat mixte compétent en matière d'élimination des déchets ménagers¹⁷.

De fait, le transfert de la ressource est la règle quasi-générale pour les communes isolées. En revanche, le transfert de la ressource est moins systématique en ce qui concerne les EPCI notamment lorsque la compétence est transférée à un syndicat mixte.

Pour l'EPCI, il est en effet plus avantageux de conserver REOM ou TEOM car ces ressources sont prises en compte pour le calcul du coefficient d'intégration fiscale nécessaire pour justifier d'une intégration accrue déclenchant éventuellement une bonification de dotation globale de fonctionnement (DGF). *A contrario*, un transfert direct de la ressource aux syndicats intercommunaux minore le coefficient d'intégration fiscale puisqu'il s'agit d'une ressource du territoire mais non perçu par l'EPCI.

Ces situations de non-parallélisme entre la compétence – et donc les charges – et la perception de la ressource ne sont pas satisfaisantes :

- ◆ elles contribuent à l'opacité du financement de la gestion des déchets ;
- ◆ elles facilitent les transferts entre budget général et gestion des déchets et –même si elles ne l'interdisent pas – s'éloignent des logiques de redevance ;
- ◆ elles rendent plus difficile en pratique le basculement vers des logiques incitatives, l'entité bénéficiant de la ressource ayant moins intérêt au développement de logiques visant à diminuer la production de déchets et donc, à terme, le niveau de ressources affecté au service.

L'évolution vers une adéquation entre le bénéficiaire de la ressource et le détenteur de la compétence paraît naturelle et ne bouleverse pas le paysage institutionnel local. Mais cette évolution suppose l'abandon des deux exceptions précédemment citées. Elle ne peut avoir lieu que dans le cadre d'une remise à plat des mécanismes de calcul du coefficient d'intégration fiscale et/ou l'articulation avec les logiques de bonification.

Le fait de faire de la compétence déchet une compétence obligatoire des intercommunalités devrait néanmoins substantiellement réduire les cas de désalignement entre la ressource et la compétence dès lors que la TEOM / REOM constituerait une ressource propre des EPCI.

Le maintien de syndicats alimentés par des contributions et non directement par la TEOM / REOM doit de toutes manières constituer une souplesse maintenue, notamment dans les cas de partage des compétences entre plusieurs syndicats.

Proposition n° 6 : Faire de la TEOM une ressource des EPCI à fiscalité propre en cohérence avec leur compétence obligatoire en matière de déchet.

¹⁶ L'annexe IV approfondit ces questions qui sont ici envisagées sous l'angle des compétences.

¹⁷ Articles 1520 II du CGI et L. 2333-76 du CGCT.

1.3. Les modes de gestion de la compétence déchet font apparaître des déterminants autant historiques et institutionnels qu'économiques

1.3.1. Des modes de gestion multiples

La gestion des déchets fait l'objet, comme d'autres services publics, de différentes modalités d'organisation. Globalement, gestion publique et gestion privée se partagent presque équitablement la collecte des déchets (tous modes de collecte confondus) avec une part respective de 45 % et 55 %.

Les collectivités les plus importantes tendent à privilégier la régie, ce qui explique la part prépondérante de cette dernière dans les quantités collectées. Le traitement des déchets (tri, valorisation, incinération,...) relève en revanche plus généralement d'une gestion privée, seules 14 % des collectivités ayant internalisé cette fonction.

Dans de nombreux cas, et notamment pour des collectivités de taille suffisante, la même collectivité peut faire appel à la fois à la régie et à des prestataires selon les zones concernées ou les installations à exploiter. Ce mode mixte est assez courant, notamment pour les agglomérations. Pour les villes moyennes, selon l'étude précitée de la Fédération des villes moyennes, 38 % de la collecte et 24 % de la gestion des déchèteries sont gérées de manière mixte.

Le tableau ci-dessous reprend les éléments principaux des différents modes de gestion en matière de collecte et/ou de traitement des déchets.

Tableau 8 : Répartition des modes de gestion en matière de gestion des déchets

Mode de gestion	% collectivités	% quantité	Description	Risques / avantages
Régie Variantes Régie simple Régie à autonomie fin. Régie personnalisée	Collecte 45 % Traitement 14 %	Collecte 54 %	Compétence internalisée L'ensemble des charges lié au service est directement retracé dans le budget de la collectivité (ou un budget annexe).	La collectivité supporte l'intégralité des risques et des coûts du service. Elle maîtrise pleinement en contrepartie les choix d'organisation et d'optimisation du service.
Marché public Variantes Marché de travaux Marché d'exploitation Marché de conception-réalisation	54 %	46 %	Contrat permettant à la collectivité de sous-traiter telle ou telle prestation.	Le coût dépend beaucoup des conditions de concurrence locales sur la prestation. La collectivité garde la maîtrise des choix à condition que la définition de l'équipement / service attendu soit suffisamment précise dans le cahier des charges.
Délégation de service public Variantes Gérance	Collecte 1 % Traitement 33 %	Collecte 4 %	Contrat par lequel la collectivité « <i>confie la gestion à un délégataire dont la rémunération est</i>	Une partie du risque d'exploitation est supporté par le délégataire.

Annexe I

Mode de gestion	% collectivités	% quantité	Description	Risques / avantages
Régie intéressée Concession et affermage Délégation à une SEML			<i>substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service</i> » (art. L 1411-1 du CGCT)	Celui-ci doit disposer d'une marge de manœuvre suffisante quant à l'organisation du service, faute de quoi une requalification en marché public.
Bail emphytéotique	Quelques cas portant sur le traitement seulement		Contrat par lequel la collectivité confie à un opérateur privé la réalisation de la totalité du service en contrepartie de la mise à disposition du terrain sur une longue durée	Pertinent éventuellement dans le cas où la localisation du service sur le territoire est un enjeu (usine d'incinération,...).
Contrat de partenariat	Quelques cas portant sur le traitement seulement		Unique contrat relatif à une mission globale ayant pour objet « <i>la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements (...) ainsi que tout ou partie de leur financement</i> » (art. L 1414-1 du CGCT)	Permet une prise en charge globale lorsque le projet présente une forte complexité, un caractère d'urgence ou que le bilan coût/avantage justifie ce montage par rapport aux autres formules. Difficile à justifier pour des projets classiques, il peut présenter un surcoût lié en particulier au financement privé apporté par le co-contractant.

Source : AMORCE - ADEME.

Lorsqu'on affine la répartition, les collectes sélectives apparaissent plus largement sous-traitées que les OMR (59 % de collectivités en service externalisé ou en service mixte pour les OMR contre 82 % pour le verre et 75 % pour les recyclables secs des ordures ménagères, RSOM). Les déchèteries à l'inverse sont à près de 60 % en régie.

Tableau 9 : Répartition des modes de gestion par type de collecte

	OMR		Verre		RSOM		Déchèteries	
	% CT	% Tonnages	% CT	% Tonnages	% CT	% Tonnages	% CT	% Tonnages
Régie	40	41	15	16	24	26	61	64
Prestation	51	48	82	81	63	61	39	36
Mixte	9	11	3	3	13	13	0	0

Source : données ADEME – traitement mission. CT : collectivités territoriales gestionnaires des déchets.

1.3.2. Le mode de gestion donne un léger avantage à l'externalisation sur la régie mais une analyse au cas par cas des compétences et des situations est nécessaire pour en juger

1.3.2.1. Les études, malgré leurs résultats parfois contradictoires, témoignent plutôt d'un léger avantage économique et de performance en faveur de l'externalisation de la gestion des déchets sur des prestataires privés

Une étude de mars 2013¹⁸ menée pour le compte de l'ADEME tente d'identifier les déterminants et les conséquences des choix de gestion faits par les collectivités en matière de déchets en France. La revue de littérature sur le sujet à laquelle procède l'étude montre un large éventail de résultats quant au coût/bénéfice de l'internalisation de la fonction par rapport au recours à un prestataire privé. Si les études tendent plutôt à montrer un léger avantage du recours à un prestataire privé sur le coût du service, des résultats contradictoires apparaissent selon les pays, les périodes et les études menées.

L'étude elle-même s'appuie essentiellement sur les données issues de la base SINOE de l'ADEME ainsi que sur une enquête qualitative propre sur un échantillon réduit. Elle suggère que :

- ◆ les coûts moyens de la gestion privée du service de collecte sont inférieurs, à fréquence égale, aux coûts moyens de la gestion publique même si ce résultat est d'autant plus significatif que le nombre d'habitants desservi est limité : le prestataire privé joue alors un rôle de mutualisation des coûts non atteignable par la collectivité agissant seule ;
- ◆ deux facteurs influent sur l'obtention de ces gains :
 - la pression concurrentielle : « *le coût moyen décroît avec le nombre d'opérateurs gérant au moins un service dans la collectivité* ». Toutefois cet effet disparaît si le nombre d'opérateurs est trop important, les économies d'échelle n'étant plus au rendez-vous ;
 - les exigences contractuelles (en termes de contrôle et de clauses d'incitation) ;
- ◆ la performance globale du service¹⁹ compte tenu du coût moyen du service de collecte mais aussi de la qualité de service est supérieure pour les services en gestion privée.

À partir de l'échantillon restreint, l'étude met en évidence que le choix des collectivités est en réalité largement défini, au-delà de la contrainte budgétaire, par des choix historiques et/ou idéologiques ainsi que par la réalité de la concurrence entre prestataires privés.

1.3.2.2. L'analyse faite par la mission à partir de son propre échantillon va dans le même sens tout en pointant une situation dépendante de multiples facteurs

En fonction de la taille et des caractéristiques des collectivités (milieu rural, urbain ou mixte) ainsi que du type de collecte (OMR, RSOM ou verre), le coût de collecte est plus favorable en optant pour un prestataire privé ou non.

¹⁸ Les performances des modes de gestion alternatifs des services publics : le cas de la collecte des déchets en France, Jean Beuve, Freddy Huet, Simon Porcher, Stéphane Saussier, Mars 2013.

¹⁹ L'étude s'appuie sur une appréhension des coûts et de la performance du service (quantités collectées, taux de recyclage). La performance qualitative est toutefois plus difficilement prise en compte par l'étude.

Tableau 10 : Mode de gestion minimisant les coûts (en moyenne) pour chaque catégorie de collectivités de l'échantillon E2

	Paramètre	Val.	C'1	C'2	C'3	C'4	C'5	C'6	C'7	C'8	C'9	C'10
OMR	Gestion de la collecte	€/h	Mixte	Régie	Régie	Prest.	Prest.	Prest.	Prest.	Prest.	Mixte	Prest.
		€/t	Mixte	Régie	Régie	Régie	Régie	Régie	Régie	Régie	Mixte	Mixte
Verre	Gestion de la collecte	€/h	Prest.	Régie	ns	Mixte	Prest.	Prest.	Prest.	Mixte	Régie	Régie
		€/t		Régie / Prest.								
RSOM	Gestion de la collecte	€/h	ns	Prest.	Prest.	Mixte	Régie	Régie	Régie	Prest.	Régie	Prest.
		€/t	ns	Prest.	Prest.	Mixte	Régie	Régie	Régie	Régie	Régie	Régie
Déchets déchèterie	Haut de quai	€/h	Prest.	Prest.	Prest.	Prest.	ns	Prest.	Prest.	Prest.	Prest.	Prest.
		€/t										
	Enlèvem.	€/h	Régie	Prest.	Prest.	Prest.	ns	Prest.	Prest.	Prest.	Prest.	Prest.
		€/t	Prest.	Prest.	Prest.	Prest.	Prest.	Prest.	Prest.	Prest.	Prest.	Prest.

Source : Calculs Mission. ns : absence de diversité dans la catégorie permettant de comparer les performances, €/h = euros par habitant, €/t = euros par tonne, prest. = prestation.

Afin de simplifier, et sur la base de l'échantillon restreint de collectivités E2 (cf. annexe III), il semble que :

- ◆ pour la collecte des OMR, et à l'exception des petites communes rurales, les collectivités ayant les moindres coûts par habitant sont plutôt en mode externalisation. Toutefois, cet effet d'économie d'échelle via le prestataire vaut en termes de coût par habitant mais ne joue pas en coût par tonne, les meilleures performances sur ce critère s'observant pour des collectivités en régie. Une explication possible est que, pour un même type de collectivités :
 - lorsque les quantités de déchets sont faibles, le prestataire mutualise *de facto* les coûts fixes que doit supporter une collectivité en régie ;
 - lorsque les quantités sont importantes, le mode de rémunération à la tonne et la marge du prestataire rendent la régie plus intéressante.

Pour les grandes collectivités, les régimes mixtes qui combinent régie et prestation selon les territoires, s'avèrent les mieux positionnés²⁰. Enfin, l'externalisation paraît la plus adéquate pour les collectivités touristiques.

- ◆ pour les collectes sélectives (verre et RSOM), les situations sont plus variées, l'externalisation semblant globalement plus favorable pour les petites collectivités mais moins pour les collectivités de taille intermédiaire, les grandes collectivités et les collectivités touristiques présentant une situation moins clairement définie ;
- ◆ pour la gestion des déchèteries, les moindres coûts se trouvent du côté des collectivités ayant choisi l'externalisation. Ce constat peut être fait de manière assez systématique quelle que soit la partie de déchèterie considérée et quel que soit l'outil de mesure (euros par tonne ou euros par habitant).

²⁰ Ce choix de prestation mixte permet à la fois le maintien de la pression concurrentielle et l'étalonnage des services internes. Il ne signifie pas pour autant que la performance économique de la régie et de l'externalisation sont identiques. Des cas très nets de performance économique très supérieur de l'externalisation sur la régie (près de 30 % d'écart pour un service identique) au sein d'une même collectivité ont été signalés à la mission.

Annexe I

Ces éléments d'analyse sont détaillés dans l'annexe III du présent rapport. Ils doivent néanmoins être pris avec précaution tant les situations particulières des collectivités peuvent varier et justifier, au cas par cas, telle ou telle solution (expérience des équipes, personnels existants, géographie particulière, présence ou non de prestataires sur les territoires voisins,...). En outre, l'analyse ci-dessus est faite sur des moyennes par flux. Comme le montre l'annexe III, certaines collectivités peuvent optimiser l'ensemble des flux et obtenir des résultats encore plus efficaces avec un mix de prestation externalisée / régie un peu différent.

1.3.3. Les relations entre collectivités et prestataires sont trop peu fondées sur une logique de performance et sont fortement influencées par le degré local de concurrence pour la gestion des déchets

La mission n'a pu avoir accès qu'à de rares éléments contractuels ou financiers témoignant des relations commerciales effectives entre collectivités et prestataires. Les éléments obtenus ne constituent de ce fait qu'un élément limité d'appréhension de ces relations entre collectivités territoriales et prestataires.

Trois constats préalables peuvent néanmoins être faits :

- ◆ le premier a trait à la diversité des situations de concurrence sur le territoire. Plusieurs responsables de collectivités rencontrés par la mission, ainsi que des éco-organismes opérationnels qui sont, comme les collectivités territoriales, en situation de donneurs d'ordre vis-à-vis des prestataires, soulignent combien la concurrence peut être limitée dans certaines zones. Cela vaut tant pour la collecte que pour la gestion des centres de tri ou des usines de traitement et d'incinération.
- ◆ le deuxième tient à la difficulté d'innover et ce pour deux raisons en apparence opposées mais qui aboutissent à un résultat semblable :
 - la faible concurrence sur des matériels innovants. Ainsi une collectivité se dotant d'une tarification incitative à la pesée – dont on peut penser qu'elle offre des perspectives et des marchés prometteurs à terme - soulignait que son appel d'offre n'avait reçu que deux propositions concurrentes ;
 - le contrôle du juge sur les marchés publics conduit à des annulations lorsque les cahiers de charge ne sont pas suffisamment précis et laissent trop de marge d'interprétation aux candidats : il en résulte qu'il est difficile pour une collectivité de laisser aux prestataires un choix ouvert d'optimisation des conditions de réalisation du service public dans le cadre de marchés publics ;
- ◆ le troisième tient à la faible présence de clauses de performance dans ces contrats (au moins pour les collectivités), les responsables de collectivités territoriales interrogés par la mission soulignant la complexité liée à l'introduction de telles clauses.

De fait, si certaines collectivités se servent de l'externalisation pour étalonner leur régie interne (notamment en matière de collecte où les régimes mixtes régies / prestations sont assez courants pour les collectivités territoriales à partir d'une certaine taille), voire pour la professionnaliser, nombre de collectivités recourent à un prestataire externe comme complément de couverture du service public sans pour autant comparer coûts et qualité des prestations entre les différents modes d'organisation du service. Dans certains cas, les cahiers des charges sont même structurés de manière à « interdire » toute possibilité que le contrat de prestation puisse être meilleur que la régie, les règles de fonctionnement étant calées sur les contraintes dans lesquelles opèrent la régie, dans une logique « de « parité sociale » entre les modes de gestion notamment.

1.3.3.1. En matière de collecte

Les modes de facturation rencontrés font souvent appel à un mix de :

- ◆ forfait pour un certain nombre de prestations (par exemple forfait mensuel pour les OMR sur la base d'une fréquence figurant dans l'appel d'offre) ;
- ◆ tonnage et/ou nombre de bacs collectés (par exemple pour des collectes sélectives, pour le lavage des bacs) ;
- ◆ prix à la prestation pour des prestations particulières (installations de bacs facturées au m³ en place, coût à l'heure pour la mise à disposition de bennes,...).

Des systèmes de rémunération intégrant des critères de performance sont rares, la logique étant que le prestataire n'est pas responsable par exemple de la qualité du tri (cela relève des citoyens et de la collectivité), ou de la détérioration des bacs (cela relève de l'attitude civique de la population et des pouvoirs de police). Bien au contraire, les contrats sont souvent extrêmement prescriptifs sur la mise en place des moyens nécessaires à la prestation (définition par la collectivité des itinéraires des tournées de collecte, du nombre de véhicules, ...).

Dans de nombreux contrats, les incitations/sanctions existent mais portent quasi-exclusivement sur le non-respect d'engagements d'activités : tournée non réalisée, itinéraire ou horaire non respecté,... chaque manquement étant sanctionné d'un malus forfaitaire.

A l'inverse, certains contrats sont en réalité organisés de telle sorte qu'ils répliquent très exactement le fonctionnement de la régie : horaires des personnels calés sur ceux de la régie, ... de manière à harmoniser les conditions de fonctionnement sur la zone (simplicité en cas de changement de prestataire et de reprise des personnels) mais surtout à éviter toute comparaison défavorable à la régie, voire à limiter sérieusement la réalité de la concurrence.

Que la prestation soit externalisée ou non, le prix de la prestation est constitué d'un ensemble de coûts d'activités relativement stables dans le temps. La différence entre l'externalisation et la régie tient au fait que :

- ◆ l'externalisation intègre une marge pour le prestataire qui accroît le coût ;
- ◆ la concurrence lors de l'appel d'offre initial, lorsqu'elle existe, doit conduire à optimiser le prix du service ;
- ◆ la durée du contrat (trois ans ou cinq ans en général avec renouvellement éventuel ou tranche conditionnelle) permet de réintégrer régulièrement les progrès réalisés et les gains d'efficience existant dans la prestation.

Au-delà de ce modèle théorique, tout incite donc à construire des contrats qui soient plus axés sur les résultats quitte à en allonger la durée. Au lieu de prévoir dans le détail les moyens et l'activité, ils définiraient des objectifs de service en laissant le prestataire maître de son organisation. Alternativement ou en complément, des incitations particulières pourraient être introduites afin de « forcer » le prestataire à améliorer son efficacité durant le contrat ; étant entendu que, lors de l'appel d'offre suivant, les gains de performance ainsi obtenus deviennent les nouvelles « bases » du contrat renouvelé :

Ainsi, et de manière non exhaustive, pourraient être intégrées des incitations liées :

- ◆ au taux de remplissage des bacs (contrôlables sur la base de sondages en amont du camion de tournée) afin d'éviter des tournées à demi-vides ;
- ◆ à l'optimisation du ramassage des collectes entre collecte des OMR et collectes sélectives (les camions avec des bennes bi-compartmentées capables de ramasser deux types de poubelle diminuent le nombre de kilomètres parcourus par les camions ²¹) ;

²¹ Certains contrats excluent explicitement le recours aux bennes bi-compartmentées sans que la raison apparaisse clairement.

Annexe I

- ◆ au taux d'utilisation des camions ;
- ◆ à la détection de bacs manquants ou abîmés ;
- ◆ au repérage éventuel lors de la tournée de dépôts sauvages,...

Ces incitations supposent dans certains cas :

- ◆ de prévoir des durées contractuelles plus longues pour assurer que les entreprises rentabilisent leurs investissements ;
- ◆ surtout, elles nécessitent de relâcher des contraintes quant à l'organisation du service lors de l'appel d'offre : choix de localisation d'une partie des bacs en apport volontaire confié au prestataire, fourchette de fréquence des tournées s'il existe une incitation au taux de remplissage, plages horaires des tournées si le taux d'utilisation des camions est à optimiser, responsabilisation éventuelle sur les bacs, ... Inversement, si la collectivité maintient une fréquence élevée de collecte, le camion bi-benne peut constituer une voie d'optimisation.

1.3.3.2. En matière de déchèterie

Les modalités de facturation identifiées font appel à :

- ◆ des forfaits pour le gardiennage, la sécurité des lieux, les bennes et espaces prévus avec éventuellement des compléments sur la base de coûts horaires ;
- ◆ des prix à la tonne ou au volume pour le transport vers les différents lieux de tri, traitement, et incinération des déchets.

Là encore, il s'agit essentiellement de facturations à l'activité indépendamment de toute logique de performance (pas d'optimisation de l'espace par exemple). Naturellement, si une concurrence forte a lieu en amont, il est probable que les prestataires chercheront à optimiser dans le prix offert à la collectivité les conditions d'exécution économique du service (modélisation la plus efficiente des norias de camion, optimisation de espaces, ...). Mais rien ne reflète dans le contrat une incitation et un suivi de ces efforts d'optimisation.

1.3.3.3. En matière de tri

La facturation d'un centre de tri est un peu plus complexe puisqu'elle peut intégrer :

- ◆ des frais fixes liés à l'installation (éventuellement amortissables sur plusieurs collectivités) ;
- ◆ des frais variables d'exploitation essentiellement liés aux tonnages amenés avec des prix unitaires différents selon le type de mélange / type de tri à réaliser ;
- ◆ des frais complémentaires liés aux refus de tri (et qui sont refacturés aux collectivités au coût complet du transport et de l'incinération de ces refus de tri) ;
- ◆ des recettes à déduire liées à la vente des matières dont la collectivité est propriétaire à l'issue du tri (en fonction de prix unitaire par matière).

Néanmoins, les contrats sont de relativement courte durée (trois ans) et les marges de manœuvre sont également limitées, les opérateurs (privés à hauteur d'environ 80 %²²) ne disposant pas de possibilités d'orienter la qualité ou de réguler la quantité des flux entrant et étant très encadrés dans l'organisation de l'exploitation du centre de tri.

²² Donnée extraite à partir des demandes d'agrément Eco-Emballages 2011-2016, citée par Ecofolio.

Proposition n° 7 : Développer des contrats types « à la performance », éventuellement sur des durées plus longues que celles des contrats actuels, qui feraient l'objet d'une sécurisation juridique.

Proposition n° 8 : Introduire un *reporting* systématique auprès de l'ADEME du nombre de réponses aux appels d'offre lancés par les collectivités territoriales et les éco-organismes afin de mesurer la réalité de la concurrence sur le territoire.

2. Les éco-organismes sont des acteurs de plus en plus importants dans le domaine des « collectes sélectives » et de leur traitement

Les éco-organismes sont issus du développement du principe de responsabilité élargie du producteur (REP). Ce principe est le résultat de plusieurs mouvements et cadres normatifs convergents :

- ◆ la loi de 1975 sur les déchets prévoyait déjà une responsabilisation du producteur de déchet, base de la responsabilisation des producteurs et metteurs sur le marché, en prévoyant qu'il « *peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs des produits de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent* », en vertu du principe du pollueur-payeur, ultérieurement inscrit dans la Constitution²³ ;
- ◆ les travaux de l'OCDE de leur côté, ont débouché sur la publication d'un document de 2001, « *responsabilité élargie du producteur –manuel à l'intention des pouvoirs publics* », où l'OCDE définit la notion de REP ;
- ◆ les textes européens ont prévu à partir des années quatre-vingt-dix un certain nombre de filières REP. En 1991 et 1994, des directives ont imposé la création de filières REP pour prendre en charge les piles et accumulateurs et les déchets d'emballages. Ultérieurement, la directive cadre déchets 2008/98/CE du 19 novembre 2008 a étendu ce mode de gestion par filière à d'autres flux et autorisé les États-membres à élargir le champ de la REP sous réserve de s'assurer notamment « *de la faisabilité technique et de la viabilité économique* » de ces filières.
- ◆ la France a développé ses propres filières REP et compte aujourd'hui, toutes bases juridiques confondues, seize filières, l'article L. 541-10 du code de l'environnement, qui a assuré la transposition de la directive-cadre précitée définissant les obligations des producteurs dans le cadre d'une filière REP : « *En application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets qui en proviennent* ».

Dès l'origine, l'objectif assigné à la REP est triple :

- ◆ transférer en amont de la chaîne la responsabilité matérielle et économique, partielle ou totale du traitement, de certains flux de déchets, des collectivités vers les producteurs, et in fine du contribuable vers le consommateur ;
- ◆ créer des incitations afin d'encourager l'éco-conception des produits, c'est à dire la diminution de leur impact environnemental tout au long de la chaîne de vie et d'élimination du produit ;
- ◆ développer le recyclage par le biais d'objectifs chiffrés à atteindre pour chaque filière.

²³ Article 4 de la charte de l'environnement, incluse dans les blocs de constitutionnalité par la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

Annexe I

S'il existe des organisations mutualisées entre producteurs qui ne forment pas directement un éco-organisme (par exemple pour les véhicules hors d'usage, les fluides frigorigènes fluorés et les lubrifiants, les bouteilles de gaz rechargeables et les cartouches d'imprimante), la grande majorité des filières REP dispose d'éco-organismes.

2.1. Les éco-organismes sont issus de bases juridiques variées et couvrent de multiples secteurs

Le tableau ci-après reprend la liste des filières REP actuellement mises en place. Au total, ces 16 filières comptent 19 éco-organismes (en incluant Aliapur et le GIE FRP pour les pneumatiques, organisations mutualisées sans agrément).

Tableau 2 : Filières REP en France en 2014

Type de produit	Cadre réglementaire / volontaire	Produits concernés par la filière REP	Nom des éco-organisme ou des organisations mutualisées	Financement (CA 2012 en M€)
Emballages	Directive 94/62/CE modifiée du 20 décembre 1994 Directive 2004/12/CE du 11 février 2004 Loi 2009-967 - Grenelle I - du 3 août 2009, article 46 Loi 2010-788 - Grenelle II - du 12 juillet 2010, article 197 & 199 Décret 92-377 modifié du 1 ^{er} avril 1992 Décret 96-1008 modifié du 18 novembre 1996 Décret 98-638 du 20 juillet 1998	Emballages ménagers	Eco-Emballages Adelphe	581

Annexe I

Type de produit	Cadre réglementaire / volontaire	Produits concernés par la filière REP	Nom des éco-organisme ou des organisations mutualisées	Financement (CA 2012 en M€)
Piles et accumulateurs	Directive 2006/66/CE du 6 septembre 2006 Décret 2009-1139 du 22 septembre 2009		Piles et accumulateurs (portables, automobiles et industriels) Pour les piles et accumulateurs portables : Corepile et Screlec. Pas d'éco-organisme agréé à ce jour pour les piles et accumulateurs automobiles	11 (*)
Équipements électriques et électroniques (EEE)	Directive 2002/96/CE du 27 janvier 2003 Directive 2008/34/CE du 11 mars 2008 Directive 2002/95/CE du 27 janvier 2003 Directive 2003/108/CE du 8 décembre 2003 Décret 2005-829 du 20 juillet 2005 Décret 2005-1472 du 29 novembre 2005	Équipements électriques et électroniques ménagers et professionnels	Eco-systèmes Récyllum Ecologic ERP OCAD3E (organisme coordonnateur agréé)	276
Véhicules hors d'usage (VHU)	Directive 2000/53/CE du 18 septembre 2000 complétée par plusieurs décisions Décret 2003-727 du 1er août 2003 Décret 2011-153 du 4 février 2011	Véhicules des particuliers et des professionnels	Pas d'éco-organisme mais plus de 1 551 centres VHU agréés et 60 broyeurs agréés	

Annexe I

Type de produit	Cadre réglementaire / volontaire	Produits concernés par la filière REP	Nom des éco-organisme ou des organisations mutualisées	Financement (CA 2012 en M€)
Médicaments	Directive 2004/27/CE du 31 mars 2004 Loi 2007-248 du 26 février 2007 Loi 2008-337 du 15 avril 2008 Décret 2009-718 du 17 juin 2009	Médicaments non utilisés (MNU) des particuliers	Cyclamed	Nc
Fluides frigorigènes fluorés	Protocole de Montréal du 16 septembre 1987 Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 Règlement communautaire 842/2006 du 17 mai 2006 Règlement communautaire 1005/2009 du 16 septembre 2009 Décret 2007-737 du 7 mai 2007	Fluides frigorigènes des professionnels et des particuliers	Pas d'éco-organisme mais 28 345 opérateurs détenteurs d'une attestation de capacité à la date du 31 mars 2011 et regroupés partiellement en association	
Lubrifiants	Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 Décret 79-981 du 21 novembre 1979	Huiles minérales ou synthétiques	Pas d'éco-organisme mais système de financement géré par l'ADEME	
Pneumatiques	Directive 99/31/CE du 26 avril 1999 Loi 2010-788 - Grenelle II - du 12 juillet 2010, article 205 Décret 2002-1563 du 24 décembre 2002	Pneumatiques ménagers et professionnels exceptés ceux équipant les cycles et les cyclomoteurs	2 organisations mutualisées sans agrément : Aliapur et GIE FRP	96 (*)
Textiles	Loi 2006-1666 du 21 décembre 2006, article 69 Décret 2008-602 du 25 juin 2008	Textiles d'habillement, linge de maison et chaussures (TLC)	Eco-TLC	19 (*)

Annexe I

Type de produit	Cadre réglementaire / volontaire	Produits concernés par la filière REP	Nom des éco-organisme ou des organisations mutualisées	Financement (CA 2012 en M€)
Papiers graphiques	Loi 2003-1312 du 30 décembre 2003, article 20 Décret 2008-1298 du 10 décembre 2008 Décret 2010-945 du 24 août 2010	Imprimés papier ménagers et assimilés et papiers destinés à être imprimés	Ecofolio	65 (*)
Produits issus de l'agro-fourniture	Volontaire	Emballages vides de produits phytopharmaceutiques (EVPP), produits phytopharmaceutiques non utilisables (PPNU), emballages vides de produits fertilisants (EVPF), emballages vides de semences et plants (EVSP), films agricoles usagés (FAU), emballages vides de produits hygiéniques utilisés en élevage laitier (EVPHEL)	ADIVALOR	12
Déchets d'activités de soin à risques infectieux	Loi 2009-967 - Grenelle I - du 3 août 2009, article 46 Loi 2010-788 - Grenelle II - du 12 juillet 2010, article 187 Décret 2010-1263 du 22 octobre 2010 Décret 2011-763 du 28 juin 2011	Déchets d'activités de soin à risques infectieux (DASRI) perforants générés par les patients en auto-traitement	DASTRI	
Déchets diffus spécifiques ménagers	Loi 2009-967 - Grenelle I - du 3 août 2009, article 46 Loi 2010-788 - Grenelle II - du 12 juillet 2010, article 198 Décret 2012-13 du 4 janvier 2012	Déchets diffus spécifiques (DDS) issus de produits chimiques conditionnés pour la vente au détail : déchets pâteux (peintures, vernis, colles), composés acides et basiques, solvants, produits phyto-pharmaceutiques	Eco-DDS	

Annexe I

Type de produit	Cadre réglementaire / volontaire	Produits concernés par la filière REP	Nom des éco-organisme ou des organisations mutualisées	Financement (CA 2012 en M€)
Ameublement	Loi 2009-967 - Grenelle I - du 3 août 2009, article 46 Loi 2010-788 - Grenelle II - du 12 juillet 2010, article 200 Loi 2010-1657 du 29 décembre 2010, article 28	Déchets d'éléments d'ameublement (DEA) ménagers et professionnels	Eco-mobilier (éléments ménagers) et Valdelia (éléments professionnels)	
Bouteilles de gaz rechargeable	Loi 2010-788 - Grenelle II - du 12 juillet 2010, article 193 Décret 2012-1538 du 28 décembre 2012	Bouteilles de gaz destinées à un usage individuel	Pas d'éco-Organisme	
Cartouches d'impression bureautique	Accord-cadre entre le Ministère de l'Environnement et les professionnels de la bureautique du 22 novembre 2011	Cartouches d'impression bureautiques des particuliers et des professionnels	Pas d'éco-organisme	

Source : Sénat et Assemblée nationale/ () donnée 2011.*

2.1.1. Les éco-organismes sont des acteurs privés très particuliers

Si les sources juridiques créant les éco-organismes sont multiples allant de directives européennes à des accords volontaires, les éco-organismes eux-mêmes peuvent prendre différentes formes juridiques : société anonyme (SA), société par actions simplifiée (SAS), société anonyme à responsabilité limitée (SARL), groupement d'intérêt économique (GIE), association.

Cette multitude de statuts cache deux constantes :

- ◆ l'éco-organisme a un statut de droit privé : il est une émanation des producteurs / distributeurs ;
- ◆ l'éco-organisme est un intermédiaire à but en principe non lucratif. Il redistribue au bénéfice de l'élimination et du traitement des déchets, l'ensemble des contributions perçues sur ses adhérents.

Par ailleurs, l'éco-organisme n'est pas juridiquement en situation de monopole même si cette situation est dans les faits trop fréquente ;

- ◆ d'une part des producteurs peuvent organiser leur propre collecte et recyclage / traitement de leurs produits ;
- ◆ d'autre part, plusieurs éco-organismes peuvent coexister au sein d'un même secteur (cas des DEEE par exemple).

Annexe I

Si cette situation de concurrence fait l'objet d'appréciations divergentes de la part des interlocuteurs rencontrés par la mission, la possibilité de concurrence a, du point de vue de la mission, plusieurs vertus :

- ◆ elle est cohérente avec le fait que les éco-organismes sont des émanations (certes encadrées) des producteurs et metteurs sur le marché. La concurrence lorsqu'elle existe est le résultat de choix explicites de la part d'acteurs qui ont un intérêt objectif à minimiser les coûts y compris de gestion ;
- ◆ même lorsqu'elle n'est pas présente, la possibilité d'une concurrence constitue un aiguillon vis-à-vis d'organismes qui sont très souvent en situation de monopole et de donneurs d'ordre vis-à-vis des prestataires privés ou en position « dominante » vis-à-vis des collectivités territoriales. L'existence et/ou la possibilité de concurrence ajoute ainsi un élément de dissuasion au diptyque cahier des charges / agrément qui constitue pour la plupart la base de leur encadrement.

Il faut toutefois souligner que ce secteur est encore très récent et sa structuration probablement encore soumise à évolution. Ainsi, tout récemment l'un des éco-organismes de la filière D3E (ERP fondé par Hewlett Packard, Sony, Electrolux et Braun) a été racheté par un groupe allemand, Landbell, qui n'est pas un producteur de produits soumis à cette filière. Le cas de figure d'un non-producteur/non metteur sur le marché, intervenant sur plusieurs marchés européens et actionnaire d'un éco-organisme présent sur le sol français est une nouveauté qui pose des questions juridiques et dont il est encore trop tôt pour savoir si elle modifie les relations entre acteurs

Enfin, il est essentiel que l'État, via les cahiers des charges et les agréments, mais aussi si nécessaire via des mécanismes de sanction, puisse « réguler » un dispositif original qui contribue à une mission d'intérêt général de moyen terme financé par des contributions qui ont un caractère obligatoire pour les adhérents à un éco-organisme donné.

2.1.2. Le champ d'intervention des éco-organismes est lié aux filières de produits

Les champs d'intervention des éco-organismes sont calés sur des filières de produits, non sur des filières de déchets. De ce fait, ils ne correspondent pas de manière systématique à des natures de déchets. Ainsi, on peut trouver des plastiques dans les emballages, mais aussi dans les meubles ou dans les équipements électriques et électroniques. Pour autant chaque éco-organisme devra s'acquitter au mieux de son rôle dans le traitement et le recyclage des produits dont il a la charge.

Parallèlement, certains éco-organismes ne couvrent que partiellement les produits dont ils ont la charge, l'exemple le plus identifié étant celui de la filière papier puisque les journaux et magazines de même que l'ensemble des documents d'ordre public et des papiers administratifs ne sont pas soumis à l'éco-contribution (cf. annexe IV du présent rapport).

2.1.3. Les éco-organismes relèvent de deux modalités d'intervention principales

Les éco-organismes peuvent de manière générale intervenir potentiellement sur trois marchés distincts selon l'analyse faite par la Commission européenne dans sa décision du 15 juin 2001 Eco-Emballages :

- ◆ le « marché d'adhésion » qui est le service offert aux producteurs / metteurs sur le marché par les éco-organismes pour prendre en charge leurs obligations liées à l'élimination et au recyclage des déchets. C'est la raison d'être des éco-organismes ;
- ◆ le « marché de la collecte sélective et du tri des déchets » où les éco-organismes peuvent intervenir soit en substitution soit en accompagnement des collectivités territoriales ;

Annexe I

- ◆ le « marché de valorisation » ou de reprise des matériaux où les éco-organismes n'interviennent pas directement mais éventuellement en accompagnement.

Les différents types d'intervention sur le deuxième et le troisième marché sont déterminés par le type d'éco-organismes mis en place.

Même si les éco-organismes répondent tous à la même logique et au même cadre global – fournir aux producteurs / metteurs sur le marché un outil pour contribuer à l'élimination et/ou au recyclage de leurs produits - deux modalités d'intervention des éco-organismes coexistent ainsi que quelques situations hybrides.

2.1.3.1. Les éco-organismes opérationnels ou organisateurs

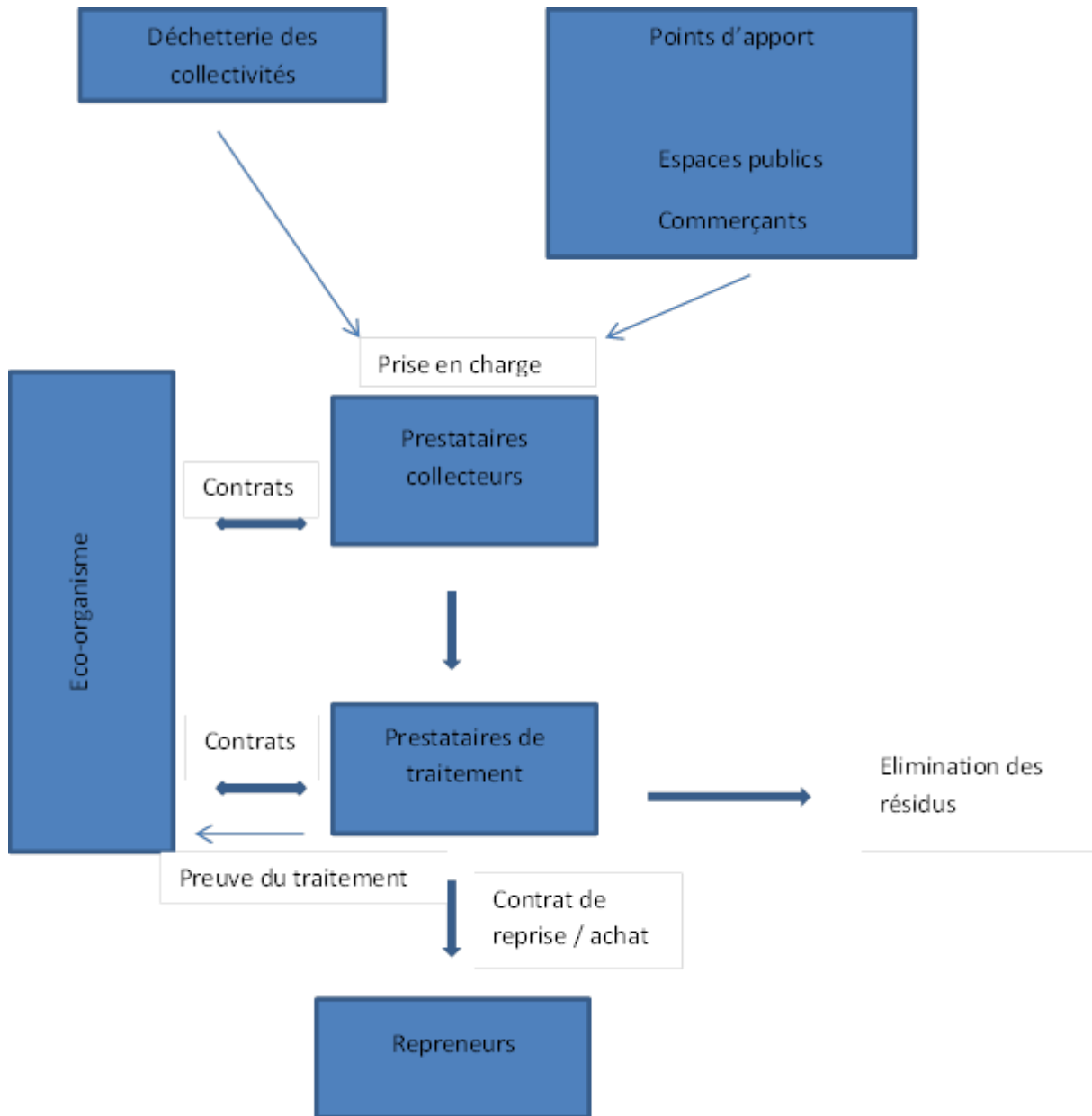
La première forme, la plus répandue, est celle de l'éco-organisme dit « opérationnel » prenant en charge en tant que donneur d'ordre la totalité du processus de collecte, traitement et recyclage des déchets issus des produits de sa filière. Dans ce cas de figure, il passe des contrats avec des prestataires pour assurer :

- ◆ la collecte des produits usagers ;
- ◆ le transport ;
- ◆ le traitement du produit :
 - recyclage de toutes les parties et produits pouvant être recyclés ;
 - élimination dans des conditions de sécurité appropriées de toutes les parties ou sous-produits présentant un danger.
- ◆ la vente des sous-produits.

Mais cela peut également inclure des contrats avec :

- ◆ des distributeurs qui assurent la centralisation de produits usagés (qu'ils soient contributeurs à l'éco-organisme ou non) ;
- ◆ des professionnels du secteur (par exemple médecins, hôpitaux et cliniques pour les déchets d'activités de soins à risque infectieux auxquels s'ajoutent les pharmacies pour les médicaments) ;
- ◆ des collectivités territoriales et/ou des prestataires privés qui hébergent dans leur déchèterie des bacs où sont déposés des produits usagers correspondant à la filière ;
- ◆ des organismes de l'économie sociale et solidaire qui vont soit intervenir en amont de la phase de traitement pour prendre en charge aux fins de réemploi ou de réutilisation des produits destinés à être pris en charge par l'éco-organisme, soit céder des produits qui n'ont pu être réemployés ou réutilisés et doivent désormais être traités.

Graphique 3 : Positionnement des éco-organismes opérationnels sur les marchés de la collecte, du tri, traitement et de la valorisation



Source : Autorité de la concurrence.

Il faut souligner que ces éco-organismes « opérationnels » n'agissent que comme donneurs d'ordre et ne sont pas directement opérateurs. Comme l'a clairement explicité l'autorité de la concurrence, notamment dans son avis du 13 juillet 2012²⁴, les éco-organismes sont des acteurs économiques à part entière dont le poids sur les marchés des prestations en matière de déchets peut être important. Aussi, il est essentiel que les procédures mises en place dans les relations entre éco-organismes et prestataires soient transparentes et encadrées²⁵. Des lignes directrices des relations entre éco-organismes organisationnels et les opérateurs de la gestion des déchets ont ainsi été mises en place en 2012²⁶.

²⁴ Avis n°12-1-17 du 13 juillet 2012 concernant le secteur de la gestion des déchets couverts par le principe de la responsabilité élargie du producteur.

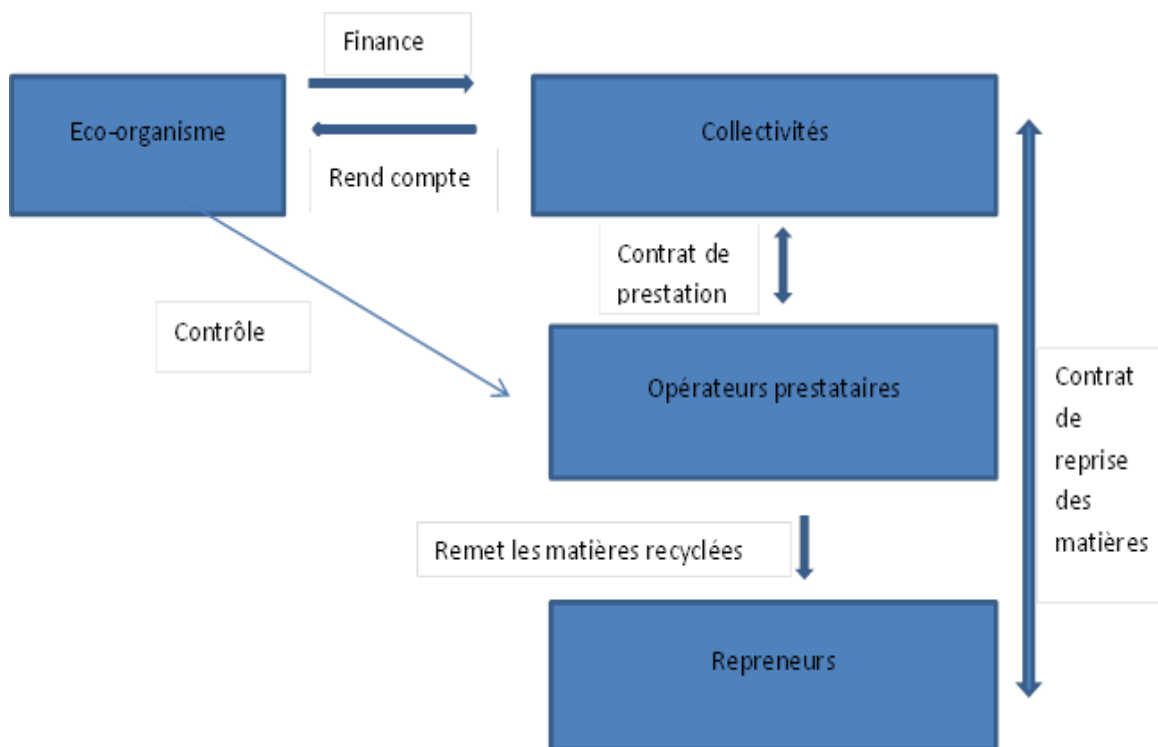
²⁵ Dans un avis précédent du 19 novembre 2010 relatif à la gestion des déchets d'activités de soins à risques infectieux perforants, l'autorité de la concurrence avait déjà recommandé la mise en place de procédures de

L'exercice de prestations directes, même si elle n'est pas interdite en tant que telle par les textes devrait, « sous réserve d'un examen au cas par cas », se dérouler sans le cadre d'une structure distincte car ces activités opérationnelles risqueraient de contrevenir au libre jeu de la concurrence sur le marché des prestations. En revanche, le fait qu'Eco-Emballages propose aux collectivités qui le souhaitent de souscrire des contrats pré négociés assurant une certitude de reprise et un plancher de prix pour les matières recyclées ne constitue pas une prestation directe, le contrat étant *in fine* conclu entre la collectivité et le repreneur et d'autres formules existent (contrats individuels, contrats des « fédérations »).

2.1.3.2. Les éco-organismes « financeurs »

La seconde catégorie, la plus importante en termes financiers (646 M€ pour 2011), est celle des éco-organismes financeurs qui n'interviennent pas comme donneurs d'ordre directs mais soutiennent financièrement les collectivités territoriales pour qu'elles procèdent aux opérations de collecte, tri et traitement des déchets des produits dont ils ont la charge. C'est le modèle retenu pour Eco-Emballages/Adelphe et Ecofolio. Leur fonctionnement répond au schéma suivant.

Graphique 4 : Fonctionnement de la filière « financière »



Source : Autorité de la concurrence.

Il faut souligner que les éco-organismes ne sont pas propriétaires de matières recyclées pas plus que les opérateurs de traitement jusqu'à la vente finale au repreneur.

S'ils fonctionnent sur le même modèle, le poids financier relatif des éco-organismes financeurs est en revanche très différent.

publicité, d'appel d'offre, l'allotissement géographique et technique des prestations et la distinction entre prestations de collecte et prestations de traitement.

²⁶ Commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets, 28 mars 2012.

Tableau 3 : Financements versés par les trois éco-organismes financeurs aux collectivités²⁷

	Eco-Emballages	Ecofolio	Adelphe
En M€	517	67	49
En %	81,7	10,6	7,7

Source : ADEME (2013).

2.1.3.3. Les situations hybrides

Dans quelques cas, le partage entre éco-organismes financeurs et organisateurs fait l'objet d'articulations plus fines :

- ◆ Eco-Emballages, éco-organisme financeur, peut se substituer aux collectivités territoriales dans les départements et collectivités d'outre-mer (DOM/COM) lorsque celles-ci n'ont pas mis en place de collecte sélective ;
- ◆ en matière de DEEE, OCAD3E, éco-organisme coordinateur de la filière qui est une filière principalement opérationnelle, a un rôle de financeur pour la collecte séparée que les collectivités territoriales peuvent mettre en place aux côtés des éco-organismes opérationnels (collecte des encombrants y compris électroménager par exemple,...) ;
- ◆ Eco-mobilier assure le traitement en tant qu'éco-organisme opérationnel. En revanche, d'une part, il ne procède pas lui-même aujourd'hui à la collecte, les collectivités, les distributeurs, des organismes de l'économie sociale et solidaires pouvant être collecteurs, d'autre part, il offre sur le principe une alternative aux collectivités :
 - soit, il assure le traitement des meubles usagers ;
 - soit, il finance les collectivités pour qu'elles assurent ce traitement.

Dans la pratique, ce choix est en réalité largement fictif :

- dans la phase de montée en charge actuelle, certaines collectivités bénéficient de fait de soutiens financiers spécifiques faute de capacité de l'éco-organisme d'assurer son rôle opérationnel alors même que les collectivités souhaiteraient une telle prise en charge ;
- inversement, le barème financier proposé comme régime permanent est peu attractif²⁸. L'éco-organisme cherche à décourager le choix d'un soutien financier au lieu d'une prise en charge directe et oriente clairement les collectivités vers le modèle « opérationnel », aucune collectivité n'ayant à ce jour signé de contrat de financement.

La possibilité d'une intervention directe sur la collecte des meubles usagés est actuellement examinée par l'éco-organisme compte tenu des lacunes qui existent en matière de collecte des encombrants dans certaines collectivités.

- ◆ d'une manière générale, les éco-organismes opérationnels peuvent passer des contrats avec les collectivités afin notamment :
 - d'appuyer des actions de communication / informations menées par les collectivités ;
 - bénéficier d'emplacements / bennes / bacs dans les déchèteries et de définir les modalités d'enlèvement. Les éco-organismes contribuent alors partiellement au financement de la déchèterie.

²⁷ Même s'il couvre également des emballages, Cyclamed n'est pas mentionné ici compte tenu de son poids financier limité (0,6 M€ en 2013).

²⁸ Il plafonne à 75 % de prise en charge pour les seules collectivités territoriales les plus performantes.

2.2. Les relations entre collectivités territoriales et éco-organismes organisateurs constituent un élément essentiel de la dynamique du recyclage

2.2.1. Une relation sans difficulté particulière avec les éco-organismes opérationnels

Ainsi qu'il a été explicité précédemment, les éco-organismes totalement opérationnels sont dans une situation assez autonome par rapport aux collectivités territoriales. Naturellement, les partenariats qui restent nécessaires (actions d'information / communication, benne / emplacement spécifique dans la déchèterie par exemple) peuvent éventuellement faire l'objet de difficultés mais de manière limitée la plupart du temps :

- ◆ ni les éco-organismes interrogés, ni les collectivités territoriales rencontrées n'ont de ce point de vue indiqué de difficultés substantielles à travailler aujourd'hui ensemble dans les cas où cela s'avère nécessaire même si certaines difficultés ont pu exister dans des phases de montée en charge ;
- ◆ les modalités de rémunération sont assez simples et robustes : financement par habitant pour la communication, forfait par déchèterie par exemple.

Deux points liés à la multiplication des filières REP méritent toutefois un examen :

- ◆ le premier est que la multiplication des filières REP rend parfois difficile la gestion des déchèteries et des emplacements, obligeant éventuellement à des agrandissements. Au demeurant, lorsqu'il existe plusieurs éco-organismes pour une même filière comme dans la filière des DEEE, l'organisme coordonnateur, OCAD3E, sert d'intermédiaire et gère l'allocation des points de collecte et des redevances entre collectivités et éco-organismes ;
- ◆ le second est que le *reporting* demandé par les éco-organismes auprès des collectivités territoriales est proportionnel au nombre d'organismes. La multiplication des filières a ainsi induit une croissance de la charge administrative. Ce *reporting* est légitime en ce qu'il correspond à des obligations en contrepartie de financements. Toutefois, il n'est pas certain qu'il soit optimisé, les informations demandées étant parfois redondantes. De fait, les collectivités territoriales demandent notamment qu'un guichet unique soit mis en place.

Ce dernier point est toutefois plus significatif pour les REP financières que pour les REP opérationnelles même si certaines REP opérationnelles peuvent également avoir des exigences considérées comme lourdes par les collectivités territoriales : c'est le cas par exemple pour la filière des déchets diffus spécifiques, DDS, (*reporting* exigé notamment pour éviter la prise en charge par la filière de produits dans des contenants professionnels et non domestiques) ou pour Eco-mobilier dans sa phase actuelle partiellement financière (demande de traçabilité aval du traitement des déchets que les collectivités ne sont pas en mesure de satisfaire).

Au regard du premier point, les solutions sont limitées. Elles passent par un allègement des normes existantes sur les déchèteries (à l'inverse de ce qui s'est passé ces dernières années) afin que les problèmes liés aux besoins de surface correspondant à la multiplication des tris sélectifs ne soient pas renforcés par des contraintes normatives excessives. Elles reposent également sur un arrêt à la création de nouvelles collectes, limitation au demeurant légitime au regard du nombre de filières REP existant en France en comparaison des autres pays. Deux éléments complémentaires liés aux relations entre collectivités et éco-organismes pourraient également contribuer à limiter le coût des déchèteries pour les collectivités :

Annexe I

- ◆ d'une part, les contrats passés entre collectivités et éco-organismes pourraient mieux rémunérer l'espace donné aux éco-organismes au sein des déchèteries afin que les coûts d'extension, de protection et de modernisation des déchèteries soient correctement partagés entre les différents acteurs, les déchèteries constituant pour les éco-organismes un point de collecte massifié à la fois simple et économique ;
- ◆ d'autre part, des travaux de coordination entre éco-organismes, ADEME et collectivités pourraient tenter, lorsque cela est techniquement envisageable et pertinent, de normaliser certains des contenants relatifs aux différentes filières afin de rendre leur positionnement et leur manutention les plus aisés et homogènes possible.

Au regard du second point, une structuration de la remontée d'informations via un guichet unique pourrait constituer une évolution appréciée des collectivités territoriales. Cela serait d'autant plus le cas que d'autres demandes d'informations et de *reporting* existent de la part du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et de la part de l'ADEME notamment.

Compte tenu du poids de ce dernier organisme dans la collecte d'information et d'un certain nombre de portails déjà existant mis en place à son initiative (SINOE®, Comptacoût®,...), il pourrait constituer la plate-forme de centralisation des informations qui seraient mis à disposition des différents partenaires et éco-organismes. D'autres acteurs, notamment Eco-Emballages, qui dispose également de bases de données très complètes, seraient naturellement appelés à contribuer de manière importante à la structuration de ce portail. Les besoins de données des différents intervenants et les conditions d'accès aux données collectées feraient l'objet en amont d'un travail en commun afin que le dispositif mis en place soit à la fois transparent et complet et qu'il permette de sélectionner uniquement les données utiles aux différentes parties prenantes. Il faut souligner :

- ◆ qu'il ne s'agit pas de priver les éco-organismes de relations directes avec les collectivités, les négociations financières et opérationnelles demeureront pleinement de leur responsabilité ;
- ◆ qu'en revanche, à l'occasion du travail préalable, une harmonisation des demandes chaque fois que cela est possible devrait être recherchée entre éco-organismes pour limiter la charge administrative pour les collectivités ;
- ◆ que l'accès de l'ADEME à ces données enrichirait ses propres analyses et éviterait des demandes redondantes de sa part.

Proposition n° 9 : Centraliser au niveau de l'ADEME la remontée de l'information sur le SPGD en provenance des collectivités territoriales, en prévoyant un travail amont entre ADEME, éco-organismes et collectivités sur la structuration des données et les conditions d'accès et en prévoyant une contractualisation avec les différents acteurs ayant besoin des données.

2.2.2. Des collectivités territoriales en « conflit naturel » avec les éco-organismes financeurs

Avec les éco-organismes financeurs, la relation est naturellement très différente puisque ce sont les collectivités qui interviennent avec l'appui de financements fournis par les éco-organismes. Cela induit un partenariat beaucoup plus étroit et surtout une relation financeur – financé qui révèle naturellement des oppositions, les éco-organismes cherchant dans le respect de leur cahier des charges à limiter le coût des services qu'ils financent, tandis que les collectivités souhaitent maximiser, à service donné, le co-financement en provenance des éco-organismes.

La situation est toutefois très différente selon les éco-organismes considérés, et notamment selon leur poids financier.

2.2.2.1. Une relation difficile avec Eco-Emballages

Les relations entre collectivités territoriales et Eco-Emballages sont complexes et marquées par une nette opposition²⁹. Du côté des collectivités, cela tient à trois facteurs principaux :

- ◆ Eco-Emballages représente pour les collectivités une masse financière très importante, la deuxième source de financement de son service de déchets pour la plupart des collectivités après la fiscalité / redevance. La sensibilité des collectivités territoriales aux décisions de l'éco-organisme est donc forte. Elle l'est d'autant plus que les charges de fonctionnement du SPGD sont en partie fixes, notamment à court terme (à titre d'exemple, l'organisation des tournées est une opération complexe qui ne se modifie pas à court terme) ;
- ◆ les financements versés par Eco-Emballages aux collectivités sont liés à un barème complexe qui évolue régulièrement, le dernier barème dit « barème E » est ainsi articulé sur le cumul de neuf catégories de soutien (cf. annexe IV du présent rapport). S'il a fait l'objet de discussions approfondies entre les acteurs, et présente une nette amélioration pour les collectivités territoriales par rapport au barème antérieur, il représente néanmoins une forme de corset pour l'action des collectivités. En outre, les différentes variables du barème sont articulés sur des coûts normés qui eux-mêmes ont fait l'objet de débats sous l'égide de la direction générale de la prévention des risques (DGPR). Or, s'ils visent à compenser un coût standard et non à prendre en charge un coût réel, ces coûts normés ont également leur limite :
 - les données des collectivités à partir desquelles ils ont été élaborés sont partielles faute de généralisation des budgets annexes et de normes de comptabilisation rigoureuse de la gestion des déchets ;
 - même dans une logique de coût standard, il faudrait en réalité que les collectivités se soient dotées d'une véritable comptabilité analytique pour assurer l'exactitude de l'imputation des coûts aux seuls emballages ;
 - la dispersion des coûts entre collectivités mise en lumière dans l'annexe III du présent rapport montre au demeurant que le coût réel dévie très fortement – en plus ou en moins – du coût de référence. A titre d'exemple, le taux de couverture par Eco-Emballages et Ecofolio des charges des collectivités territoriales varie donc également très fortement (entre 19 % et 220 % pour le taux de couverture du coût technique par les soutiens aux filières verre et recyclables secs, autour d'une moyenne de 70 %) ;
 - la question des tonnages collectés à l'occasion de la collecte sélective mais qui n'en relèvent pas (résidus de nourriture/boisson par exemple) de même que les tonnages d'emballages collectés à l'occasion de la collecte des OMR alors qu'ils devraient être pris en charge par la filière opacifient les responsabilités et sont l'occasion de critiques réciproques.

²⁹ Adelphe, désormais intégré à Ecoemballage, ne sera pas examiné en tant que telle, la mission ne disposant pas des éléments spécifiques pour appréhender sa situation. Il est toutefois probable que la situation de la filière verre stricto-sensu – malgré l'application du barème Eco-Emballages - soit assez différente du fait de l'ancienneté de ce tri, de son acculturation forte dans la population, d'une collecte sélective particulière, très souvent en apport volontaire, et d'un recyclage anciennement industrialisé.

Annexe I

- ◆ le barème mais aussi les actions menées par les personnels d'Eco-Emballages auprès des collectivités poursuivent simultanément plusieurs objectifs qui peuvent être contradictoires :
 - réduire le coût du service alors qu'Eco-Emballages et ses actionnaires savent qu'il leur appartient de financer en principe 80 % du coût net optimisé tel que défini par le cahier des charges ;
 - accroître la qualité du tri, cette qualité supposant une industrialisation et une normalisation qui requiert des investissements coûteux ;
 - contribuer à des objectifs d'intérêt général, légitimes en eux-mêmes, mais qui dépassent la stricte sphère des déchets (accidents du travail, nombre de camions, nombre de kilomètres parcourus,...).

Il en résulte une pression sur les collectivités territoriales qui vivent mal cette « *mise sous tutelle partielle* » de leur gestion du service public de gestion des déchets, et ce d'autant plus que la pression mise par Eco-Emballages ne porte que sur une partie de ce service, au risque éventuellement d'invalider l'organisation d'ensemble. En outre, les collectivités ont fait le choix, au moment de la mise en place de la filière, d'assurer un financement de 20 % pour éviter de « perdre la main » ce qui leur paraissait un risque fort si Eco-Emballages finançait 100 % du coût normé de référence.

Du côté d'Eco-Emballages, la question de l'équilibre des relations se cristallise autour de deux sujets :

- ◆ la critique du taux de retour apparaît infondé pour Eco-Emballages qui sur la base de ses données identifie un taux de retour réel de 108 % pour les collectivités territoriales³⁰ et qui pointe qu'une amélioration de la performance économique des collectivités les moins aidées permettrait d'atteindre des taux de retour supérieurs ;
- ◆ l'effort réel de tri et de recyclage fourni par les collectivités territoriales apparaît insuffisant ; ce qui se traduit par des quantités recyclées qui stagnent.

2.2.2.2. Une situation relativement apaisée avec Ecofolio

Si le rôle que joue Ecofolio dans son domaine est similaire à celui d'Eco-Emballages, trois facteurs modifient néanmoins substantiellement la relation qu'Ecofolio entretient avec les collectivités :

- ◆ le premier a trait au poids financier d'Ecofolio qui ne verse au total que 67 M€ ;
- ◆ le second a trait au barème d'Ecofolio qui est relativement simple et comprend 4 tarifs (cf. annexe IV), l'essentiel du soutien étant concentré sur le premier tarif (75 %) et le deuxième tarif (20 %) :
 - soutien au recyclage ;
 - soutien à la valorisation ;
 - soutien à l'incinération ;
 - soutien à l'élimination ;

En outre, deux dotations complémentaires ont été mises en place, l'une pour l'accompagnement au changement dans la gestion des papiers, l'autre pour inciter les collectivités à mettre à jour leurs consignes de tri.

- ◆ le troisième est lié aux recettes tirées de la vente des de la matière première recyclée : de ce point de vue, les collectivités territoriales bénéficient largement du processus de collecte et de recyclage.

³⁰ Sur un échantillon de collectivités qui n'est pas nécessairement représentatif. Voir annexe IV pour une analyse détaillée de ce point.

A l'inverse, la capacité d'Ecofolio à modifier le comportement des collectivités, et à accroître la qualité du tri amont, est relativement faible même s'il développe des instruments à leur destination. Ainsi, une nouvelle « boîte à outils » a été mise en place en 2013 : nouveaux visuels pour sensibiliser (affiches personnalisables de la campagne nationale, outils spécifiques du programme pédagogique Léo Folio à destination des jeunes), kit de communication de proximité venant en support de manifestations locales favorisant la diffusion d'un message cohérent et ciblé (affiches, argumentaires portant la consigne de tri).

2.3. Le développement du tri sélectif et du recyclage suppose des évolutions organisationnelles

2.3.1. Le modèle allemand constitue un point de comparaison pertinent

Lors de la constitution initiale de la filière emballages, l'Allemagne a mis en place un dispositif qui consistait à soustraire totalement aux collectivités (sauf pour les papiers et cartons) la collecte, le tri et le recyclage ou l'élimination des emballages. Ce système, dénommé « *Duales System* » du fait qu'il doublonnait le réseau des collectivités, a servi de référence et/ou d'inspiration pour la mise en place de REP ailleurs en Europe.

Toutefois, si les REP opérationnelles sont constituées sur ce modèle, la France a écarté la mise en place d'une telle organisation pour les emballages pour des raisons tenant notamment :

- ◆ à la place des collectivités territoriales dans la collecte en général et à leur opposition à une perte le contrôle sur le SPGD ;
- ◆ aux craintes d'une hausse des coûts liée à la perte des recettes issues de la vente des matières recyclées.

Ce sont les mêmes raisons qui ont incité - et continuent de justifier pour les collectivités - un taux de prise en charge financière par l'éco-organisme financeur de 80 % du coût normé de référence et non de 100 %. Toutefois, le modèle allemand a produit des résultats qui sont significativement meilleurs, en termes de taux de recyclage, que les résultats du modèle français (cf. annexe VII relative aux comparaisons internationales), même si la montée en charge initiale a été marquée par de nombreuses difficultés et que le coût est élevé (mais d'autres facteurs entrent en jeu).

2.3.2. La massification des chaînes de tri et de traitement est une nécessité pour développer l'économie circulaire à un coût maîtrisé

2.3.2.1. La logique de massification de la chaîne de tri suppose une autorité organisatrice avec un champ géographique plus large

Comme le montre l'étude de l'ADEME de mai 2014³¹ relative aux centres de tri, la situation française se caractérise par un émiettement des centres de tri même si le nombre de centres de tri a diminué au cours des dernières années. Ainsi, la France dispose de 237 centres de tri en 2013 (contre 273 en 2007) avec une taille moyenne de 12 kt (contre 10,5 kt en 2007). La zone de chalandise moyenne est de 250 000 habitants là où elle est de :

- ◆ 500 000 habitants en Espagne qui présente une densité similaire à la France ;

³¹ Étude prospective sur la collecte et le tri des déchets d'emballages et de papier dans le service public de gestion des déchets, rapport réalisé pour le compte de l'ADEME par les cabinets BIO, Inddigo et Enotiko, mai 2014.

Annexe I

- ◆ 750 000 habitants en Angleterre ;
- ◆ un million d'habitants en Allemagne ;
- ◆ un million d'habitants en Belgique.

Or, le coût annuel de traitement d'un centre de tri pour 1 million d'habitant est d'environ 120 euros la tonne contre 200 euros la tonne pour les centres couvrant moins de 200 000 habitants. Selon l'étude Ecofolio de janvier 2013³², en Allemagne des centres dédiés aux papiers peuvent couvrir jusqu'à 3 millions de personnes et diminuer les coûts jusqu'à 20 à 30 euros la tonne.

Cet éclatement français résulte directement du relatif morcellement des autorités communales et intercommunales en charge de la gestion des déchets, y compris de la collecte, du tri et du traitement des RSOM. De fait, le tri est largement externalisé (près de 80 % de prestataires privés) ce qui montre que ce n'est pas la nature du prestataire qui permet à lui seul de massifier mais bien le champ géographique de l'autorité organisatrice, donneuse d'ordre.

2.3.2.2. Le traitement des matériaux recyclés répond de plus en plus à des logiques industrielles

Dans le cadre de travaux menés au cours des derniers mois, le conseil national des déchets (CND) a identifié une cible de 5,6 milliards d'euros d'investissements nécessaires d'ici 2025, en particulier sur le tri, pour atteindre les objectifs de recyclage définis par le plan national des déchets (60 % de taux de valorisation matière et organique en 2025). De son côté, l'un des 34 plans de la « Nouvelle France Industrielle » concerne « le recyclage et les matériaux verts ». Il a fait l'objet d'un groupe de travail présidé par le PDG de Veolia, Antoine Frérot, et a identifié 111 projets « d'amélioration, d'extension ou de création de capacité de tri, de valorisation et de transformation des déchets »³³ pour un coût global de 785 M€.

Les études menées de leur côté par les éco-organismes (cf. livre blanc Ecofolio sur le papier) vont dans le même sens, celui d'une industrialisation de plus en plus poussée des filières économiques liées au recyclage.

Cela est d'autant plus important que les durées d'investissement sont longues et que les filières du tri et du recyclage sont à un moment de renouvellement de leurs installations.

Plus la logique économique de valorisation des déchets se développe, plus la légitimité à considérer cette partie du processus de traitement des déchets comme partie intégrante du « service public de gestion des déchets » diminue. A un moment où l'État, mais également les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales, cherchent à redéfinir le périmètre de leurs missions, la justification du maintien d'activités de traitement et de ventes de matières au prix du marché, afin d'alimenter des processus ultérieurs de production entièrement privés, pose question.

Dans ce contexte, la mission tient à souligner que la justification des investissements souhaités par les industriels du secteur doit être soutenue par une logique économique forte qui suppose une pleine responsabilité des acteurs économiques dans les choix à réaliser et qu'il n'appartient aucunement aux collectivités territoriales et au contribuable local d'en assumer la responsabilité financière même partielle.

³² Livre blanc, vers un nouveau schéma industriel du tri des papiers en France, janvier 2013.

³³ L'étude concerne l'ensemble des déchets et pas seulement les déchets ménagers.

Annexe I

Dès lors, il convient de s'interroger sur la manière de faire évoluer l'organisation du SPGD afin de satisfaire à la fois :

- ◆ les besoins d'économies des collectivités territoriales ;
- ◆ les souhaits de la filière de traitement des déchets d'investir à un niveau adéquat dans des centres correctement dimensionnés et avec des équipements de qualité ;
- ◆ l'augmentation des volumes recyclés.

2.3.3. Des évolutions organisationnelles sont nécessaires

Plusieurs pistes d'évolution du périmètre du SPGD vont être examinées avec un double objectif : d'une part, assurer *a minima* une neutralité financière et si possible un gain instantané pour les collectivités territoriales, d'autre part, assurer une dynamique positive au système tant sur le plan financier qu'environnemental.

2.3.3.1. *Le portage institutionnel de centres de tri massifiés ne semble pas pouvoir être assuré dans le cadre actuel*

Il pourrait être envisagé que les collectivités territoriales s'associent, dans le cadre de syndicats ou via des conventions, de manière à atteindre la taille critique nécessaire à la gestion d'un centre de tri de grande taille. Dans ces conditions, la massification des flux pourrait être organisée sans évolution organisationnelle majeure puisque les collectivités resteraient compétentes en matière de tri.

Toutefois, force est de constater, qu'alors même que les contributions des éco-organismes, et notamment celles d'Eco-Emballages, créent des incitations à une massification des flux triés pour en réduire les coûts, l'émiettement des centres de tri demeure. Un accroissement des incitations pourrait consister à inscrire dans le cahier des charges des éco-organismes que les centres de tri en-deçà d'une certaine taille ne peuvent être soutenus. La mission a toutefois constaté que cette solution se heurte aux vives réticences des collectivités territoriales et de leurs associations représentatives. Dans ces conditions, une évolution organisationnelle et une redéfinition du rôle des éco-organismes financiers apparaît nécessaire.

2.3.3.2. *Le basculement des éco-organismes financiers sur un modèle opérationnel constitue un modèle pertinent pour le développement du tri et du recyclage*

Si ce n'est le choix initial de structuration fait en matière de papier, carton et emballages, il n'existe pas de différences de fond entre ces types de déchets et plusieurs qui font l'objet de REP opérationnelles. Il est même possible de souligner qu'à la différence de certaines REP opérationnelles qui traitent de produits dont certains présentent un danger direct (DEEE, DDS, déchets d'activités de soin à risques infectieux (DASRI),...) et pourraient, sur le plan des principes, justifier une intervention plus forte des collectivités publiques, les déchets des filières emballages et papiers ne présentent pas un tel caractère.

Or, conformément à la logique des filières REP, c'est bien aux producteurs / importateurs / metteurs sur le marché (et donc aux consommateurs via le prix final du produit intégrant de manière explicite ou implicite l'éco-contribution) d'assumer financièrement la responsabilité du développement et de l'industrialisation des filières de recyclage.

Annexe I

Pour que cela soit possible, il faut que le représentant des producteurs / metteurs sur le marché :

- ◆ reçoive le signal prix le plus clair possible, ce qui suppose une prise en charge à 100 % du coût de gestion et d'élimination des déchets en question et non un partage de ce coût avec les collectivités ;
- ◆ dispose d'un champ de compétence en termes géographiques et de processus de traitement qui soit conforme aux capacités d'optimisation du service.

De ce point de vue, deux pistes principales sont envisageables.

2.3.3.2.1. Le basculement du tri et du traitement hors du SPGD constitue un choix pertinent

Dans cette hypothèse, la collecte qui est par nature une fonction de proximité, est maintenue dans le périmètre du SPGD. La moindre spécialité des produits (moindre lien avec les canaux de distribution à l'opposé de ce qui peut se passer pour les DEEE par exemple) et l'existence d'une fonction collecte sélective sur laquelle les collectivités ont beaucoup investi ces dernières années peut encourager le maintien d'une fonction transverse de collecte dont la collectivité assure la responsabilité. Les éco-organismes prennent le relais et achètent les déchets collectés à un prix couvrant 100 % du coût de revient de la collecte en moyenne.

Il leur revient la responsabilité d'organiser le tri, le traitement et la valorisation des déchets ainsi collectés selon la formule déjà rodée de l'éco-organisme donneur d'ordre et non prestataire lui-même.

Cela a plusieurs conséquences :

- ◆ les éco-organismes sont responsabilisés sur l'ensemble de la chaîne de traitement et optimisent via des appels d'offre à une échelle pertinente l'organisation du tri et du traitement ;
- ◆ la massification des centres de tri devient « naturelle » avec cette nouvelle autorité organisatrice ;
- ◆ la pression sur les coûts des prestataires est renforcée puisque l'on bascule d'une concurrence souvent limitée des prestataires face à des collectivités « éclatées » et agissant sur un territoire limité à un donneur d'ordre unique agissant sur un territoire large où la concurrence sera plus facile à faire émerger ;
- ◆ la prise en charge du tri et du traitement fait disparaître ce coût pour les collectivités, coût rarement nul même en tenant compte des recettes liées à la reprise des matières ;
- ◆ le coût de tri et de traitement des produits recyclables, s'il augmentait plus vite que les possibilités d'optimisation, serait néanmoins automatiquement pris en charge par les éco-contributions ;
- ◆ la prise en charge à 100 % du coût de la collecte et non à 80 % comme aujourd'hui accroît le gain instantané pour les collectivités ;
- ◆ dans la durée, l'augmentation programmée des tonnages de recyclables au détriment des OMR fait basculer année après année une partie des coûts du SPGD vers les éco-contributeurs. L'incitation pour les collectivités de développer une collecte sélective efficace et d'encourager le tri devient maximale.

Naturellement, le maintien de la collecte au sein des collectivités suppose le maintien d'une responsabilité, y compris financière sur cette collecte. La prise en charge de la collecte ne peut donc, pas plus qu'aujourd'hui, s'imaginer sur un coût réel indépendamment de toute considération d'efficacité et de performance. La prise en charge à 100 % suppose donc comme aujourd'hui la définition d'un coût normé de référence.

Annexe I

Cela induit la possibilité d'une sur-couverture ou d'une sous-couverture de la collecte au regard des frais réels exposés par la collectivité. Toutefois, limité à la seule collecte, ce débat sera nécessairement très simplifié par rapport aux barèmes existant aujourd'hui entre éco-organismes financiers et collectivités. En outre, des paramètres incitatifs liés à la qualité de la collecte (et inversement proportionnel au taux de refus de tri en aval) sont aisément identifiables. Parallèlement, des incitations pesant sur les éco-organismes (délai d'enlèvement des collectes sélectives en cas de point de regroupement par exemple) pourraient être instaurées.

2.3.3.2.2. *Le basculement de la collecte est envisageable mais présente plusieurs inconvénients*

Dans cette hypothèse, la collecte sélective serait également confiée aux éco-organismes dans une logique de cohérence complète de la filière du déchet en conservant une intégration collecte / tri / traitement.

Les collectivités territoriales ne seraient dans ce cadre plus que des partenaires pour le positionnement des points d'apport volontaire, la coordination des tournées de collecte en porte-à-porte, etc...

Cette option aboutit à :

- ◆ la prise en charge à 100 % des coûts réels de la collecte sélective par les éco-organismes qui constitue un allègement à due concurrence de la charge pesant sur le SPGD ;
- ◆ des possibilités d'optimisation des collectes sélectives à des échelles géographiques au moins partiellement indépendantes des structures administratives des collectivités ;
- ◆ le maintien d'une forte incitation pour les collectivités à ce que les gestes de tri se développent puisque, pour un volume de déchet donné, tout kilogramme de collecte sélective en plus est un kilogramme d'OMR économisé.

Certains points d'apport, comme les déchèteries, continueraient toutefois de relever des collectivités d'une manière similaire à ce qui existe aujourd'hui pour d'autres filières REP avec des bacs *ad hoc* présents dans ces déchèteries.

Cette formule maximale qui se rapproche du système allemand en matière d'emballages présente néanmoins quelques inconvénients :

- ◆ elle reposera sur un réglage fin des cahiers des charges des éco-organismes afin que la collecte demeure de qualité sans pour autant nuire aux possibilités d'optimisation ; ce qui sera complexe à écrire de manière générale au niveau du cahier des charges ;
- ◆ elle supposera nécessairement une forme de contractualisation avec les collectivités (obligation éventuelle de tournées de collecte et pas seulement d'apport volontaire, etc...) qui ne sera pas moins conflictuelle que la situation existant aujourd'hui même si l'impact financier de la relation est inversée ;
- ◆ si l'incitation à un meilleur tri demeure, la collectivité ne dispose plus des leviers propres à la collecte sélective pour encourager la population à améliorer son geste de tri ;
- ◆ la mutualisation des moyens de collecte (camions assurant des tournées alternatives, camions bi-bennes,...) entre collecte sélective et OMR, si elle n'est pas toujours possible, fait néanmoins partie des bonnes pratiques identifiées aujourd'hui au sein de certaines collectivités qui serait interdite dans ce schéma d'organisation.

Compte tenu de la situation de départ, la première approche paraît devoir être préférée. Toutefois, rien n'interdit, à titre expérimental, de tester l'une et l'autre, voire de permettre à certaines collectivités qui le souhaiteraient d'opter pour un transfert de la collecte même si la norme de base consiste en un transfert limité au tri et au traitement.

Annexe I

Deux questions complémentaires doivent néanmoins être examinées dans le cadre de ces schémas, la première a trait au tri de proximité auquel sont attachées de nombreuses collectivités, la seconde au nombre d'éco-organismes en charge de ces nouvelles responsabilités.

2.3.3.2.3. *Le maintien d'un tri de proximité reste possible, lorsque les enjeux sociaux le justifient, mais ne remet pas en cause le modèle d'industrialisation*

Plusieurs acteurs et collectivités territoriales rencontrés par la mission ont souligné combien il était problématique de se séparer des centres de tri constitués à proximité des collectivités. Le raisonnement tenu par ces interlocuteurs est le suivant :

- ◆ les personnels de ces centres doivent être pris en compte, alors que ces centres ont souvent été constitués récemment et sont pour une part gérés en régie ;
- ◆ dans de nombreux cas, la mise en place de ces centres de tri s'est également inscrite dans une logique sociale avec éventuellement des acteurs de l'économie sociale et solidaire qui en sont les parties prenantes ;
- ◆ la massification et l'éloignement des centres de tri accroît les externalités environnementales négatives liées au transport des déchets et va donc à l'encontre des objectifs environnementaux qui sont au cœur de l'économie circulaire.

Ces critiques sont en partie exactes mais ne semblent pas, selon la mission, de nature à remettre en cause l'évolution générale précédemment décrite :

- ◆ le coût environnemental (coût externe total) du transport existe mais reste faible. Il représente entre 10 et 47 M€ selon les modes de transport pour la France entière. Si une partie est liée à l'acheminement jusqu'au centre de tri, une part importante est liée au trajet de collecte proprement dit : au total, un camion parcourt 14 kms en moyenne à chaque rotation. Même en doublant la zone de chalandise des centres de tri, le surcoût serait limité et très inférieur aux gains possibles sur la massification ;
- ◆ l'évolution si elle se produisait s'étalerait nécessairement dans le temps : basculement à l'occasion du renouvellement d'un contrat, nouveaux centres à construire ou moderniser. Cette progressivité laisserait tout le temps de considérer les possibilités d'évolution pour les centres de tri actuels et leurs personnels ;
- ◆ les conditions de travail dans les centres de tri sont, en tout état de cause, difficiles et il est peu vraisemblable que des personnels passent toute leur vie professionnelle au sein d'un même centre sur un poste de tri. Le *turn-over* des personnels est au demeurant assez élevé ;
- ◆ tous les centres de tri ne sont pas dans la même situation en termes de performance économique.

De fait, il existe de multiples solutions pour tenir compte de ces critiques sans remettre en cause la logique d'optimisation économique de la chaîne de tri-traitement :

- ◆ reprise d'un centre de tri ou modernisation s'il est exploité par un prestataire ;
- ◆ possibilité de spécialiser le centre de tri en centre de tri de premier niveau à condition que cela ait une pertinence économique et industrielle. Cette spécialisation peut correspondre, comme le montre l'étude de l'ADEME précitée, aux cas où la capacité du centre de tri est limitée et à condition que le premier tri produise des flux pertinents soit directement pour le recyclage, soit pour le second tri. Cela peut également être le cas lorsque la collecte se fait en mélange pour le papier et les autres RSOM. Un centre de séparation proche de la source peut ainsi :
 - limiter la dégradation de la qualité du papier liée aux « souillures » ;

Annexe I

- autoriser derrière une réelle massification du tri papier dans des centres de tri de second niveau (cf. exemple allemand précité) ;
- accroître les possibilités d'une ressource papier de qualité.

Il faut toutefois écarter l'idée d'une structuration complète du territoire en centres de tri de premier et de second niveau qui accroîtrait encore les coûts. Un tel choix doit résulter d'une analyse au cas par cas de la pertinence par rapport à un territoire et à un type de flux.

- ◆ reconversion vers de nouveaux métiers (gestion des bacs en cas de tarification incitative,...) ;
- ◆ convention bipartite ou tripartite locale, collectivité-éco-organisme-centre de tri (s'il est exploité par un prestataire extérieur à la collectivité) permettant au centre de tri de continuer à exister sur la base des volumes antérieurs. Dans ce cas, la collectivité s'engage à céder à l'éco-organisme à un prix convenu par avance les produits issus du tri réalisé, sur le modèle des conventions qui peuvent exister entre les éco-organismes opérationnels et des acteurs de l'économie sociale et solidaire. Les produits non réemployés et non réutilisés sont remis dans le circuit aval. Le surcoût éventuel du centre par rapport à la valeur ajoutée produite dans le processus est logiquement supporté par la collectivité dans le cadre d'une politique sociale ou d'emploi qui a sa légitimité propre mais ne doit pas impacter l'économie générale de la gestion des déchets.

Ainsi, l'existence d'un centre de tri de proximité peut ne pas être un obstacle si le principe de la massification et de l'industrialisation du tri est accepté et que le centre de tri de proximité est soit réintégré à cette chaîne industrielle, soit traité comme un enjeu social en tant que tel qui justifie dans ce cas un financement *ad hoc* non pris en charge par la filière économique du recyclable.

2.3.3.2.4. Le rapprochement des éco-organismes dépend de la structuration de la collecte mais ne constitue pas un impératif

Une seconde question porte sur le nombre d'éco-organismes. Actuellement, si l'on exclut Cyclamed qui s'occupe d'un secteur d'activité très particulier qui ne paraît pas devoir être remis en cause –avec ses propres canaux de collecte –, deux éco-organismes s'occupent du domaine des RSOM. Or selon les formules de collecte (fibreuse/non fibreuse, emballages / papiers graphiques, multi-matériaux,...), les RSOM seront triés selon la ligne de partage actuelle entre Ecofolio et Eco-Emballages ou non.

Une formule de simplification consisterait à fusionner les deux organismes (comme Adelphe pour le verre a été intégré à Eco-Emballages) :

- ◆ cela éviterait que la formule de collecte n'interagisse avec l'optimisation du tri en obligeant à un partage des RSOM entre les deux organismes ;
- ◆ cela limiterait les coûts induits liés à l'existence d'une double organisation qui ne se justifie plus sur le terrain.

Toutefois, si elle ne la rend pas obligatoire, une telle évolution va plutôt dans le sens de la collecte bi-flux actuelle qui présente plusieurs inconvénients :

- ◆ coûts de tri plus élevés : selon les données d'Ecofolio, le coût complet de la gestion des déchets papiers passe de 448 €/t dans le cas d'une collecte en porte-à-porte en mélange à 206 €/t dans le cas d'une collecte dédiée en porte-à-porte. La collecte dédiée en apport volontaire est de 103 €/t ;
- ◆ diminution de la qualité du papier déchet en vue du recyclage (risques de souillures,...).

Annexe I

En outre, une telle évolution renforce encore le poids de l'organisme unique issu du rapprochement des deux organismes précédents. Outre que les producteurs et metteurs sur le marché membres des éco-organismes ne souhaiteront pas forcément un tel rapprochement, le poids d'Eco-Emballages, surtout renforcé comme éco-organisme opérateur, paraît déjà suffisant.

Si l'évolution vers une collecte fibreux/non fibreux ou emballages / papiers graphiques est encouragée (et ce d'autant plus si les points d'apport volontaire de collecte sélective se développent au détriment du porte-à-porte en mélange), il semble à la mission que le maintien de deux éco-organismes peut se justifier. Toutefois, compte tenu de la situation actuelle de collecte, une coordination devrait nécessairement intervenir entre les deux éco-organismes et des conventions être mises en place pour gérer les relations et les flux en mélange.

2.3.3.2.5. Le renforcement du rôle opérationnel des éco-organismes financeurs suppose de renforcer la régulation par l'État de ces structures

Le renforcement du rôle opérationnel des éco-organismes, jusqu'alors quasi exclusivement financier, se traduirait par un accroissement de leur pouvoir de marché. Une telle évolution organisationnelle suppose donc renforcer la régulation de ces structures.

Cela doit tout d'abord passer par la définition des règles devant être respectées par les éco-organismes pour assurer une égalité de traitement entre les différents opérateurs privés. Sans aller jusqu'à la soumission des éco-organismes au code des marchés publics, il s'agira donc de mettre en place des procédures de publicité, d'appels d'offre, d'allotissement géographique et technique des prestations.

Le renforcement de la régulation suppose également que l'État se dote des moyens de piloter, plus qu'il ne le fait aujourd'hui, l'activité des éco-organismes et de prononcer le cas échéant des sanctions financières³⁴ en cas de non-respect des objectifs fixés par le cahier des charges. Le renforcement de ces contrôles doit également permettre de rendre crédible la perspective du non-renouvellement de l'agrément de l'éco-organisme en cas de manquements répétés de celui-ci.

2.3.3.3. Se pose aujourd'hui la question de l'échelle la plus pertinente à donner au SGPD

Les schémas précédents tentaient de répondre au besoin de massification en séparant déchets recyclables et non recyclables. De ce fait, ils peuvent encourir la critique qu'ils retirent aux communes les déchets valorisables et leur laissent à traiter les déchets non valorisables (les OMR). Cette critique est largement infondée dans la mesure où :

- ◆ même valorisables, les déchets recyclables représentent un coût net pour les collectivités ;
- ◆ la logique d'un service public est aussi d'assumer des charges non couvertes par une logique marchande concurrentielle ;
- ◆ les schémas précédents se traduisent par des gains nets pour les collectivités (cf. annexe VIII pour le chiffrage de ces gains selon les scénarios) ;
- ◆ si la valorisation en bout de chaîne augmente et que les collectivités ont conservé la collecte, il est plus que probable que le prix auquel les éco-organismes seront prêts à acquérir ou à financer la collecte augmentera également.

³⁴ À cet égard, d'éventuelles sanctions financières ne devraient pas pouvoir être répercutées sur une augmentation des éco-contributions, qui seraient in fine payées par le consommateur, mais se traduire par une perte pour l'éco-organisme impactant *in fine* ses fonds propres.

Annexe I

Néanmoins, il est légitime d'examiner des schémas alternatifs tentant d'apporter des réponses aux besoins de massification, d'économies et de développement de l'économie circulaire.

Ces schémas pourraient s'articuler autour d'une évolution de la taille critique des collectivités territoriales en charge du tri et du traitement. Il ne s'agit plus de séparer selon une logique recyclable / OMR mais selon une logique de processus : à l'intercommunalité et à ses émanations l'organisation de la collecte, à une collectivité de taille plus importante le tri et le traitement.

Cette évolution pourrait prendre des formes différentes selon les territoires :

- ◆ dans les métropoles, la compétence relève déjà d'une collectivité de taille importante. Dans l'étude ADEME précitée de mai 2014, des centres de tri de grande taille (140 000 t correspondant à 2,5 millions d'habitants), étaient considérés comme envisageables et économiquement pertinents pour 4 zones (Nord, Rhône-Isère, Île-de-France et Bouches-du-Rhône - Var), chacune centrée sur une métropole. Il faut toutefois souligner que ces centres dépassent l'échelle des métropoles en tant que telles.
- ◆ dans d'autres métropoles, des centres de tri de tailles plus réduites mais néanmoins pertinents trouveraient également leur place.
- ◆ dans les territoires ruraux, les centres de tri n'auraient pas non plus vocation à atteindre une telle taille, mais la massification suppose néanmoins de trouver un acteur de taille plus important que les intercommunalités.

Or, la région est déjà chargée de la planification. Introduire le département lorsqu'il sera maintenu comme échelon intermédiaire revient à couper la compétence déchet en trois : bloc communal pour la collecte, département pour le tri-traitement, région pour la planification, ce qui accroît excessivement la complexité du système. En outre, le département n'est pas toujours de taille critique suffisante pour assurer la massification nécessaire. Ainsi, la zone de chalandise pour des centres de 30 000 t considéré comme un objectif économiquement pertinent (gain de 12 % en milieu rural) serait de plus de 600 000 habitants. Et pour atteindre un gain de 20 %, il faudrait passer, toujours en milieu rural, à des centres de 60 000 t, soit une zone de chalandise supérieur à 1,2 millions d'habitants. Or, une quarantaine de territoires actuellement départementaux devrait conserver une population de moins de 500 000 habitants à l'horizon 2030 de l'étude.

Dans ce contexte, un transfert du tri et du traitement à la région serait sans doute plus pertinent. Ce transfert serait en outre cohérent avec le rôle de la région tant dans la planification que dans les questions de développement durable et d'environnement. La difficulté est néanmoins double :

- ◆ la région d'une manière générale est aujourd'hui encore peu dans une logique de gestionnaire (à l'exception des transports) même si les prestations de tri et de traitement sont largement exercées par des prestataires privés ;
- ◆ cela supposerait de partager les ressources entre intercommunalités et régions, chacun disposant d'une part de TEOM ou de REOM.

De fait, si cette option ne peut être totalement écartée, il est sans doute souhaitable de la laisser comme une option ouverte aux intercommunalités qui le souhaiteraient en accord avec la région sur le modèle de ce qui existe aujourd'hui pour les départements.

2.3.3.4. La possibilité d'une privatisation partielle du SPGD mériterait d'être analysée, voire expérimentée.

Une alternative très différente serait de concevoir un modèle largement privatisé de collecte et d'élimination des déchets. L'industrialisation et la massification des processus viendraient « naturellement » dans ce contexte.

Annexe I

Deux voies peuvent être examinées :

- ◆ la première consisterait à exclure l'intervention des collectivités territoriales du tri et du traitement. Toutefois, les collectivités continueraient à collecter les déchets (OMR *a minima* voire tous les déchets si le transfert des RSOM et du verre à des éco-organismes opérateurs n'a pas été réalisé). La difficulté est que dans cette hypothèse, le tri et le traitement continuent d'avoir un coût. Les opérateurs privés n'accepteraient de prendre en charge ces déchets qu'à condition d'être payé (le prix des déchets est négatif), ce qui n'est pas très différent de la situation actuelle lorsque les collectivités (ce qui est le cas majoritaire) font appel à un prestataire privé. Les habitants continueront via la TEOM et la REOM à financer les prestations fournies par les opérateurs privés alors même que les collectivités auront perdu en partie la main sur l'organisation de ce service.
- ◆ la seconde, encore plus ambitieuse, consisterait à ce que l'ensemble du service soit confié aux opérateurs via des contrats directs entre les habitants et les prestataires privés. Toutefois, chaque usager ne peut choisir son opérateur de collecte/ élimination des déchets indépendamment de ses voisins. Le modèle est donc moins celui du gaz ou de l'électricité que celui de l'eau. Les collectivités concèderaient la collecte et le traitement sur leur territoire à un opérateur, à charge pour lui de se rémunérer via un prix perçu sur les usagers du service. La concession serait faite sur une durée suffisante pour amortir les investissements et ferait l'objet d'un nouvel appel d'offre à l'issue de cette période.

Cette formule aurait l'avantage d'une grande souplesse :

- permettre une industrialisation et une massification complète de la collecte, du tri et du traitement ;
- préserver la salubrité publique : le service serait obligatoire pour les usagers et pourrait être encadré dans le cahier des charges de la concession ;
- renvoyer au prestataire la collecte du prix du service en sortant la DGFIP de ce rôle (abandon des taxes et redevances afférentes) ;
- autoriser des critères environnementaux conformes aux objectifs du gouvernement : les concessions pourraient ainsi se caler sur les objectifs du plan déchet en termes de recyclage, sur les taux d'incinération / enfouissement souhaités, sur la performance énergétique des installations,... ;
- laisser ouverte la question de l'autorité publique organisatrice de la concession : intercommunalités, départements ou régions ;
- laisser ouverte les possibilités d'incitation à la performance et au tri pour les usagers en fonction des critères de rémunération du concessionnaire retenus (forfait, facturation à la levée, facturation au poids,...).

Il faut souligner que si des ajustements juridiques sont sans doute nécessaires, la concession et l'affermage sont aujourd'hui théoriquement possibles. Dans les faits, la mission n'a pas eu connaissance d'expérimentations menées en ce sens.

En réalité, une telle évolution est très loin des pratiques et modes de raisonnement actuels en matière de gestion des déchets. Elle pourrait mériter une expérimentation même si les bénéfices et la pertinence d'un tel projet – qui dépasse le champ de l'évaluation – sont vraisemblablement liés à une taille critique suffisante (champ géographique suffisant, concurrence effective entre candidats la concession, durée,...).

PIÈCE JOINTE 1 : ACTEURS ET INCITATIONS

Tableau 4 : Incitations actuelles pesant sur les principaux acteurs de la production et de la gestion des déchets

Acteurs	Objectifs recherchés	Incitations directes	Incitations indirectes	Contre-incitations possibles
Hors filière REP : producteurs / importateurs / distributeurs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eco-concevoir les produits ▪ Choisir produits éco-conçus pour distribuer en France ▪ Responsabiliser sur l'élimination des déchets 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absente 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Labels liés au mode d'élaboration 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Surcoûts liés à l'éco-conception ▪ Obsolescence et absence de réemploi des produits accroissent la demande
Filières REP : producteurs / importateurs / distributeurs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eco-conception des produits ▪ Choix des produits éco-conçus pour distribution sur le marché français ▪ Responsabiliser sur l'élimination des déchets 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eco-contribution lorsque son barème favorise l'éco-conception 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Labels liés au mode d'élaboration / caractère recyclable du produit peuvent orienter une partie de la demande lorsqu'il est identifiable 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Surcoût lié à l'éco-conception ▪ Obsolescence et absence de réemploi des produits accroissent la demande
Eco-organismes financiers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Percevoir les éco-contributions des industriels de la filière ▪ Financer à 80 % le coût normé de référence des collectivités contribuant à la gestion et à l'élimination des déchets de la filière 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Administrateurs des éco-organismes (les industriels soumis à l'éco-contribution) ont intérêt à une minimisation des coûts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possibilité de concurrence possible entre éco-organismes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existence de l'éco-organisme (et rémunérations internes) liée à l'existence de flux de déchets à traiter ▪ Principe de couverture des coûts qui n'exclut pas des désajustements momentanés (réserves financières temporaires, montée en charge progressive,...) ▪ Coûts exclus de la prise en charge de l'éco-organisme sont supportés par le contribuable local d'où un intérêt à sortir des coûts de l'assiette de référence ▪ Couverture non totale des coûts ▪ Mécanismes de sanctions par la puissance publique en cas de non-respect du cahier des charges ne sont pas gradués et du coup d'emploi

Annexe I

Acteurs	Objectifs recherchés	Incitations directes	Incitations indirectes	Contre-incitations possibles
Eco-organismes organisateurs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Percevoir les éco-contributions ▪ Organiser la collecte des déchets de la filière ▪ Organiser le traitement et la valorisation aval 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Administrateurs des éco-organismes (les industriels soumis à l'éco-contribution) ont intérêt à une minimisation des coûts ▪ Création de valeur aval sur les déchets 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possibilité de concurrence ou concurrence effective entre éco-organismes selon les filières 	<p>limité</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Existence de l'éco-organisme liée à l'existence des déchets à traiter ▪ Absence de couverture totale du gisement ▪ Les mécanismes de sanctions par la puissance publique en cas de non-respect du cahier des charges ne sont pas gradués et du coup d'emploi limité
Collectivités territoriales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer la collecte et le traitement des déchets (ou son organisation) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ TGAP déchet dans le choix des modes d'élimination / traitement des déchets ▪ Concours des éco-organismes financiers en fonction d'un barème ▪ Aides de l'ADEME 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pression des citoyens sur les redevances / impôts locaux ▪ Référentiel de coût et comparaison entre collectivité lorsqu'elles existent 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absence de transparence / individualisation du coût du SPGD (et éventuellement sur-couverture du coût par les ressources prévues à cette fin) ▪ Inconfort des obligations de collecte sélective et d'apport volontaire ▪ Quasi-absence de mécanismes incitatifs / risques ▪ d'incompréhension de la population ▪ Surcoût des dispositifs de recyclage / valorisation ou insuffisante capacité à identifier les gains à court terme ▪ Situation locale historique des acteurs / durée d'amortissement des installations existantes
Consommateurs / citoyens	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bénéficier d'un service de prise en charge des déchets au moindre coût 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Parts incitatives à la quantité de déchet produit lorsqu'elles existent 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poids global des financements du SPGD lorsqu'il existe une forme d'identité avec le coût collectif lié à la production et à l'élimination des déchets et à leurs modalités ▪ Campagnes d'incitation et de 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absence de connaissance / identification des coûts du SPGD ▪ Inconfort (coûts non monétaires) associé aux gestes de tri, à l'apport volontaire, au déplacement à la déchèterie... ▪ Absence de clarté dans les consignes

Annexe I

Acteurs	Objectifs recherchés	Incitations directes	Incitations indirectes	Contre-incitations possibles
Prestataires privés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rentabiliser les installations et services pour diminuer les coûts ▪ Innover pour gagner en compétitivité et répondre aux attentes des clients 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en concurrence des prestataires ▪ Clauses de performance dans les contrats 	<p>sensibilisation / ambassadeurs du tri</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Économies potentiels sur l'engrais (compostage), sur l'énergie (réseau de chaleur),... <ul style="list-style-type: none"> ▪ Massification des appels d'offre par les éco-organismes opérationnels ▪ Visibilité de moyen terme sur les objectifs et le cadre pour y parvenir 	<p>de tri (au regard des bacs comme des produits : pas de marquage)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Concurrence parfois limitée engendrant des comportements de monopole ou d'oligopole, notamment pour des dessertes complexes et des zones peu denses ▪ Nombre élevé de collectivités donneurs d'ordre par rapport aux prestataires ▪ Possible captation des réfactions de TGAP ▪ Volume des déchets et complexité des processus de tri et de valorisation contribuent directement au chiffre d'affaires et à la marge des prestataires ▪ Contrats dont la rémunération est essentiellement appuyée sur des unités d'œuvre d'activité et des forfaits ▪ Faible durée des contrats ▪ Instabilité de la réglementation (TGAP, normes,...)

Source : Mission.

ANNEXE II

Aspects technico-économiques de la gestion des déchets

SOMMAIRE

1. LA PRÉVENTION DES DÉCHETS REVÊT PLUSIEURS ASPECTS VARIABLEMENT DÉVELOPPÉS.....	1
1.1. La prévention par le biais de l'écoconception n'est que marginalement prise en compte par la politique des déchets.....	1
1.1.1. <i>Seule la contribution établie dans le cadre des filières de responsabilité élargie du producteur (REP) permet actuellement d'agir sur l'écoconception des produits mis sur le marché.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Dans cette logique, l'extension des filières REP existantes à des catégories de produits qui n'y sont pas soumises peut être envisagée.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>Certaines entreprises initient des actions d'éco-conception et/ou de réutilisation innovantes en dehors de toute contrainte particulière.....</i>	<i>2</i>
1.2. Un effort important a été initié par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) auprès des collectivités pour mener des actions de prévention des déchets.....	3
1.2.1. <i>Les plans de prévention des déchets concernent aujourd'hui deux collectivités locales sur trois.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>Le compostage domestique ou local est un élément important des plans de prévention.....</i>	<i>5</i>
1.3. Les mesures visant à développer le réemploi et la réutilisation des déchets pourraient utilement être étendues.....	7
1.3.1. <i>Les pratiques de réemploi et de réutilisation en France.....</i>	<i>7</i>
1.3.2. <i>L'impact environnemental et social de la réutilisation et du réemploi est globalement positif.....</i>	<i>10</i>
1.3.3. <i>Recommandations pour le développement du réemploi et de la réutilisation.....</i>	<i>11</i>
2. LA VALORISATION ORGANIQUE ET LE RECYCLAGE SONT APPELÉS À SE DÉVELOPPER DANS LES ANNÉES À VENIR.....	11
2.1. Le développement de la valorisation organique amène à s'interroger sur la collecte sélective des bio-déchets et sur leur valorisation.....	12
2.1.1. <i>La collecte sélective des bio-déchets a pour l'heure surtout mis l'accent sur la collecte des déchets verts.....</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>Le traitement des bio-déchets repose sur des unités de compostage et de méthanisation.....</i>	<i>13</i>
2.1.3. <i>Les collectes séparées de bio-déchets ne se traduisent pour l'instant pas par des améliorations mesurables des performances du SPGD.....</i>	<i>14</i>
2.1.4. <i>Les comparaisons internationales montrent que les collectes séparées de bio-déchets se développent dans les pays ayant fortement restreint les apports de matière organique non traitée en décharge.....</i>	<i>15</i>
2.2. Les exigences en matière de tri et de recyclage matière vont se renforcer dans les années pour des raisons environnementales et économiques.....	17
2.2.1. <i>L'harmonisation des collectes sélectives et la massification du tri sont les deux pistes mises en avant pour en contenir les coûts.....</i>	<i>18</i>
2.2.2. <i>L'expérience de recyclage des plastiques pose la question de sa généralisation.....</i>	<i>22</i>
2.2.3. <i>Les déchèteries participent significativement à la politique de valorisation.....</i>	<i>23</i>

3. LA VALORISATION ÉNERGÉTIQUE DES INSTALLATIONS DE GESTION DE DÉCHETS PEUT ÊTRE AMÉLIORÉE.....	26
3.1. La valorisation énergétique des incinérateurs présente aujourd’hui un rendement correct dans la moitié des installations	26
3.2. La valorisation thermique permet de réduire les coûts de l’incinération	28
3.3. La valorisation énergétique présente des marges d’amélioration intéressantes sur les plans économique et environnemental.....	29
3.4. La valorisation énergétique des décharges représente des enjeux plus faibles	29
3.5. Les combustibles solides de récupération constituent un enjeu économique entre acteurs aux intérêts divergents.....	30
3.6. La France a davantage recours à la valorisation énergétique que la moyenne européenne, avec des rendements moins bons.....	30
4. LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE DE LIMITATION DE LA MISE EN DÉCHARGE DES DÉCHETS DEVRAIENT ÊTRE DAVANTAGE JUSTIFIÉS.....	31
4.1. L’élimination des déchets en décharge est un mode de traitement dont l’importance tend à diminuer	31
4.2. Comme la France, d’autres pays européens recourent au stockage et à l’incinération dans des proportions équivalentes.....	32
4.3. La politique de limitation des mises en décharge devrait s’appuyer sur des justifications plus explicites.....	32
5. L’INNOVATION TECHNOLOGIQUE PEUT AMÉLIORER LES PRATIQUES DE COLLECTE DANS LES ANNÉES À VENIR.....	33
5.1. La mesure des quantités collectées est indispensable à la tarification incitative, mais permet aussi d’améliorer la gestion de la collecte.....	33
5.2. Les technologies de type « tracking & tracing » permettent l’optimisation des tournées	34
5.3. Le suivi du remplissage des points d’apport volontaire est une condition indispensable d’optimisation des collectes des points d’apport volontaire.....	34
5.4. Plusieurs collectivités ont développé des systèmes permettant aux habitants de signaler les problèmes constatés dans le fonctionnement du SPGD	35
5.5. En matière de tri et de traitement, voire de prévention des déchets, plusieurs innovations peuvent également être signalées	35

La hiérarchie établie à l'échelle européenne (directive-cadre n°2008/98/CE), qui structure la politique nationale de gestion des déchets, s'articule comme suit :

- ◆ prévenir la production de déchets ;
- ◆ préparer les déchets en vue de leur réemploi ;
- ◆ recycler les matières (matière organique et matériaux) ;
- ◆ valoriser énergétiquement les déchets ;
- ◆ éliminer les déchets dans des conditions environnementales adéquates.

La présente annexe, qui porte sur des aspects technico-économiques de la gestion des déchets, est structurée selon cet ordre de préférence. Un dernier chapitre évoque quelques innovations technologiques permettant en particulier d'améliorer la collecte.

1. La prévention des déchets revêt plusieurs aspects variablement développés

1.1. La prévention par le biais de l'écoconception n'est que marginalement prise en compte par la politique des déchets

1.1.1. Seule la contribution établie dans le cadre des filières de responsabilité élargie du producteur (REP) permet actuellement d'agir sur l'écoconception des produits mis sur le marché

Les contributions versées aux éco-organismes par les metteurs sur le marché (MSM) ont pour objectif de les inciter à internaliser le coût économique et environnemental de la fin de vie de leurs produits. La contribution financière des MSM à un éco-organisme doit donc refléter le coût de traitement des produits pour les transformer en matériaux recyclés.

Les principales filières REP relatives aux déchets ménagers et assimilés, en tonnages pris en charge, sont les papiers et emballages, les déchets des équipements électriques et électroniques (D3E) et les meubles.

Une récente étude¹ produite pour la Commission européenne sur la responsabilité élargie des producteurs (REP), tout en soulignant l'hétérogénéité des modalités adoptées par les États-membres, relève que l'on ne constate pas de manière claire un fort impact positif des REP sur l'écoconception des produits. Les auteurs remarquent que les objectifs ou les indicateurs en matière de performances à atteindre dans le domaine de l'écoconception sont peu nombreux. La mutualisation a par ailleurs tendance à moyenniser les coûts pour les producteurs et les metteurs sur le marché, ce qui va à l'encontre d'une démarche incitative. L'étude cite toutefois quelques démarches intéressantes : la Belgique ne fait ainsi pas payer d'éco-contribution aux emballages réutilisables.

En France, Eco-Emballages et Ecosystèmes ont également introduit des variations des éco-contributions de leurs adhérents en fonction de la recyclabilité de leurs produits (voir annexe 4 pour plus de détail sur ce point). Cette modulation pourrait être accentuée, pour tenir compte par exemple de la plus ou moins grande recyclabilité des plastiques employés dans les emballages².

¹ Commission Européenne – DG Environnement – *Development of Guidance on extended producer responsibility (EPR)*. Étude réalisée par Bio by Deloitte – 2014.

² L'étude s'intéresse par ailleurs au pourcentage du coût du recyclage que devrait couvrir les écocontributions, concluant à un consensus sur le fait que les éco-contributions devraient représenter 100 % du coût du recyclage (auquel on ajoute les coûts de recherche et de communication et desquels on déduit les recettes de ventes de matériaux). Ces questions sont abordées dans d'autres parties du présent rapport.

Proposition n° 1 : Veiller dans l'agrément des éco-organismes à prévoir une plus grande modulation des éco-contributions afin de mieux refléter l'écoconception et la recyclabilité des produits.

1.1.2. Dans cette logique, l'extension des filières REP existantes à des catégories de produits qui n'y sont pas soumises peut être envisagée

Le projet de plan déchets 2014-2025 évoque l'extension du champ d'extension des REP, en rappelant que la feuille de route de la conférence environnementale de septembre 2013 a conclu à la nécessité de ne pas créer de nouvelles filières, mais d'étudier certaines extensions ciblées de filières existantes, notamment :

- ◆ l'extension de la filière *Papiers graphiques* en levant les exemptions actuelles (journaux, magazines, ...)
- ◆ l'extension de la filière *Textiles, linge et chaussures* aux voilages, tissus d'ameublement, jouets en tissu ;
- ◆ l'extension de la filière *Emballages ménagers* aux emballages assimilés ;
- ◆ l'extension de la filière *Déchets diffus spécifiques ménagers* aux déchets correspondants des acteurs économiques assimilés. La feuille de route signale toutefois que les difficultés de mise en œuvre n'ont pas été suffisamment étudiées. La mission, de son côté, a relevé les difficultés auxquelles étaient confrontés les gestionnaires des déchèteries pour distinguer ces déchets selon leur provenance.

Le projet de loi de transition énergétique pour une croissance verte comporte, à l'issue de sa première lecture à l'Assemblée Nationale, une extension du périmètre de la filière REP *Textiles* dont le nouveau périmètre correspondrait aux rideaux et voilages, produits d'habillement ou de maroquinerie, textiles d'ameublement ou rembourrés. La mission s'est par ailleurs interrogée sur le cas des déchets d'équipements de loisirs, qui représentent 4,8 millions de tonnes (Mt) par an, assimilables pour partie aux déchets de la filière *Meuble*.

Elle fait toutefois sienne l'idée figurant dans le plan déchet de ne prendre les décisions d'extension évoquées qu'au vu d'une étude d'impact complète sur ses conséquences environnementales, économiques et sociales.

Proposition n° 2 : Étendre, sous réserve du résultat d'études d'impact montrant leur intérêt, le périmètre de certaines REP existantes.

1.1.3. Certaines entreprises initient des actions d'éco-conception et/ou de réutilisation innovantes en dehors de toute contrainte particulière

Les actions d'éco-conception des entreprises ne rentrent pas dans le périmètre du SPGD, et ne sont traditionnellement pas prises en compte dans la politique publique de gestion des déchets. Toutefois, la mission considère utile d'élargir le champ de la réflexion sur l'économie circulaire à ces éléments.

Une étude de juin 2014 sur l'économie circulaire réalisée par JWT tente de définir à partir d'exemples tirés des pratiques des entreprises, la relation entre l'économie circulaire et les marques³.

Les exemples donnés portent tant sur la conception durable des produits, sur l'utilisation de produits usés ou de déchets, sur la réutilisation des produits en fin d'usage, sur des partenariats entre marques sans rapport entre les mais qui peuvent utiliser les résidus d'un processus de production issu du partenaire, ...

³ The circular economy, Jessica Vaughn, J. Walter Thompson Company Intelligence, June 2014.

Si ce mouvement reste probablement encore modeste – mais il n'existe pas de recensement statistique de ce type d'actions-, il démontre néanmoins que d'autres facteurs sont à l'œuvre que les seuls signaux donnés par les filières REP :

- ◆ une volonté d'inscrire l'entreprise dans une démarche favorable au développement durable et à l'environnement qu'il s'agisse d'un souci d'image externe ou interne ou d'une inscription de l'entreprise plus généralement dans une logique de responsabilité sociale et environnementale plus générale ;
- ◆ un outil d'innovation, la fabrication de nouveaux produits à partir de matériaux recyclés (vêtements fabriqués à partir de sacs plastiques par exemple) offrant des perspectives expérimentales sur le traitement des matières ;
- ◆ un choix économique immédiat via le prix éventuellement supérieur que le consommateur est prêt à payer pour un produit plus durable ou de moyen terme en fonction d'un possible accroissement de la résilience de l'entreprise en cas d'augmentation du prix de la ressource de base.

Le renforcement de ce type d'actions dans les années à venir constituerait un vecteur de prévention et de gestion des déchets.

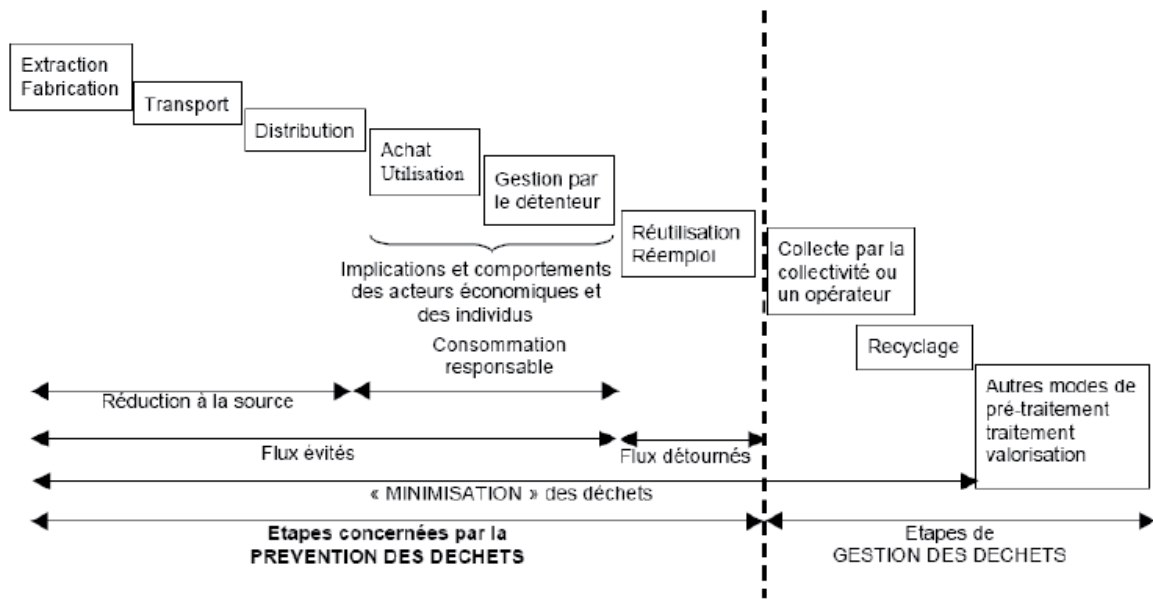
1.2. Un effort important a été initié par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) auprès des collectivités pour mener des actions de prévention des déchets

1.2.1. Les plans de prévention des déchets concernent aujourd'hui deux collectivités locales sur trois

La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « Grenelle 1 ») prévoit dans son article 46 un soutien à la mise place par les collectivités de communes de plans locaux de prévention (PLP) afin de limiter les déchets, à la fois pour générer moins d'impacts sur l'environnement, préserver des ressources naturelles et baisser les coûts de traitement et de collecte des collectivités.

La mise en place de ces plans, dont la structure par ailleurs est assez ouverte, conditionne de nombreuses aides publiques (dont celles de l'ADEME mais aussi certaines aides départementales). Fin 2011, 60 % de la population sont concernés par la mise en œuvre d'un tel plan.

Graphique 1 : Schéma des étapes de la prévention et de la gestion des déchets



Source : Plan national de prévention des déchets.

L'ADEME présente les plans de prévention des déchets en distinguant :

- ◆ la sensibilisation à l'éco-consommation. On trouvera par exemple dans cette rubrique la promotion de l'eau du robinet, l'utilisation de changes lavables, les ateliers de fabrication de produits d'entretien ;

Des campagnes nationales ont déjà été conduites par le passé pour promouvoir l'utilisation de l'eau du robinet. Pour autant, si les effets sont positifs non seulement sur la production de déchets et sur l'environnement (avec le transport de bouteilles d'eau), cela peut avoir des effets importants sur le secteur économique impliqué (dont certains acteurs se sont impliqués dans le traitement et le recyclage des bouteilles).

Les changes lavables sont proposés dans certaines communes dans des structures collectives, comme à Angers ou à Montereau où la collectivité organise le lavage. Dans les autres collectivités, même si le volume de déchets générés par les couches jetables est très important, l'apport en termes de confort et d'hygiène pour les ménages rend difficilement envisageable une généralisation de ces expérimentations, dont les résultats devront néanmoins être examinés.

- ◆ l'évitement de déchets. Rentrent dans cette rubrique l'action « stop pub », l'encouragement à la réduction du poids et du volume des emballages, la réutilisation de conteneurs dans les déchèteries, et la promotion de la réparation par diffusion d'un annuaire des réparateurs ;

La distribution des étiquettes « stop pub » constitue une mesure facile à mettre en œuvre faisant l'objet d'une forte adhésion et générant, selon les collectivités concernées, des résultats significatifs, bien que non mesurés. Cette action est d'autant plus efficace qu'elle s'inscrit à l'intérieur d'une campagne de communication.

Le moindre recours aux emballages et aux sacs plastiques repose sur une sensibilisation des acteurs de la distribution ainsi que des consommateurs par certaines municipalités. Les sacs en plastique devraient prochainement faire l'objet d'une mesure générale.

Enfin la mise en place de dispositifs de consignation des bouteilles, notamment des bouteilles en verre, est largement pratiquée par exemple en Allemagne, mais à ce stade très peu en France. Une initiative conduite sur l'île de la Réunion par un producteur local de sodas et de bière, qui estime un taux de retour des bouteilles à 70 %, a été présentée à la mission.

- ◆ la gestion des déchets verts et la réduction du gaspillage alimentaire, (le compostage est détaillé dans le paragraphe *infra*) ;

La gestion des déchets verts vise à une moindre production de déchets verts et à un maintien sur place de ces déchets. Elle se traduit par des conseils sur les espèces à privilégier, par des recommandations sur un arrosage maîtrisé et des tontes moins fréquentes. Elle porte également sur des techniques de jardinage, paillage (fertilisation naturelle), broyage des petits branchages à la tondeuse.

La lutte contre le gaspillage alimentaire consiste le plus souvent en une sensibilisation auprès des commerçants, de la grande distribution, des établissements de restauration collective et des ménages. À ce stade, il s'agit davantage d'appels à un comportement civique, de prise de conscience des gestionnaires de restauration collective, et de quelques expériences originales associant étudiants et commerçants et visant par exemple à faire acheter des produits à date de péremption proche, à prix réduit sans stigmatiser les produits et les acheteurs correspondants. Les procédés basés sur l'Internet des objets visant à optimiser la consommation des produits dans un foyer n'existent que sous forme de projets⁴.

- ◆ l'éco-exemplarité. Encore en projet, ce type d'initiative portera notamment sur la réduction de l'utilisation de papier dans les services ;
- ◆ les actions sur les déchets des entreprises. Les gestionnaires des déchets rencontrés par la mission ont mentionné des diminutions parfois très importantes (30 % à la Martinique par exemple) des quantités de déchets générées après visites et diagnostics dans les entreprises.

1.2.2. Le compostage domestique ou local est un élément important des plans de prévention

La gestion domestique des bio déchets recouvre des filières aussi diverses que le compostage, le non ramassage volontaire des tontes de gazon, le dépôt au fond du jardin, le paillage, l'alimentation des animaux domestiques, l'épandage des cendres de bois. La fraction fermentescible représentait en 2007, selon l'ADEME⁵, 32 % des ordures ménagères résiduelles (OMR).

Le compostage domestique est considéré à l'heure actuelle comme un des moyens les plus efficaces pour baisser le volume de déchets à traiter par les collectivités. Sa promotion a fait l'objet de campagnes de communications depuis le début des années 1990, d'abord de la part des collectivités en charge de la gestion des déchets, puis au niveau national avec le lancement en 2006 du plan national de soutien au compostage.

Les PLP comportent pour 97 % d'entre eux des actions d'encouragement au compostage domestique ou au compostage de proximité⁶. L'ADEME a contribué au financement de 2 642 projets dans ce domaine (hors PLP) et apporté plus de 39 M€ au total depuis 1990. Ce soutien à la fois financier et technique (communication, outils, formations, animations) a connu une forte augmentation entre 2004 et 2011.

⁴ Cf. étude DGCIS/ DGAL/PIPAME de septembre 2014 sur l'impact des technologies en matière de gaspillage alimentaire.

⁵ Chiffres clés des déchets 2014, ADEME.

⁶ Bilan du groupe de travail du Conseil national des déchets (CND) sur la valorisation organique des déchets, présenté en séance du CND le 16 avril 2012).

La dimension de détournement des déchets de la gestion collective est une motivation très forte pour les collectivités. Cependant, cette dynamique n'est pas aboutie et ne permet pas d'obtenir des résultats optimisés, dès lors que la communication sur la qualité du compost a été largement occultée. Elle aurait pu s'appuyer davantage pour ce faire sur des acteurs locaux (acteurs privés, associations, réseaux de guides composteurs). Aujourd'hui, les pratiques en matière de compostage sont encore trop souvent approximatives. Le composteur apparaît comme un pourrissoir ou une poubelle supplémentaire.

Après la phase initiale de distribution de composteurs individuels promue par des plans de communication (plus de 2,2 millions de composteurs domestiques), de nouvelles pratiques se mettent en place pour améliorer la qualité du compost, faisant appel à de l'animation et de la formation. Au-delà du compostage individuel, on note le développement du lombricompostage et du compostage collectif « en pied d'immeuble » ou par quartier. Ces actions touchent de nouveaux publics (établissements, habitat vertical...). Cette évolution des opérations de promotion de la gestion de proximité s'est accélérée avec l'émergence des programmes locaux de prévention à partir de 2009.

Certaines villes expérimentent ainsi le compostage collectif en pied d'immeuble : à Angers, 117 résidences sont équipées de 205 composteurs en fonctionnement. Le taux de participation sur ces immeubles est assez bon (30 %) mais ce type d'initiative requiert une implication forte de la collectivité et des habitants, dont certains comme guide-composteurs. Plus généralement, une enquête ADEME a montré que 10 % des personnes déclarant pratiquer le compostage vivent en habitat collectif. Ceci correspond à environ 305 000 ménages pour une population devant approcher 700 000 personnes. Le type d'habitat laisse penser que la gestion est faite au travers de lombricomposteurs individuels ou au sein d'une opération de compostage collectif.

Cependant, aucune publication ne chiffre le recours au lombricompostage. Cette pratique est relativement nouvelle et, comme le compostage traditionnel, d'autant plus difficile à évaluer qu'elle peut tout à fait être adoptée en dehors d'opérations publiques, à domicile comme au bureau. Il est aisé de trouver des guides permettant de construire soi-même et faire fonctionner un lombricomposteur.

Le compostage ne convient pas à certains types de déchets verts comme les branchages qui sont généralement à être collectés en porte-à-porte (PAP), lorsque ce type de collecte existe, ou portés en déchetterie. Pour en limiter le volume, certaines collectivités ont expérimenté des solutions de broyage⁷. Cependant la pratique se répand assez lentement pour plusieurs raisons :

- ◆ le broyage peut être réalisé à la déchetterie, sur des placettes de regroupement ou chez le particulier, chaque formule répondant à des démarches spécifiques. Les collectivités peuvent éprouver des difficultés à évaluer les différents scénarios ou à déterminer ceux qui emporteront l'adhésion de la population ;
- ◆ par ailleurs, l'utilité du broyat pour réussir un bon compost est encore mal perçue par les habitants, peut-être parce que la motivation première est la réduction des volumes pour la collectivité. Comme la mise en œuvre d'une prestation de broyage nécessite plus de moyens techniques, humains et financiers de la part de la collectivité, une campagne massive de sensibilisation serait sans doute à organiser ainsi qu'une animation pour la mise en commun des différentes expériences de compostage collectif et de broyage.

Il est difficile d'évaluer les volumes d'ordures ménagères « économisés », c'est-à-dire échappant à la collecte des ordures ménagères résiduelles. Aucun outil de diagnostic et de suivi n'ayant été mis en place. Par ailleurs, ces actions de compostage ont souvent été complémentaires d'autres actions de communication, présentes également dans le PLP.

⁷ http://optigede.ademe.fr/sites/default/files/Bilan_operation_broyage.pdf

Dans son étude récente sur le compostage, réalisée en septembre 2014, l'ADEME suggère d'étendre davantage le compostage à l'habitat vertical et aux gros producteurs, et d'améliorer la gestion de proximité pour limiter les erreurs de compostage. Elle suggère de réorienter les financements dans ces deux directions et fait un ensemble de recommandations que la mission juge pertinentes :

- ◆ d'arrêter le financement d'équipement individuel ;
- ◆ de renforcer les aides en faveur de l'animation et de l'accompagnement des usagers ;
- ◆ de permettre le financement et d'inciter au déploiement de nouvelles approches (nouveaux publics, nouvelles techniques, pratiques de gestion de proximité) ;
- ◆ de recenser, évaluer et capitaliser les démarches efficaces en matière d'amélioration des pratiques des usagers ;
- ◆ d'accentuer la communication sur la qualité du compost.

Proposition n° 3 : Mettre en place les recommandations préconisées par l'Ademe en matière de gestion de proximité.

1.3. Les mesures visant à développer le réemploi et la réutilisation des déchets pourraient utilement être étendues

On distingue traditionnellement :

- ◆ le réemploi, « *opération par laquelle un bien usagé, conçu et fabriqué pour un usage particulier, est utilisé pour le même usage ou un usage différent* » (article L. 541-1-1 du code de l'environnement). Le réemploi ne suppose pas de passage par le statut de déchet ;
- ◆ la réutilisation, qui désigne « *toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui sont devenus des déchets sont utilisés de nouveau* » (même article). Le produit usagé n'est pas directement remis à une structure dont l'objet est le réemploi. Ce produit, devenu déchet, passe par une phase de préparation en vue de sa réutilisation.

Cette annexe n'aborde pas spécifiquement la question de la réparation, moins directement liée à la gestion des déchets, dont les impacts sur cette gestion sont plus difficiles à quantifier. Il semble néanmoins à la mission que les initiatives visant à développer la réparation ont leur place dans les plans de prévention des déchets.

1.3.1. Les pratiques de réemploi et de réutilisation en France

Les tableaux *infra* synthétisent les informations contenues dans les études de l'ADEME sur le réemploi⁸.

Les produits dont le réemploi est le plus développé sont les vêtements, l'équipement électroménager (EEE), les meubles et les équipements de loisirs. L'ADEME mesure qu'un bien sur dix arrivant en fin de vie fait l'objet de réemploi (940 000 t sur 9,3 Mt). Les montants en jeu sont de l'ordre du milliard d'euros, soit un dixième du coût de gestion des déchets ménagers et assimilés (DMA) pour les collectivités.

⁸ Actualisation du panorama de la deuxième vie des produits en France, septembre 2012 – Bio by Deloitte. Une nouvelle actualisation a été réalisée en 2014.

Tableau 1 : Volumes d'objets arrivant en fin de vie (en tonnes)

	Filières REP			Hors REP			Total
	EEE	Textiles	Mobilier	Livres et produits audiovisuels	Équipements de loisir	Vélos/Cycles	
Volumes en fin d'usage	1 300 000	600 000	2 700 000	674 000 000	219 000 000	2 800 000	9 321 916

Source : ADEME.

Parmi les tendances mesurées par l'actualisation du panorama de la deuxième vie des produits, la mission relève le développement de l'achat d'occasion.

Dans un secteur du réemploi qui reste caractérisé par la distinction entre les acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS, 30 % du chiffre d'affaires et 73 % de l'emploi) et le marché de l'occasion (70 % du chiffre d'affaires et 27 % de l'emploi), l'ADEME relève un renforcement de la concurrence (à l'exception des sites internet dédiés qui tendent à se concentrer) et note que les acteurs de l'ESS (réseaux spécialisés, œuvres caritatives, acteurs de l'insertion) restent pour nombre d'entre eux des émanations des filières REP ou très liés à celles-ci. A l'inverse, les brocanteurs sont aujourd'hui en difficulté, de même que les dépôts-ventes.

Au total :

- ◆ l'ESS représente 39 % des structures de réemploi et réutilisation et 12 % des volumes réemployés et réutilisés (109 000 t sur 940 000t) ;
- ◆ le secteur de l'occasion représente 52 % de ces structures⁹ et 88 % des volumes.

Tableau 2 : Principaux acteurs de l'économie sociale et solidaire dans le secteur du réemploi

	Nombre d'établissements en 2012	Employés	Salariés insertion	Chiffre d'affaires	Tonnes collectées	Tonnes réemployées
Emmaüs	337	4 484 salariés	2 614	153 M€	255 300	120 000
Réseau des ressourceries	94	1 014	749	3,9 M€	10 089	3 000
Envie	43	594 ETP	401 ETP	13,5 M€	20 100	3 000
Œuvres caritatives	Plus de 1 000 (dont 727 pour la Croix rouge)	Plus de 3 500		8 M€ (Croix Rouge)	21 000 (Croix Rouge)	19 000
Entreprises insertion	-	UNEA : 430 CNEI : 1 043	CNEI : 651	UNEA : 9 M€ CNEI : 31 M€	-	6
Indépendants	425	4 500		49 M€	-	26 000

Source : Actualisation du panorama de la deuxième vie des produits en France, septembre 2012 – Bio by Deloitte.

Tableau 3 : Principales catégories d'acteurs du marché de l'occasion

	Employés	Exemples	Chiffre d'affaires	Tonnes collectées	Tonnes réemployées
Sites d'annonce	100	Leboncoin.fr Trefle.com Vivastreet.fr Donnons.org	59 M€	-	40 à 45 M de transactions 375 000 t

⁹ 500 structures identifiées par l'ADEME ne sont pas identifiées comme appartenant à l'une de ces deux catégories.

Annexe II

	Employés	Exemples	Chiffre d'affaires	Tonnes collectées	Tonnes réemployées
Marché en ligne	15	PriceMinister eBay	6,5 M€	-	-
Revendeurs	Environ 2100	Cashconverters Cashexpress Easycash Planet-cash	162 M€	-	13 M objets 140 000 t
Dépôts-ventes	Environ 2000	troc.com trocante.fr lacaverne.com troc3000.com	126 M€	-	3 M objets 40 000 t
Brocantes	-	-	620 M€	800 M d'objets	200 M objets 105 000 t
Journaux annonces	-	Spir	82 M€ (Spir)		

Source : . Actualisation du panorama de la deuxième vie des produits en France, septembre 2012 – Bio by Deloitte.

Un recensement des structures de réutilisation et réemploi permet d'identifier près de 5 600 structures en 2014, soit une moyenne de 9,6 pour 100 000 habitants. L'ADEME précise que ce nombre progresse au fil des années.

La mission a pu constater le développement de l'implantation de conteneurs maritimes dans les déchèteries, où sont stockés des objets susceptibles d'être réemployés. Ce sont des structures caritatives comme Emmaüs qui assurent ensuite le tri et la valorisation des objets qui peuvent être réemployés. La vente des objets suffit en général à rémunérer les personnes employées par les associations. L'ADEME relève en outre l'implication de certaines collectivités locales, mais également de certaines entreprises, dans ce domaine.

Graphique 2 : Taux d'équipement pour 100 000 habitants des départements



Source : ADEME.

1.3.2. L'impact environnemental et social de la réutilisation et du réemploi est globalement positif

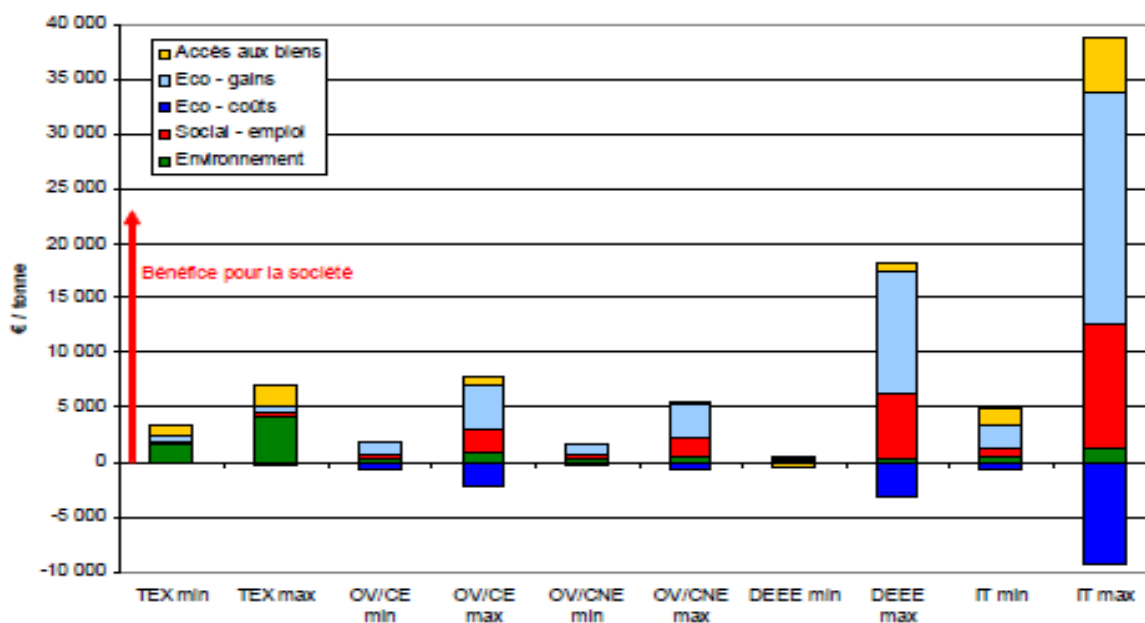
L'institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)¹⁰ définit quatre questions pour procéder à l'analyse d'impact social et environnemental du réemploi et de la réutilisation

- ◆ le délaisseur va-t-il remplacer ce bien par un autre achat ?
- ◆ l'acquéreur substitue-t-il le bien ainsi acquis à un achat ?
- ◆ l'impact environnemental est-il lié majoritairement à la production du bien ou à son utilisation ?
- ◆ le réemploi anticipé a-t-il conduit à l'achat d'un bien durable ?

La mission n'a pas eu accès à des études permettant une analyse d'impact suffisamment fiable. Suivant les cas, la pratique du réemploi peut favoriser des comportements d'hyperconsommation (mode, téléphone) ou de consommation plus durable.

La mission considère toutefois raisonnable d'estimer que l'impact de la réutilisation et du réemploi est globalement positif. Une étude de la région Wallonie¹¹ illustre les bénéfices de la réutilisation pratiquée par l'économie sociale et solidaire, d'un point de vue environnemental et social. Cette évaluation est faite en comparant la réutilisation au traitement classique des déchets. Ses résultats sont résumés sur le graphe joint. Pour chaque catégorie, les bénéfices minimaux et maximaux sont évalués. Pour les objets valorisables, on distingue les collectes dites « écrémantes » et les non écrémantes. L'étude met en lumière pour les D3E un bénéfice environnemental qui peut être faible si les appareils ont une consommation énergétique forte ; les bénéfices sociétaux demeurent toutefois significatifs.

Graphique 3 : Valorisation des bénéfices économiques, sociaux et environnementaux du réemploi



Source : Évaluation des bénéfices environnementaux, économiques et sociaux de différents scénarios de réutilisation des déchets par les entreprises d'économie sociale, Office wallon des déchets, juillet 2008. TEX : textiles ; OV/CE : objets valorisables / collecte écrémante ; CNE : collecte non écrémante ; DEEE : déchets d'équipements électriques et électroniques ; IT : technologies de l'information.

¹⁰ Économie du Partage : enjeux et opportunités pour la transition écologique.

¹¹ http://environnement.wallonie.be/rapports/owd/dechets_menagers/2008/rdc_juillet2008_synthese.pdf

1.3.3. Recommandations pour le développement du réemploi et de la réutilisation

Les suggestions faites par l'ADEME pour développer la réutilisation et le réemploi sont les suivantes :

- ◆ faciliter le déploiement en ligne des structures ;
- ◆ engager une réflexion sur la cohabitation des structures de l'ESS et de l'occasion ;
- ◆ approfondir la compréhension de certains mécanismes (par exemple exemplarité des administrations en matière de recyclage des meubles et équipements techniques) ;
- ◆ soutenir le secteur de l'ESS grâce à des aides publiques stables ;
- ◆ maintenir un annuaire des réparateurs
- ◆ mettre en place des indicateurs pour suivre cette activité de réemploi.

On peut y ajouter la formation des personnes employées pour intervenir sur les produits en vue d'une réutilisation.

Il y aurait également une réflexion à avoir sur le statut de déchet qui pénalise un certain nombre d'objets (vêtements, meubles) collectés via le service des encombrants ou des bornes disposées sur la voie publique (Le Relais). Le statut de déchets occasionne des contraintes pour les bâtiments et installations où ces objets seront gérés, qui peuvent s'avérer problématiques pour des structures ne disposant pas toujours des moyens financiers nécessaires. Des travaux sont actuellement menés sur ce thème par le ministère de l'environnement.

2. La valorisation organique et le recyclage sont appelés à se développer dans les années à venir

La hiérarchie européenne applicable en matière de gestion des déchets place la valorisation organique et matière entre la réutilisation et le réemploi d'une part et l'élimination, avec ou sans valorisation énergétique d'autre part.

Les objectifs français sont ambitieux : le projet de loi sur la transition énergétique pour une croissance verte prévoit dans sa version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale un taux de valorisation organique et matériaux de 55 % en 2020 et 60 % en 2025 pour les déchets non dangereux non inertes¹².

Cette valorisation est aujourd'hui confrontée à plusieurs questions, qu'il s'agisse des bio-déchets et de leur éventuelle collecte sélective ou des perspectives d'évolution de la collecte sélective et du tri des emballages et papiers en vue du recyclage.

¹² Ensemble qui dépasse les DMA et comprend également les déchets des acteurs économiques.

2.1. Le développement de la valorisation organique amène à s'interroger sur la collecte sélective des bio-déchets et sur leur valorisation

2.1.1. La collecte sélective des bio-déchets a pour l'heure surtout mis l'accent sur la collecte des déchets verts

On entend par bio-déchet, « *tout déchet non dangereux biodégradable de jardin ou de parc, tout déchet non dangereux alimentaire ou de cuisine issu notamment des ménages, des restaurants, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que tout déchet comparable provenant des établissements de production ou de transformation de denrées alimentaires* »¹³.

Alors que de nombreux pays de l'Union Européenne ont adopté la collecte séparée de bio-déchets depuis parfois plus de quinze ans, le nombre de collectivités françaises ayant mis en place ce type de gestion des déchets organiques reste extrêmement faible. La France se situe à peu près au même niveau que l'Espagne et l'Italie (ces deux pays présentant de fortes disparités géographiques) et très loin de l'Allemagne.

Hormis l'obligation très récente de collecte des bio-déchets des gros producteurs, la collecte séparée des bio-déchets n'est pas obligatoire en France pour les déchets ménagers et assimilés (DMA). Le contexte législatif est cependant susceptible d'évoluer : le projet de loi sur une transition énergétique pour la croissance verte prévoit qu'en 2025 les bio-déchets ne seront plus collectés avec les OMR.

Si les objectifs du Grenelle de 2009 étaient ambitieux en termes de valorisation matière (recyclage et valorisation organique), en prévoyant 35 % de valorisation en 2012 et 45 % en 2015 contre 24 % en 2004, ils privilégiaient la gestion de proximité des déchets organiques, notamment le compostage domestique et de proximité. La méthanisation et le compostage de la fraction fermentescible des déchets ménagers n'étaient envisagés que dans un deuxième temps, sachant qu'il n'existe pas aujourd'hui en France de valeurs limites concernant la teneur en matière organique des déchets acceptés en installation de stockage¹⁴.

Conjointement aux campagnes pour le déploiement du compostage de proximité, l'ADEME a fortement encouragé la collecte des déchets verts en déchèteries comme solution alternative à la collecte séparée des bio-déchets : en 2009, 4 600 sites ont collecté en moyenne 55 kg/hab./an de déchets verts. Les déchets ainsi collectés représentent les trois quarts des déchets organiques collectés par les services publics. Ces tonnages de déchets verts sont en forte hausse : ils passent de 2,5 Mt en 2005 à 3,5 Mt en 2009.

Les chiffres relatifs aux bio-déchets sont cependant à manier avec précaution. Selon les cas, les bio-déchets incluent ou non, dans les chiffres fournis par les collectivités, les déchets verts, comme l'indique le rapport du commissariat général au développement durable (CGDD) de septembre 2014¹⁵.

¹³ Définition figurant dans l'enquête ADEME sur les bio-déchets domestiques de juin 2008.

¹⁴ L'objectif de la réduction de mise en décharge de la directive européenne 99/31/CE a en effet été interprété comme un objectif de réduction nationale ne s'appliquant pas à chaque collectivité. Rien n'est imposé aux collectivités en termes de quantités ou caractéristiques des déchets enfouis. La circulaire du 27 juin 2002 précise « *que le caractère ultime d'un déchet s'apprécie au regard du système global de collecte et de traitement, mais ne peut s'estimer à l'entrée d'une décharge* ».

¹⁵ *Quels sont les déterminants de la production des déchets municipaux* – CGDD – Septembre 2014.

Considérant ces précautions, la collecte des bio-déchets peut être ainsi appréciée :

- ◆ en 2009, 36 % de la population était desservie par une collecte séparée de bio-déchets (au sens large, y compris les déchets verts seuls¹⁶). Cette collecte se fait principalement en C1 (une fois par semaine) et présente des variations saisonnières. Elle a lieu dans la majorité des cas en habitat individuel ;
- ◆ parmi eux, 9 % de la population peut trier les déchets de cuisine dans le flux de bio-déchets et pour moins de 4 % seulement, le flux de bio-déchets doit contenir principalement ou exclusivement des déchets de cuisine ;
- ◆ 82 % des tonnages sont collectés en porte à porte, le reste l'est en apport volontaire ;
- ◆ parallèlement à cela, la quasi-totalité de la population (96 %) a accès à une déchetterie pour y apporter les déchets verts ;
- ◆ certaines collectes admettent les papiers et cartons au sein du flux de bio-déchets.

2.1.2. Le traitement des bio-déchets repose sur des unités de compostage et de méthanisation

Les données sur les installations de traitement d'ordures ménagères (ITOM) publiées sur SINOE® font état de 648 unités de compostage opérationnelles en septembre 2012 pour les DMA, parmi lesquelles 50 unités de tri mécano-biologique et 108 pour les bio-déchets des ménages.

L'état des lieux réalisé par l'association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur (AMORCE)¹⁷ recense neuf unités de méthanisation de déchets ménagers en service en 2011, d'une capacité allant de 28 000 t jusqu'à 203 000 t, parmi lesquelles quatre pratiquent une méthanisation de bio-déchets issus d'une collecte séparée. À titre d'exemple, la métropole d'Angers, qui traite uniquement un flux issu d'un tri mécano-biologique (TMB) des OMR a indiqué à la mission préférer cette solution pour éviter d'avoir à collecter les déchets verts qui font l'objet d'apport volontaire en déchetterie et d'un traitement adapté moins coûteux.

Cet état des lieux établit que pour 410 000 tonnes d'OMR entrant dans les unités de TMB, le quart est dirigé vers les digesteurs après un tri mécanique. Quarante-cinq mille tonnes de bio-déchets séparés à la source sont également méthanisés.

Dans toutes les unités de méthanisation industrielles citées ci-dessus, le digestat est composté, ceci étant une obligation de la norme NFU 44 051. En revanche, l'épandage direct est possible avec un plan d'épandage (ce qui concernerait des projets de méthanisation agricoles et de l'industrie agro-alimentaire). Le gaz de méthanisation est vendu sous forme d'électricité ou de chaleur.

Les unités opérationnelles de méthanisation obtiennent généralement une production de gaz très nettement inférieure aux prévisions théoriques, à cause d'une part d'un manque de déchets et d'autre part du potentiel méthanogène faible dû à la composition des déchets à traiter (essentiellement des effluents d'élevage). Pour l'usine récente d'Angers, la valorisation énergétique est conforme aux prévisions, contrairement à la production de compostat (inférieure de 60 %). Le sentiment général est que les installations de TMB couplées à des méthaniseurs sont aujourd'hui difficiles à faire fonctionner comme prévu¹⁸.

¹⁶ ADEME, 2012, *La collecte des déchets par le service public en France*, résultats 2009.

¹⁷ AMORCE, septembre 2012, *Méthanisation des déchets ménagers - État des lieux*.

¹⁸ À noter que le projet de loi sur la transition énergétique, dans sa version résultant de la première lecture par l'Assemblée nationale, pour une économie verte proscrit les nouvelles unités de TMB en vue d'une valorisation des déchets en épandage agricole.

Le parc français d'installations de méthanisation est toutefois en forte évolution et les déchets alimentaires suscitent l'intérêt des exploitants, de par leur bon potentiel méthanogène. Ainsi, dans le département de la Mayenne, plusieurs projets existent ou sont en gestation, qui traiteront à coût nul les déchets verts et les effluents d'élevage, feront payer le traitement des bio-déchets des gros producteurs et enfin valoriseront l'énergie auprès des industriels locaux.

2.1.3. Les collectes séparées de bio-déchets ne se traduisent pour l'instant pas par des améliorations mesurables des performances du SPGD

La collecte séparée des bio-déchets ne se traduit pas, sur la base des cas examinés par la mission, par des économies. Dans la mesure où il n'y a pas de réglementation sur l'enfouissement de matière organique, et que par ailleurs les fréquences de collecte sont souvent élevées, les collectivités peuvent n'avoir aucun intérêt financier à un traitement séparé des bio-déchets : les laisser dans les OMR et/ou inciter au dépôt en déchetterie des déchets verts peut s'avérer plus économique.

La mission s'est appuyée dans son appréciation des coûts sur l'étude ADEME¹⁹, dont les chiffres sont à considérer avec prudence. Pour les déchets alimentaires (éventuellement traités avec des déchets verts), les coûts varient énormément selon le degré de technicité de l'unité de traitement (bâtiment fermé, désodorisation, automatisation ou alors andains en plein air) et selon l'atteinte de la capacité nominale ou pas de l'unité.

Dans six cas sur seize recensés par l'agence, le traitement d'une tonne de bio-déchets reste plus coûteux que le traitement d'une tonne d'OMR. Ceci est lié à des contextes particuliers (unité de compostage en sous-capacité, entièrement confinée, coûts d'enfouissement particulièrement bas pour les OMR, ...). Le coût de traitement d'une tonne de bio déchets est généralement d'après cette étude inférieur à 50 €/t pour les installations ouvertes et simples, de type « Végéterre ». Il peut cependant s'élever à 90 €/t lorsque le compostage se déroule en bâtiment fermé ou lorsque la capacité nominale du site n'est pas encore atteinte. Dans quelques cas, cumulant ces deux caractéristiques, les coûts de traitement dépassent même les 150 €/t.

Des tonnages captés trop faibles, résultant d'un manque de participation des usagers, mais aussi d'une couverture insuffisante par les collectes pour chaque exutoire, augmentent notablement le coût de traitement. Ce manque d'optimisation impacte également les coûts de collecte, qui paraissent élevés lorsqu'ils sont rapportés à la tonne collectée.

Pour les collectivités ayant démarré des collectes séparées de bio-déchets, les problèmes rencontrés sont essentiellement liés au manque d'adhésion de la population, dès qu'elles visent les déchets alimentaires : les collectivités sont confrontées à une faible participation des usagers et à des tonnages faibles, qui génèrent des difficultés à optimiser la collecte et l'outil de traitement.

Pour les collectes séparées en porte-à-porte visant principalement les déchets verts, les difficultés rencontrées sont au contraire dues à leur trop grand succès (hausse des quantités, très fortes variations saisonnières, collectes difficiles à gérer en porte-à-porte et hausse des coûts). Cette collecte étant généralement fort appréciée par les usagers, il est plus difficile de l'abandonner.

¹⁹ ADEME 2008, Analyse technico-économique des opérations de gestion biologique des déchets.

Certains phénomènes de génération de flux ont été observés lors de la mise en place de nouvelles collectes de déchets verts : les tonnages captés en porte-à-porte ne sont pas forcément déduits des flux de déchèteries ou d'ordures ménagères résiduelles. Ces déchets verts peuvent être déviés de pratiques négatives (brûlage, dépôts sauvages...) mais aussi de la gestion de proximité.

En parallèle, un engouement pour le TMB a été observé, dont l'avenir dépend notamment de la discussion au niveau européen sur la sortie du statut de déchets pour les composts et les digestats et les exigences que pourraient apporter de nouveaux textes sur les bio-déchets. Néanmoins, les premières installations implantées en France semblent avoir des rendements non conformes aux prévisions (cf. *supra*).

L'ADEME est réservée sur la promotion de la collecte séparée des bio-déchets ainsi que sur le TMB. Elle préconise avant tout une approche de proximité et voit plutôt la collecte séparée comme un complément pour ce qui n'est pas géré en proximité.

En l'absence d'une étude d'impact économique et environnemental, la mission émet des réserves sur l'opportunité d'imposer la collecte sélective des bio-déchets, prévue dans le projet de directive présenté récemment par la Commission européenne²⁰, ou d'interdire la collecte des bio-déchets dans les OMR, comme le prévoit l'article 19 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. L'opportunité de développer une collecte sélective des bio-déchets doit elle-même être évaluée au regard des modes alternatifs comme le compostage. Une étude sur ces questions est prévue par l'ADEME en 2015.

Proposition n° 4 : Mieux évaluer l'opportunité d'une collecte sélective de bio-déchets, préalablement à toute négociation européenne ou décision nationale en la matière.

2.1.4. Les comparaisons internationales montrent que les collectes séparées de bio-déchets se développent dans les pays ayant fortement restreint les apports de matière organique non traitée en décharge

La collecte séparée des bio-déchets n'est obligatoire actuellement qu'en Catalogne. En Allemagne, une révision en 2012 de la « loi de l'économie circulaire et des déchets » de 1996 impose que la collecte séparée des bio-déchets soit généralisée à partir de 2015. Dans la version issue de la première lecture à l'Assemblée Nationale, le projet de loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit la généralisation du tri à la source des bio-déchets en 2025.

Les États qui ont imposé une interdiction ou une réduction de la matière organique non traitée en enfouissement – Allemagne, Autriche, Belgique (Flandre) et Belgique (Wallonie) ainsi que la Suisse – ont clairement favorisé l'incinération qui traite entre 81 et 100 % des DMA. Ces pays cherchent à réduire le plus possible les quantités de matière organique enfouie en leur appliquant un prétraitement biologique poussé et réglementé par des paramètres mesurables (stabilisation biologique) avant l'enfouissement. En Allemagne et en Autriche, l'orientation générale de la gestion des déchets est souvent associée à une « interdiction de l'enfouissement ». Les parts de 7 % pour l'Allemagne et 29 % pour l'Autriche de déchets ménagers enfouis reflètent la réalité technique de l'enfouissement des OMR où des déchets après stabilisation et des refus de traitement sont encore éliminés en décharges.

²⁰ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending directives 2008/98/EC on waste, 94/62/EC on packaging and packaging waste, 1999/31/EC on the landfill of waste, 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment.

L'intérêt économique à réduire le plus possible les tonnages de déchets devant être traités dans la filière la plus chère, qui est l'incinération, a cependant favorisé la collecte séparative des bio-déchets. On constate une forte corrélation entre le développement de la collecte séparée des bio-déchets et le taux d'incinération des OMR.

Outre la Catalogne, les pays les mieux couverts par la collecte des bio-déchets sont la Belgique pour sa partie flamande (67 % de la population desservie), la Suisse (70 à 80 %) et l'Autriche (70 à 80 %). Dans ces pays, comme en Allemagne (55 à 60 %), le compostage domestique a toujours accompagné la collecte séparée, très souvent en complément, plus rarement comme alternative à la collecte séparée sur toute une collectivité.

Certains États misent de façon importante sur la réduction de la matière organique en enfouissement par l'intermédiaire de la stabilisation biologique. C'est le cas de l'Espagne avec sa dernière loi de 2011 dans laquelle il est recommandé de réorienter les unités de TMB actuelles vers la stabilisation biologique. Ainsi, le produit issu d'une unité de TMB n'a plus le droit d'utiliser le terme « compost » mais « produit bio-stabilisé ». L'Angleterre (26 % d'incinération) souhaite également orienter sa gestion des OMR vers la stabilisation avant enfouissement.

Tableau 4 : Mesures de limitation du stockage et parts de l'enfouissement et de l'incinération dans certains pays de l'OCDE

Pays	Limitation de la mise en décharge (critères mesurables)	Enfouissement	Incinération
France	Non	Direct : 39 % Stabilisé : < 0,5 %	Valorisation énergétique : 59 % Incinération sans valorisation : 2 %
Allemagne	Prétraitement obligatoire depuis 2005	7 % (stabilisé après TMB)	93 %, y compris CSR issus des OMR (TMB)
Autriche	Prétraitement obligatoire depuis 2004	29 % (stabilisé après TMB)	71 %, y compris CSR issus des OMR (TMB)
Angleterre	Non	74 %	26 %
Pays de Galles	Non	96 %	4 %
Écosse	Interdiction des OMR contenant de la MO à partir de 2021	95 %	5 %
Irlande du Nord	Non	100 %	0 %
Italie	Pré-traitement obligatoire depuis 2009	Total 49,3 % Stabilisé : n.c.	11 %
Espagne	Non	Direct 54 % Stabilisé : 37 %	9 %
Catalogne	Non	Direct 44 % Stabilisé : 36 %	20 %
Suisse	Obligation d'incinération des OMR depuis 2000	0 %	100 %
Canada (Québec)	A partir de 2015	96 %	4 %
Belgique (Flandre)	Prétraitement obligatoire depuis 2006	3 %	97 %
Belgique (Bruxelles capitale)	Non	0 %	100 %
Belgique (Wallonie)	Interdiction des OMR depuis 2008 Interdiction de la matière organique depuis 2010	7 %	93 %

Pays	Limitation de la mise en décharge (critères mesurables)	Enfouissement	Incinération
États-Unis	Selon États	82 %	18 %
Australie	Non	96 %	4 %

Source : ADEME.

La France n'a pas aujourd'hui de réglementation particulièrement contraignante sur les déchets pouvant être mis en décharge et une fréquence de collecte assez élevée pour les OMR. Le geste volontaire des usagers permet de limiter les quantités de bio-déchets stockées mais, en l'absence de collecte séparée, il est surtout limité compostage individuel.

La mise en place d'une collecte séparée des bio-déchets chez les gros producteurs pourrait se traduire par l'apparition d'unités de compostage et de méthanisation, qui seront alors à même de traiter les bio-déchets des OMR à des coûts intéressants pour le SPGD, grâce à des économies d'échelle. Cette évolution est susceptible de déboucher sur des modifications des conditions technico-économiques de traitement de ces déchets. Actuellement, les collectivités qui ont mis en place une collecte sélective de bio-déchets sont généralement des structures rurales disposant d'unités recevant des flux de professionnels, notamment d'agriculteurs.

Parallèlement, il est probable que la législation européenne se traduira par un renforcement des contraintes relatives aux déchets pouvant être éliminés dans des centres de stockage. Dans cette attente, il convient de continuer à privilégier la prévention et le traitement du maximum de bio-déchets chez les particuliers, ainsi que la collecte des déchets verts en déchetterie pour ceux qui ne peuvent pas être évités.

2.2. Les exigences en matière de tri et de recyclage matière vont se renforcer dans les années pour des raisons environnementales et économiques.

Sur le plan environnemental, le calcul des bénéfices environnementaux associés à l'emploi de matériaux recyclés des emballages à la place de matériaux non recyclés montre l'intérêt de recycler, aux conditions actuelles du marché, la plupart des plastiques ou le verre²¹. Les bénéfices environnementaux associés à de moindres rejets dans le milieu environnant, notamment de gaz à effet de serre, sont en effet supérieurs aux surcoûts occasionnés par la collecte séparée et le tri de ces matériaux. Les normes européennes à venir devraient traduire des niveaux d'ambition élevés en matière de recyclage des matériaux constitutifs des emballages. A l'heure actuelle, la directive 2008/98/CE fixe un objectif de réemploi ou recyclage de 50 % pour les déchets ménagers tels que le papier, le métal, le verre et le plastique.

Le recyclage et l'économie circulaire concernent également d'autres types de déchets qui font l'objet de filières REP organisatrices parmi lesquelles les appareils électriques/électroniques et le mobilier. Si les collectivités sont théoriquement moins concernées par le traitement de ces éléments, dans les faits une bonne partie d'entre eux échappe aux circuits organisés et se retrouve soit dans des circuits ne permettant pas de les valoriser (comme les collectes d'encombrants qui vont les compacter), soit dans les OMR ou sur la voie publique. Lorsqu'ils se retrouvent sur la voie publique, ils peuvent alimenter l'économie souterraine (ferrailage clandestin), ce qui peut également être le cas lorsqu'ils sont apportés dans les déchèteries et sont collectés dans les bennes destinées aux filières REP.

²¹ Pour le papier, l'intérêt économique varie en fonction des hypothèses de substitution.

Sur le plan de l'activité économique, la possibilité d'utiliser des matériaux recyclés est une des raisons mises en avant par des producteurs de plastiques, de verre ou de pâte à papier pour justifier l'implantation d'une unité industrielle. Le fait d'être issues de matériaux recyclés deviendra pour certaines de leurs productions un critère éventuel d'attractivité pour des acheteurs.

2.2.1. L'harmonisation des collectes sélectives et la massification du tri sont les deux pistes mises en avant pour en contenir les coûts

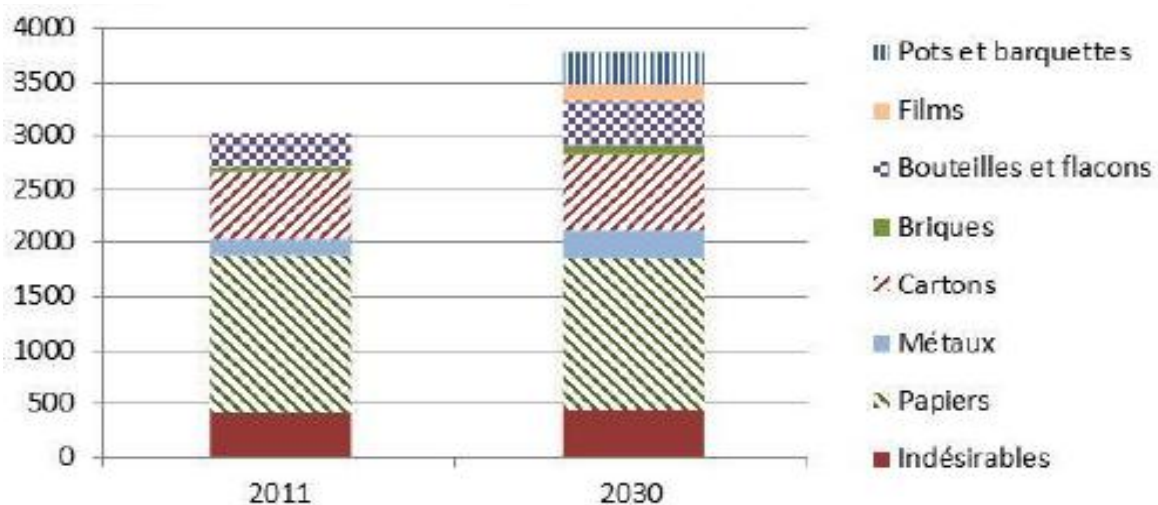
2.2.1.1. L'évolution du volume de déchets pris en collecte sélective impacte à la hausse les coûts du SPGD

Une étude récente²² de l'ADEME apporte des éclairages intéressants sur les évolutions attendues en matière de collecte sélective et de tri et les pistes de gestion à privilégier. Elle a modélisé plusieurs scénarios avec comme objectif une progression du recyclage des déchets d'emballage hors verre et papiers graphiques de 42 à 65 %, et du recyclage du verre de 70 à 80 %. L'agence a estimé l'évolution des quantités gérées par le SPGD résultant de plusieurs facteurs concomitants :

- ◆ une extension des consignes de tri s'appliquant en particulier aux plastiques, qui explique l'essentiel des augmentations ;
- ◆ une amélioration du geste de tri par l'habitant ;
- ◆ un accroissement de la population ;
- ◆ une évolution des matériaux utilisés dans les emballages, notamment par diminution des quantités de verre utilisées et allègement du poids des emballages ;
- ◆ une diminution sensible de la consommation de papier remplacé par des documents accessibles sur écran pour certains usages ;
- ◆ un développement des collectes spécifiques des déchets d'activité économiques.

Dans ces conditions le flux des déchets collectés en vue du recyclage passerait de 3 019 kt en 2011 à 3 772 kt en 2030, soit une augmentation de 25 %.

Graphique 4 : Répartition par nature des déchets issus de la collecte sélective (en kt)

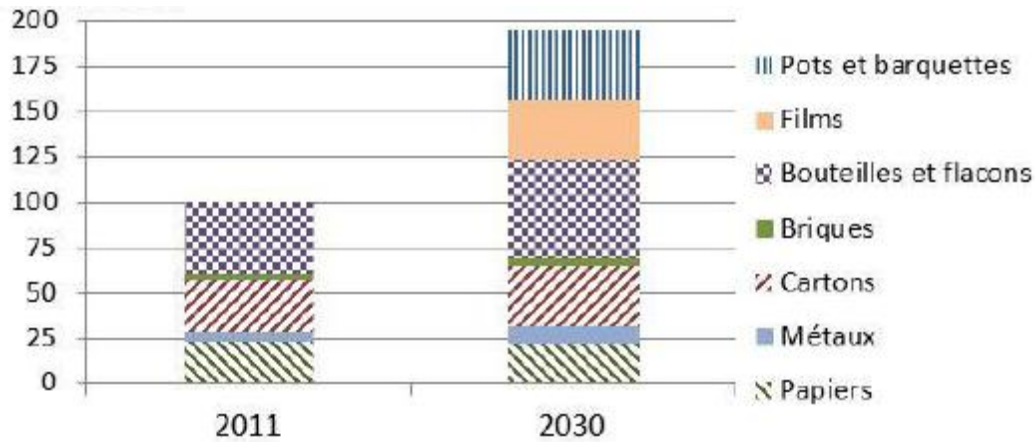


Source : ADEME.

²² Étude prospective sur la collecte et le tri des déchets d'emballages et de papier dans le service public de gestion des déchets - Mai 2014.

Sous l'effet d'une évolution importante de la nature des déchets à trier (moins de papiers graphiques, davantage d'emballages plastiques), les volumes entrant dans les centres de tri seraient sur la même période pratiquement multipliés par deux (+95 % entre 2011 et 2030).

Graphique 5 : Répartition par nature des volumes de déchets à trier (base 100 en 2011)



Source : ADEME.

La maîtrise des coûts de collecte prend d'autant plus d'importance que les coûts de transport ont structurellement tendance à augmenter, sous l'effet de la hausse des carburants, même s'ils ne représentent à l'heure actuelle qu'entre 2 % et 4 % du coût complet de gestion des recyclables secs des ordures ménagères (RSOM) et du verre. Par ailleurs, les coûts de collecte en apport volontaire sont également en croissance à la suite de la densification et à la sophistication des points de collecte, qui sont progressivement enterrés ou semi-enterrés.

2.2.1.2. Une collecte des matériaux recyclés en plusieurs flux permet de diminuer les coûts

L'étude de l'ADEME précitée inclut une comparaison des coûts des trois schémas de collecte des recyclables les plus courants (seuls 14 % des tonnages correspondent à d'autres schémas), en complément de la collecte du verre qui se fait toujours de manière séparée :

- ◆ la collecte multi matériaux, dans laquelle tous les déchets d'emballages légers et les papiers graphiques sont collectés en mélange. Ce schéma représente 60 % des tonnages d'emballages collectés en France ;
- ◆ la collecte séparant en deux flux les emballages et les papiers graphiques. Ce schéma représente 21 % des tonnages d'emballages collectés en France ;
- ◆ la collecte fibreux/non fibreux, qui sépare en deux flux les emballages en papier/carton et papiers graphiques d'une part, et les emballages en plastiques et métaux d'autre part. Ce schéma représente 5 % des tonnages.

Si les performances environnementales (taux de recyclage) sont très voisines entre ces trois schémas, des différences existent en termes de coût, dues au tri réalisé à la base par l'habitant. Les coûts estimés de collecte, transport et tri (une fois retranchées les recettes de ventes de matériaux) sont de :

- ◆ 277 €/t en moyenne pour le multi matériaux (dont 142 € pour le tri et 55 € pour le transport) ;
- ◆ 261 €/t pour les emballages/papiers graphique (dont 128 € pour le tri et 50 € pour le transport),
- ◆ 237 €/t pour les fibreux/non fibreux (dont 105 € pour le tri et 62 € pour le transport).

Ainsi, le premier geste de tri effectué par l'habitant permet bien une réduction des coûts de tri : pour des tonnages de RSOM dépassant 3 M t par an, la généralisation du schéma fibreux/non-fibreux permettrait une réduction du coût technique de l'ordre de 90 M€.

L'inconvénient des deux dernières options par rapport à la collecte multi matériaux est la multiplication par deux des unités de réception qu'ils supposent : collectivités et particuliers peuvent éprouver des difficultés dans les endroits denses à trouver le foncier nécessaire.

L'étude de l'ADEME note que la coexistence de plusieurs schémas renchérit le coût des transports et donc le coût total, qui peut augmenter jusqu'à 7 %. La séparation des matériaux recyclés en deux flux reste néanmoins intéressante, là où elle est possible, et ce d'autant plus que l'on peut amener ces matériaux dans un même centre de tri polyvalent.

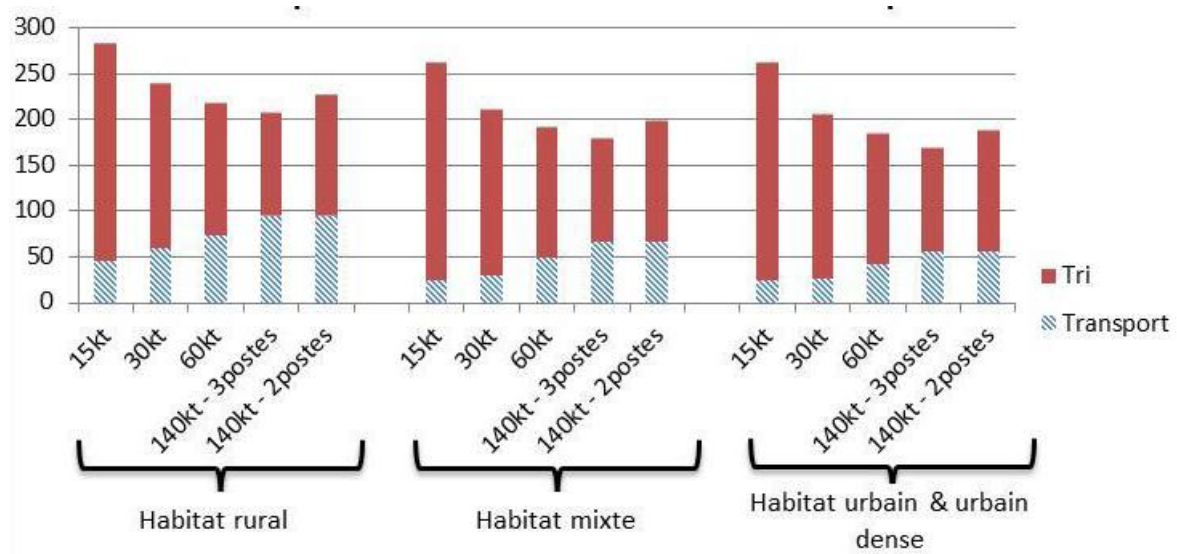
En ce qui concerne le verre, l'étude préconise une optimisation au cas par cas reposant notamment sur le développement de l'apport volontaire et l'optimisation des collectes en porte-à-porte qui subsistent.

Le projet de loi sur une transition énergétique pour une croissance verte a repris l'idée d'une harmonisation des pratiques de tri. L'article 19 du titre IV prévoit que « pour contribuer à l'efficacité du tri, les collectivités territoriales veillent à ce que la collecte séparée des déchets d'emballages et de papiers graphiques soit organisée selon des modalités harmonisées sur l'ensemble du territoire national (...) La transition vers un dispositif harmonisé se fait progressivement, en s'appuyant sur le renouvellement naturel des parcs de contenants de collecte, avec pour objectif que le déploiement de ce dispositif soit effectif sur l'ensemble du territoire national à l'horizon 2025. Les éco-organismes des filières à responsabilité élargie des producteurs concernés peuvent accompagner cette transition. »

2.2.1.3. La massification des centres de tri permet également de contenir les coûts

La massification des centres de tri est suggérée par l'analyse des coûts de tri et de transport qui montre une baisse significative des coûts quand on passe d'unités de 15 kt (soit une zone de chalandise de 270 000 habitants) à 30 ou 60 kt, quel que soit le type d'habitat du territoire.

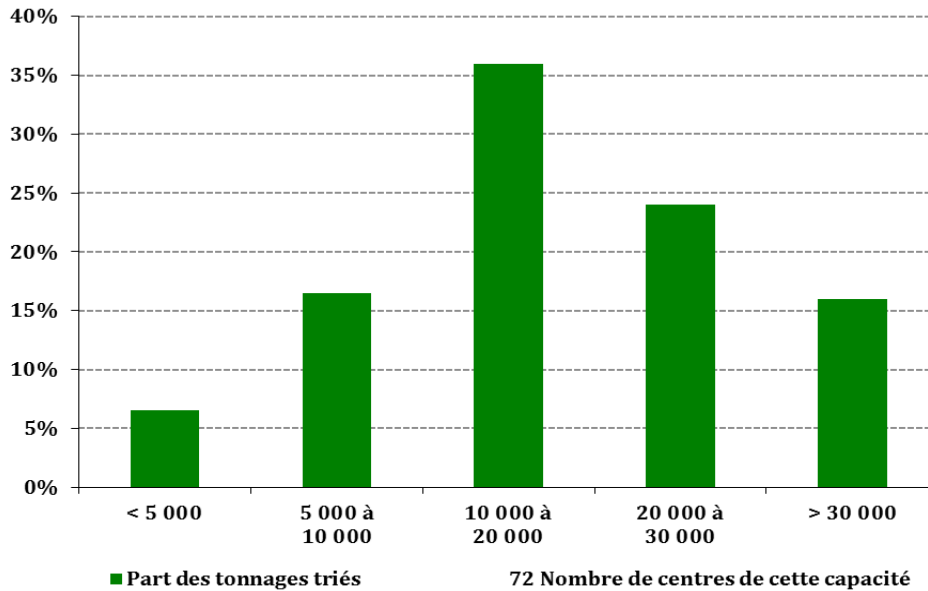
Graphique 6 : Évolution du coût de tri et de transport des déchets en fonction de la capacité des centres de tri (tri en une étape)



Source : ADEME.

La répartition actuelle des centres de tri est loin d'être optimale du point de vue de ce critère. Si 55 % des tonnages recyclés aujourd'hui dans des centres de moins de 15kt l'étaient dans des centres de 30kt, le gain correspondant serait d'environ 75 M€.

Tableau 5 : Répartition des centres de tri par capacité en 2013 (en % des tonnages triés)



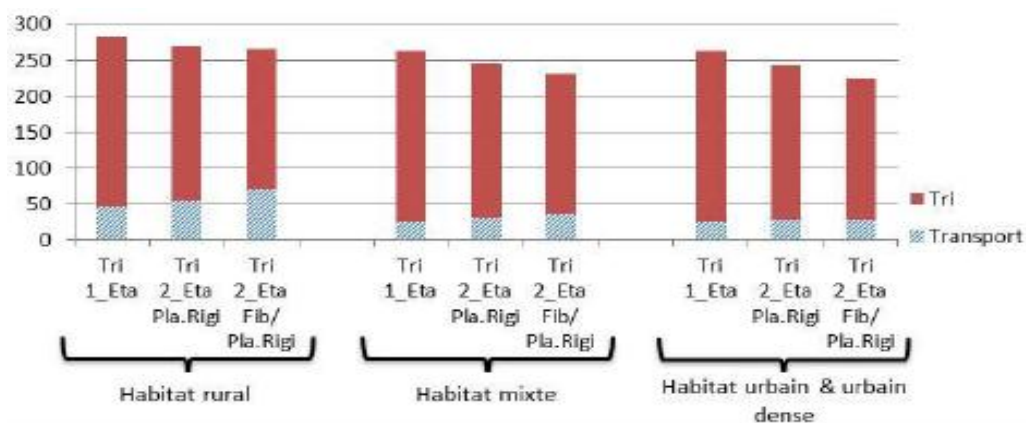
Source : ADEME.

L'une des objections faites à la massification des centres de tri est la disparition d'emplois locaux, dont certains peu qualifiés dont les titulaires auraient des difficultés à retrouver un emploi. L'étude suggère cependant qu'une solution reposant sur un tri en deux étapes est acceptable du point de vue social :

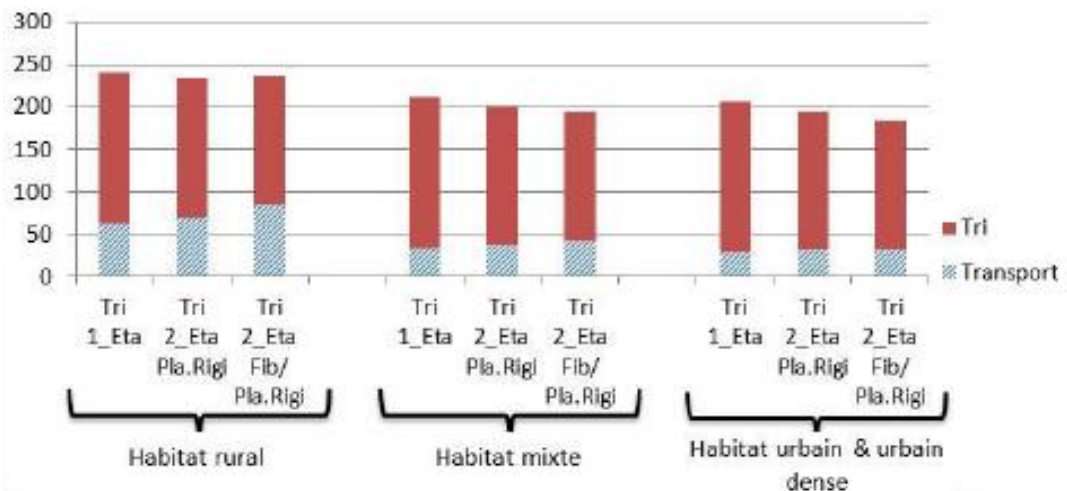
- ◆ le premier tri consiste à séparer les matériaux en flux intermédiaires ;
- ◆ le second à effectuer un tri plus fin selon la composition des matériaux (fibre, résine...).

L'ADEME note toutefois que « la pertinence de ce premier tri simplifié nécessite la conception de nouvelles unités adaptées aux évolutions de l'entrant (notamment les films) et du sortant. L'utilisation de centres de tri existant n'est pas envisageable sans au préalable une transformation adaptée du process ». En tout état de cause, les performances économiques d'un tel schéma en deux étapes ne sont meilleures que dans le cas d'un centre de premier tri de taille réduite.

Graphique 7 : Coût de tri et de transport pour une capacité du premier centre de tri de 15 kt



Source : ADEME.

Graphique 8 : Coût de tri et de transport pour une capacité du premier centre de tri de 15 kt

Source : ADEME.

En tout état de cause, si une organisation du tri en deux étapes et/ou l'organisation de la collecte en trois flux distincts étaient retenues, l'ADEME recommande le développement :

- ◆ d'unités de tri spécialisé pour le tri des flux fibreux issus du premier tri, que l'agence modélise avec une capacité de 115 kt, pour un coût de tri 57 €/t entrante) ;
- ◆ d'unités de tri spécialisé pour les plastiques rigides, que l'agence modélise avec une capacité de 35 kt, pour un coût de tri 110 €/t entrante ;
- ◆ d'unités de tri spécialisé pour les matériaux non fibreux, que l'agence modélise avec une capacité de 22 kt, pour un coût de 210 €/t entrante).

Comme l'ont indiqué plusieurs interlocuteurs de la mission, la pertinence d'un double niveau de centre de tri n'est certainement pas absolue, ni sur le plan économique, ni sur le plan environnemental, et dépend notamment des territoires, des schémas de collecte et des consignes de tri. De ce point de vue, il est important de concevoir d'éventuels centres de premier tri comme une phase de transition pour certains territoires et certains flux particuliers. Une généralisation d'un modèle à deux niveaux de tri, surtout si le centre de premier tri nécessite lui-même une forte modernisation, créerait un double besoin d'investissement et des surcoûts durables.

Le coût de l'adaptation du parc français de centres de tri est estimée par l'ADEME entre 1,2 et 1,8 Mds€, soit sensiblement la valeur actuelle du parc des centres de tri. L'automatisation des centres de tri, permise par un renouvellement des matériels tous les huit ans en moyenne, se traduit par ailleurs par une diminution et une requalification des emplois, qui deviennent des emplois de surveillance des automatismes.

La maîtrise d'ouvrage des centres de tri de grande taille à créer reste à déterminer. À cet égard, la mission a expertisé l'option de confier la responsabilité du tri et du traitement des produits issus de la collecte sélective d'emballages et de papiers aux éco-organismes ou à d'autres acteurs publics de plus grande taille que les collectivités actuelles du bloc communal (cf. annexe I du présent rapport).

2.2.2. L'expérience de recyclage des plastiques pose la question de sa généralisation

Le recyclage des plastiques est l'une des évolutions importantes dans le traitement des déchets envisagées dans les années à venir qui va influencer l'évolution des centres de tri.

Le projet de plan déchet 2014-2025 ne conclut pas précisément sur le sujet, indiquant que « l'expérimentation de grande ampleur menée ces dernières années sur l'extension de la consigne de tri des emballages ménagers à tous les emballages en plastique a montré la complexité du sujet, notamment en mettant en lumière le fait que les équipements de tri actuels ne sont pas adaptés. Cependant, le potentiel de recyclage de ces nouvelles matières collectées est réel. La possibilité de la généralisation de la consigne de tri à l'ensemble du territoire sera étudiée au regard des conditions techniques et économiques, à définir en concertation avec les parties prenantes concernées et l'éco-organisme ; si ces conditions sont satisfaites, elle se mettra en place progressivement dans le cadre de la filière REP « emballages ménagers », jusqu'à la fin du prochain agrément de la filière prévu en 2022 ».

La généralisation de cette pratique pose la question de ses conséquences économiques et financières et de ses modalités de mise en œuvre.

S'agissant des coûts de recyclage, les données permettant de les mesurer ne sont pas aisément accessibles. Une étude menée en 2009 par Eco-Emballages et l'ADEME²³ concluait à des surcoûts nets compris entre 535 et 786 €/t, chiffres supérieurs au gain environnemental monétarisé lié au recyclage²⁴. L'enjeu pour un volume de 2Mt de déchets plastiques, dont 0,5Mt sont aujourd'hui recyclés, est donc de l'ordre de 500 M€, si l'on imagine passer à des taux de recyclage de 75 %. Reste à savoir comment se répartirait ce surcoût entre les éco-contributions et le financement par les collectivités et donc les usagers du service public de gestion des déchets.

Le bilan provisoire de l'expérimentation de l'extension des consignes de tri, encore en cours de finalisation par Eco-emballages lors de la remise du présent rapport, conclut que l'extension des consignes de tri pourrait être réalisée au même coût qu'actuellement, tout en produisant le double de tonnes de plastiques recyclées, à la condition expresse d'une modernisation et d'une massification du tri.

Faute d'une expertise de ces résultats, qui n'a pu être menée à bien dans le temps qui était imparti à ses investigations, la mission n'est pas en mesure de se prononcer sur l'opportunité de la généralisation de l'extension des consignes de tri aux plastiques.

Proposition n° 5 : Mieux évaluer l'opportunité économique et environnementale d'une extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques.

2.2.3. Les déchèteries participent significativement à la politique de valorisation

Selon l'enquête Collecte de l'ADEME²⁵ de 2013, la France comptait 4 561 déchetteries en 2011. Les déchets collectés en déchèterie étaient en moyenne de 195 kg/habitant/an pour un coût moyen de 119 €/t/an. Les tonnages collectés progressent d'environ 4,1 % par an depuis 2007. La très grande majorité de la population (97 %) a accès à une déchèterie. On dénombre 102 millions de visites par an, avec une moyenne de 104 kg/visite.

Outre les DMA, les déchèteries accueillent généralement les déchets ménagers spéciaux et pour certaines d'entre elles les déchets des professionnels. Devant la quantité de flux collectés, ce dernier type de collecte a d'ailleurs conduit certaines collectivités à mettre en place un contrôle d'accès afin de rendre payant l'accès aux professionnels et de réserver l'accès de leurs déchèteries à leurs habitants.

²³ Étude sur l'opportunité du tri et du recyclage des emballages ménagers plastiques autres que bouteilles et flacons – Décembre 2009 – PricewaterhouseCoopers.

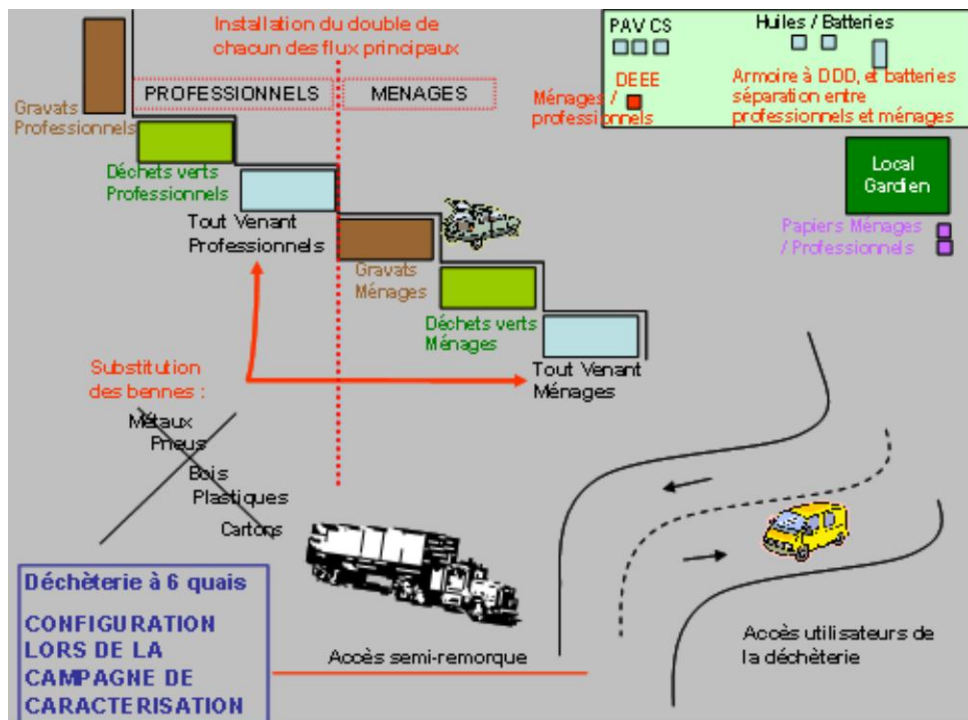
²⁴ Des études du CGDD chiffrent des gains liés au recyclage des plastiques compris entre 300 et 500 €/t.

²⁵ Enquête nationale ADEME 2011 / Référentiel national 2013 des coûts de gestion du service public d'élimination des déchets.

La mise en place de déchèteries a été privilégiée par de nombreuses collectivités qui y voient l'occasion de supprimer certains types de collectes en porte-à-porte : des flux volumineux comme les déchets verts ou les DEEE et autres déchets qualifiés d'encombrants peuvent y être accueillis. Les déchèteries permettent d'organiser facilement la séparation des différents flux. On constate que 58 % des déchets déposés sont envoyés vers des filières de valorisation (matière, organique et/ou énergétique), ce qui fait des déchèteries des acteurs importants de la politique de valorisation.

L'ADEME a publié en 2006 un guide²⁶ qui présente une première méthodologie fiable de caractérisation des déchets de déchèteries pour une consolidation des données à l'échelle nationale, s'affranchissant d'une difficulté majeure liée à la typologie des déchèteries.

Graphique 9 : Configuration de fonctionnement à mettre en place avant lancement de la campagne de caractérisation des déchets entrants en déchèteries



Source : ADEME.

Selon la politique retenue par la déchèterie et la place dont elle dispose, le tout-venant peut être divisé en plusieurs catégories déposées par l'utilisateur dans plusieurs bennes sachant qu'aujourd'hui, le nombre de flux différents peut être d'une trentaine. Les bennes peuvent être associées aux filières REP, ce qui facilite l'évaluation des tonnes collectées donnant lieu à financement.

La déchèterie peut à cet égard conclure des contrats avec les éco-organismes opérateurs, par lesquels son rôle se borne à la location d'emplacement pour les bennes des éco-organismes et à l'orientation des usagers (avec parfois une assistance au dépôt, nécessaire depuis le relèvement de la hauteur des barrières). La seule contrainte (soulignée à la fois par les éco-organismes et les collectivités) est de disposer de la place nécessaire pour installer les bennes, surtout dans la mesure où elles sont accessibles par des quais de déchargement.

²⁶ Guide de mise en œuvre de la méthode de caractérisation nationale des déchets de déchèteries, ADEME, 2006.

Les collectivités rencontrées par la mission ont indiqué devoir moderniser leurs déchèteries dans les années à venir, du fait de la multiplication des bennes et des exigences de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) 2710 (arrêté 2710 du 27 mars 2012 qui s'applique aux déchets dangereux et non dangereux).

Un groupe de travail commun ADEME-AMORCE a publié en 2012 une étude²⁷ visant à déterminer poste par poste les impacts financiers entraînés par cette réglementation et notamment par un éventuel changement de régime qui fait passer les installations du régime de la déclaration au régime de l'enregistrement ou de l'autorisation, ou par défaut au régime de la déclaration contrôlée, suite à la modification des seuils ou à l'accroissement des volumes qu'elles traitent. Les collectivités vivent généralement ce changement de régime comme contraignant, surtout lorsqu'elles se situent à un niveau proche des seuils de classement ICPE.

Les collectivités ont notamment mis en exergue les normes relatives à la protection contre l'incendie, au traitement des eaux, aux barrières de sécurité. Le problème de la hauteur des barrières, souvent évoqué relève à la fois de la protection du public régie par la réglementation ICPE 2710, notamment l'article 27 de l'arrêté relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2710-2 de la nomenclature des ICPE – installations de collecte de déchets non dangereux apportés par leur producteur initial – qui précise qu'un dispositif anti-chute adapté doit être installé tout le long de la zone de déchargement mais aussi de la protection des travailleurs qui relève de l'article L 4121-2 du code du travail.

Les hauteurs des dispositifs ne sont pas fixées dans les textes réglementaires mais l'institut national de recherche et de sécurité (INRS) a publié en mars 2014 la recommandation ED 6143 sur la conception des déchèteries et l'intégration de la santé et de la sécurité au travail qui en général fait l'objet d'une application assez stricte.

Les déchèteries sont également confrontées à l'épineuse question du vol des matériaux recyclables, en particulier des ferrailles, parfois avec intimidation du responsable de la déchèterie. Les collectivités les plus importantes installent des dispositifs de surveillance ou de télésurveillance, ainsi que des dispositifs de contrôle d'accès (qui peuvent également participer à la tarification incitative) et anti-intrusions.

Le projet de plan déchets évoque à cet égard la mise en place d'un réseau de déchèteries professionnelles pour ne pas surcharger les déchèteries gérées par le SPGD et faire payer aux acteurs économiques le juste coût de leurs déchets.

La mission considère que l'accès aux déchetteries gérées par le SPGD doit en effet se faire dans des conditions de tarification appropriées, l'existence de déchetteries professionnelles distinctes – et dans ce cas les déchèteries financées par le SPGD doivent être réservées aux particuliers - constituant naturellement une situation souhaitable lorsqu'elle est économiquement viable.

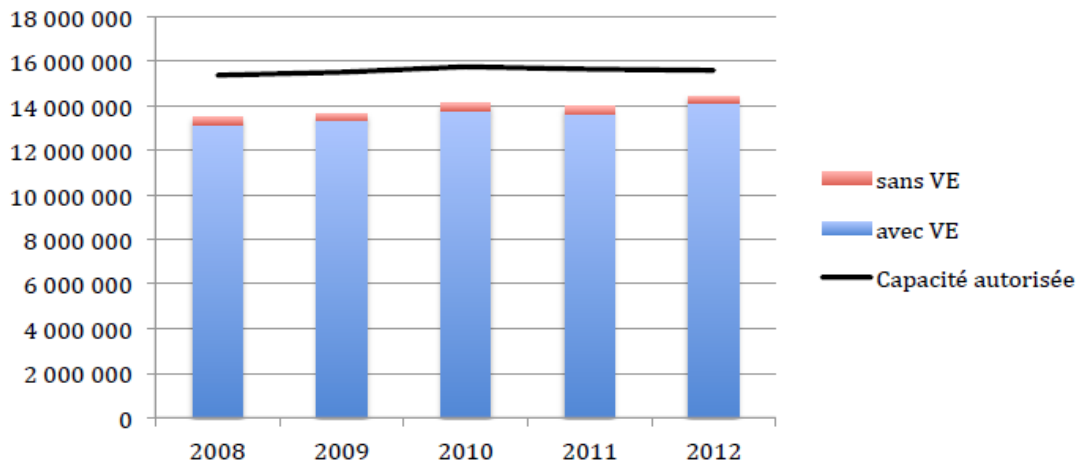
²⁷ [Étude](#) sur les impacts financiers de la nouvelle réglementation 2710 Série économique DE 14 2012.

3. La valorisation énergétique des installations de gestion de déchets peut être améliorée

3.1. La valorisation énergétique des incinérateurs présente aujourd'hui un rendement correct dans la moitié des installations

Une enquête menée par AMORCE et l'ADEME, publiée en septembre 2014²⁸, permet de dresser un bilan de la situation de valorisation énergétique des incinérateurs français.

Graphique 10 : Évolution des tonnages en unité de traitement thermique (en tonnes)



Source : ADEME et AMORCE.

Si la proportion des unités ne valorisant pas l'énergie est aujourd'hui faible (un peu moins de 300 000 tonnes sur une capacité totale d'un peu moins de 16 millions de tonnes, soit un peu moins de 2 %), la capacité des incinérateurs bénéficiant d'une modulation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) en fonction de leur bonne performance énergétique représente 7,8 millions de tonnes, soit un peu moins de 50 % du parc.

Le niveau de performance donnant droit à réfaction de la TGAP a été fixé par arrêté²⁹. Il correspond à l'obtention d'un coefficient 0,6 (pour les installations antérieures à 2009) et 0,65 (pour les autres), après application d'une formule faisant le rapport entre énergie produite moins énergie consommée d'une part, pouvoir calorifique des déchets d'autre part. Ce coefficient a anticipé à sa création une approche européenne analogue définissant un critère dit « R1 » qui n'est pas encore officiellement adopté. Ce coefficient n'est pas un rendement énergétique au sens classique du terme. L'énergie électrique est affectée d'un coefficient multiplicateur de 2,6 et l'énergie thermique d'un coefficient multiplicateur de 1,1³⁰. L'énergie utilisée pour le fonctionnement de l'usine (préchauffage de l'air de combustion, chauffage des bureaux, etc.) est considérée comme valorisée.

²⁸ Enquête sur la gestion des vides de fours des unités de traitement thermiques, 2014.

²⁹ [Arrêté du 18 mars 2009](#) fixant la performance énergétique de niveau élevé telle que reprise à l'article 266 nonies du code des douanes.

³⁰ La formule à utiliser est la suivante : $Pe = [(2,6 \times Ee.p + 1,1 \times Eth.p) - (2,6 \times Ee.a + 1,1 \times Eth.a + Ec.a)] / 2,3 \times T$, où Pe représente la performance énergétique de l'installation, Ee.p représente l'électricité produite par l'installation (Mwh/an), Eth.p représente la chaleur produite par l'installation (Mwh/an), Eth.a représente l'énergie thermique externe apportée pour assurer le fonctionnement de l'installation (Mwh/an), Ec.a représente l'énergie externe apportée pour assurer le fonctionnement de l'installation, cette énergie pouvant être issue de la combustion du gaz, du fuel ou de tout autre combustible (Mwh/an), Ee.a étant l'énergie électrique externe achetée par l'installation (Mwh/an), 2,3 étant un facteur multiplicatif intégrant un PCI générique des déchets de 2 044 th/t, T représente le tonnage de déchets réceptionnés dans l'année.

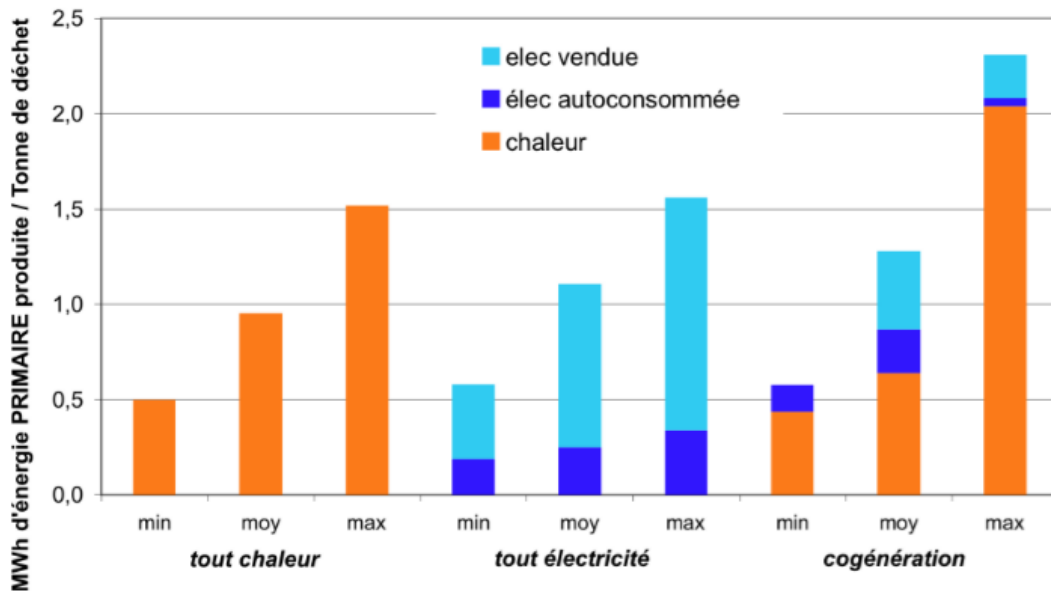
Le rendement d'une unité d'incinération d'une ordures ménagère pour produire de l'énergie électrique est en tout état de cause faible, proche de 20 %³¹. La cogénération et la valorisation d'énergie thermique sont plus intéressantes du point de vue des rendements que la seule valorisation de l'énergie sous forme d'énergie électrique. A cet égard, la mission relève que la satisfaction du critère « R1 » ne reflète pas ces écarts de performance.

Le document d'AMORCE « Performances et recettes des unités de valorisation énergétique d'ordures ménagères »³² dresse l'état des lieux de la valorisation énergétique en 2009 :

- ◆ sur les 112 installations d'incinération des ordures ménagères que compte la France, 54 en permettent la valorisation électrique (41 % des tonnages incinérés), 30 la valorisation thermique (9 %) et 28 la cogénération (50 %) ;
- ◆ 3 960 GWh d'électricité et 8 001 GWh de chaleur ont été produits en 2009³³.

L'enquête d'AMORCE met en évidence la disparité de la production énergétique par tonne de déchet traité, et l'intérêt de la cogénération, qui permet d'obtenir un ratio d'énergie primaire produite par tonne de déchet supérieur de 67 % aux autres modes de valorisation.

Graphique 11 : Production énergétique par tonne de déchet traité selon le type de valorisation



Source : ADEME et AMORCE.

Les données produites par le service de l'observation et des statistiques du ministère de l'environnement (SOeS) pour l'année 2011 montrent que la cogénération progresse, puisque par rapport à 2009 le nombre d'incinérateurs pratiquant ce type de valorisation a augmenté de deux unités.

Le tableau *infra* retrace les statistiques du SOeS pour la production d'énergie à partir de déchets. Cette production, conformément aux règles européennes, est considérée pour moitié comme renouvelable.

³¹ Voir par exemple pour le détail d'un rendement estimé.
http://www.lappel.net/pages/doc_tech/perfenergetiq.html.

³² [Performances et recettes des unités de valorisation énergétique d'ordures ménagères.](#)

³³ La production électrique totale était, à titre de comparaison, de 575 TWh en 2013.

Tableau 6 : Production d'énergie à partir des déchets (en GWh)

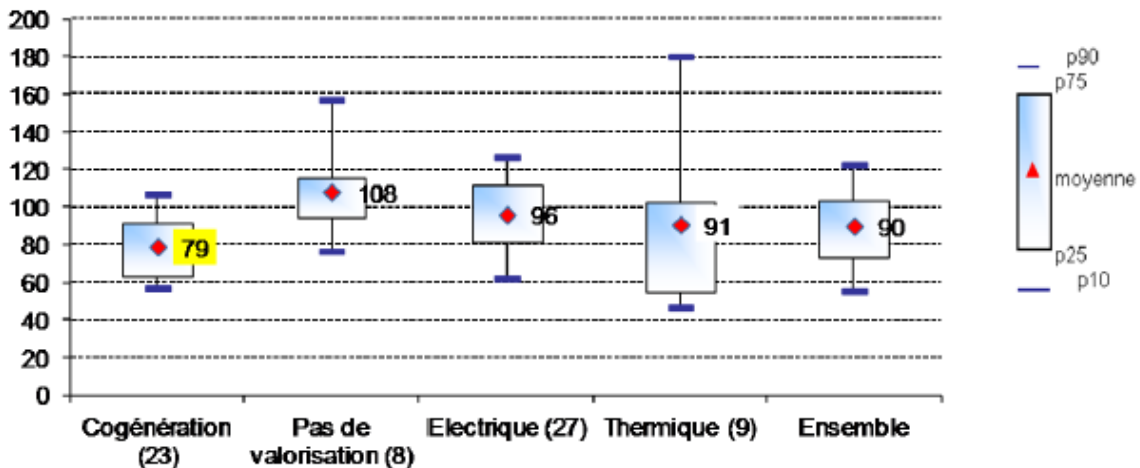
	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Électricité (seule)	93	928	2 134	2 274	2 274	2 320	2 320	2 436
Électricité (cogénération)	650	1 902	1 183	1 322	1 485	1 763	1 902	1 995
Chaleur (seule)	2 042	1 949	1 578	1 346	1 508	1 670	1 856	1 926
Chaleur (cogénération)	4 849	5 638	6 009	5 452	6 473	7 378	7 517	7 679
Total	7 633	10 417	10 904	10 394	11 739	13 131	13 595	14 036

Source : SOeS, d'après l'enquête sur la production d'électricité et l'Ademe. Champ : métropole et DOM.

3.2. La valorisation thermique permet de réduire les coûts de l'incinération

Si la valorisation thermique permet de baisser le coût de l'incinération, selon une étude de l'ADEME³⁴, la cogénération est le mode de valorisation associée aux coûts les moins élevés : en moyenne, le coût aidé³⁵ de l'incinération avec cogénération est de 79 € HT/t, contre 108 € en l'absence de valorisation et 96 € pour la seule valorisation électrique, avec toutefois une importante dispersion selon les installations recensées par l'agence. Les recettes liées à la vente d'énergie peuvent représenter plus de 20 €/t. En moyenne elles représentaient 19 €/t en 2010.

Graphique 12 : Coûts aidés HT en 2009, selon le mode de valorisation énergétique, en €HT/t



Source : ADEME.

Il convient de relever que certains des interlocuteurs de la mission, comme l'association Zerowaste, soulignent les risques potentiels d'une trop grande association entre incinération des déchets et valorisation énergétique : selon eux, une telle imbrication peut amener à privilégier l'incinération parmi les modes de gestion des déchets au détriment du recyclage, de la réutilisation ou de la prévention.

³⁴ Enquête sur les prix de l'incinération des déchets municipaux, ADEME, novembre 2011.

³⁵ Coût total - ventes de la production d'énergie - soutiens des sociétés agréées - aides publiques.

3.3. La valorisation énergétique présente des marges d'amélioration intéressantes sur les plans économique et environnemental

Les travaux d'AMORCE sur les vides de fours font état d'un prix de vente de l'électricité compris entre 40 et 60 €/MWh, et d'un prix de vente de chaleur moyen de 24 € HT/MWh en 2009. Il faut noter que le prix de vente de l'électricité n'est plus garanti pour les nouveaux raccordements, mais reste proche des niveaux antérieurs garantis. Il est logiquement moins élevé que le prix auquel l'unité achète son électricité, ce qui l'amène à se servir de l'électricité générée pour son autoconsommation.

Toutefois, les coûts ne sont pas finement détaillés dans cette étude, qui fait état de coûts d'investissements de l'ordre de 800 à 1000 €/kW installé. En supposant que l'installation tourne en moyenne douze heures par jour, la production d'une capacité d'1 kW correspond à une recette d'environ 4,5 MWh x 50 € soit 225 €. À titre d'exemple, il a été signalé à la mission le cas de l'usine d'incinération de Vitré, pour laquelle les investissements nécessaires pour atteindre le niveau R1 étaient amortis en quatre ans.

Si l'on en juge par les projets des collectivités, les investissements sont intéressants. Ainsi, parmi les collectivités interrogées par Amorce dans le cadre de son enquête :

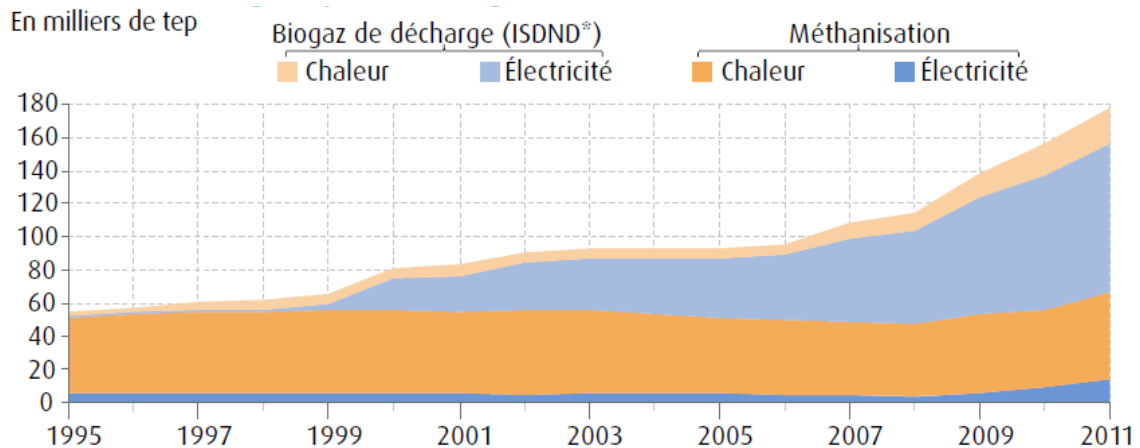
- ◆ sur les 19 ne produisant que de l'électricité, 10 envisagent de produire de la chaleur ;
- ◆ sur les 31 en cogénération, 15 envisagent d'augmenter la production de chaleur, 7 celle d'électricité ;
- ◆ sur les 10 ne produisant que de la chaleur, 4 envisagent d'augmenter cette production et 6 envisagent également de produire de l'électricité.

AMORCE, dans le document précité, note que le potentiel de valorisation de chaleur non utilisée sur la base des performances des dix meilleures unités est de 0,5 Mtep, alors que la totalité des réseaux de chaleur consomme aujourd'hui 0,7 Mtep. Au prix de 24 €/MWh, ces 0,5 Mtep (5 800 GWh) ont une valeur potentielle de 140 M€.

La valorisation énergétique suppose toutefois d'en trouver les débouchés. Si la valorisation électrique ne pose pas de ce point de vue de difficultés, la valorisation de la chaleur produite est dépendante de la proximité de ces derniers. Les industriels du secteur recommandent de ce point de vue des aides à l'industrialisation auprès des unités de traitement de déchets pour inciter à utiliser les capacités thermiques non utilisées. Le fonds chaleur géré par l'ADEME permet à cet égard d'aider à la réalisation d'investissements de raccordement et de distribution.

3.4. La valorisation énergétique des décharges représente des enjeux plus faibles

La production d'énergie à partir de biogaz de décharges est six fois moindre que celle permise par l'incinération, mais l'on observe une progression depuis 10 ans, comme l'illustre le graphique *infra*.

Graphique 13 : Production d'énergie à partir de biogaz

Source : SOeS, enquête Production d'électricité, ADEME.

À cet égard, la mission a relevé que les bioréacteurs pris en compte pour accorder des réfections de TGAP ne faisaient pas l'objet de cibles de performance.

3.5. Les combustibles solides de récupération constituent un enjeu économique entre acteurs aux intérêts divergents

Les combustibles solides de récupération (CSR) sont des combustibles de substitution dérivés des déchets utilisés pour leur haut pouvoir calorifique à des fins de valorisation énergétique en substitution des combustibles fossiles classiques (coke, fuel, ...). Aujourd'hui, le recours aux CSR se limite en France à un peu plus de 100 000 tonnes par an, brûlées quasi exclusivement en cimenterie, contre plus de 2 Mt en Allemagne. Les promoteurs du secteur évaluent le potentiel français à plusieurs millions de tonnes par an, destinées principalement aux cimenteries ou à des unités de production d'énergie.

Les CSR n'ont pas aujourd'hui d'existence juridique : ce sont des déchets qui ne peuvent être valorisés énergétiquement que dans des incinérateurs ou des cimenteries. Or, la multiplication des installations susceptibles de les utiliser et leur éventuelle sortie du statut de déchet en vue d'une commercialisation augmenteraient notablement leur valeur.

Le plan déchet 2014-2025 prévoit un développement des CSR, lié en particulier au développement du tri. Il préconise en effet que les refus de tri soient valorisés sous forme énergétique plutôt que d'être mis en décharge. Il insiste cependant pour que les installations de combustion correspondantes, outre le fait qu'elles soient aptes à incinérer les déchets, ne soient pas dépendantes d'une alimentation par flux de déchets, ce qui pourrait aller à l'encontre des politiques de prévention et de recyclage en créant des « *aspirateurs à déchets* ». Parmi les bonnes questions à se poser pour ces installations figure donc la disponibilité à long terme des gisements.

3.6. La France a davantage recours à la valorisation énergétique que la moyenne européenne, avec des rendements moins bons

Les comparaisons européennes montrent un pourcentage des déchets faisant l'objet d'une valorisation énergétique plus important en France (32 %) que la moyenne européenne (19 %) : plus faible que dans les pays du nord qui favorisent les réseaux de chaleur, ce pourcentage est plus élevé que dans les pays du sud.

Rapportée à la moyenne des pays de l'Union, la France a une production de tep/h supérieure à la moyenne de l'UE (la France incinère 175 kg déchets par heure contre 115 kg/h en moyenne dans l'UE), mais une efficacité dans la production d'énergie primaire à partir de déchets moins bonne que la moyenne européenne.

Pour pallier cette moindre efficacité, la mission encourage les efforts actuellement menés par les gestionnaires d'usine d'incinération pour améliorer le niveau de valorisation énergétique des déchets, afin d'atteindre le niveau R1 évoqué *supra*.

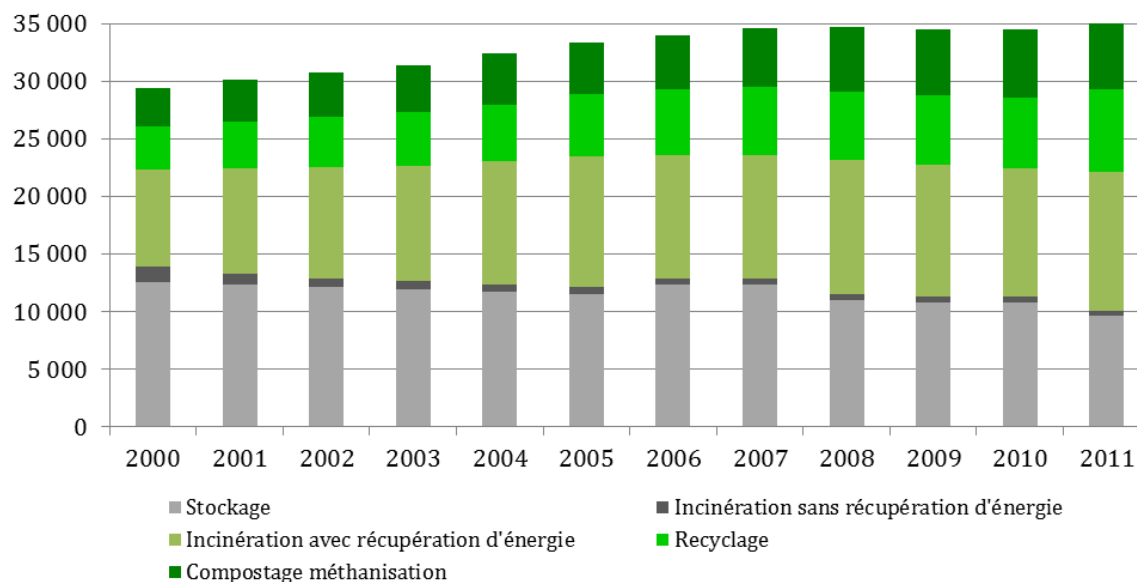
4. Les fondements de la politique de limitation de la mise en décharge des déchets devraient être davantage justifiés

4.1. L'élimination des déchets en décharge est un mode de traitement dont l'importance tend à diminuer

Le graphe *infra*, qui retrace l'évolution des modes de traitement des DMA en France depuis 2000, montre :

- ◆ la part déclinante de la mise en décharge comme mode de traitement, passée de 43 % à 28 % des volumes traités entre 2000 et 2011 ;
- ◆ le développement du compostage (de 11 % à 16 %) et du recyclage (de 13 % à 21 %) ;
- ◆ le maintien d'une part importante de déchets incinérés, avec toutefois la quasi disparition de l'incinération sans valorisation énergétique au cours de la période.

Graphique 14 : Répartition par méthode de traitement des volumes de déchets ménagers et assimilés 2000 – 2011 (en kt)

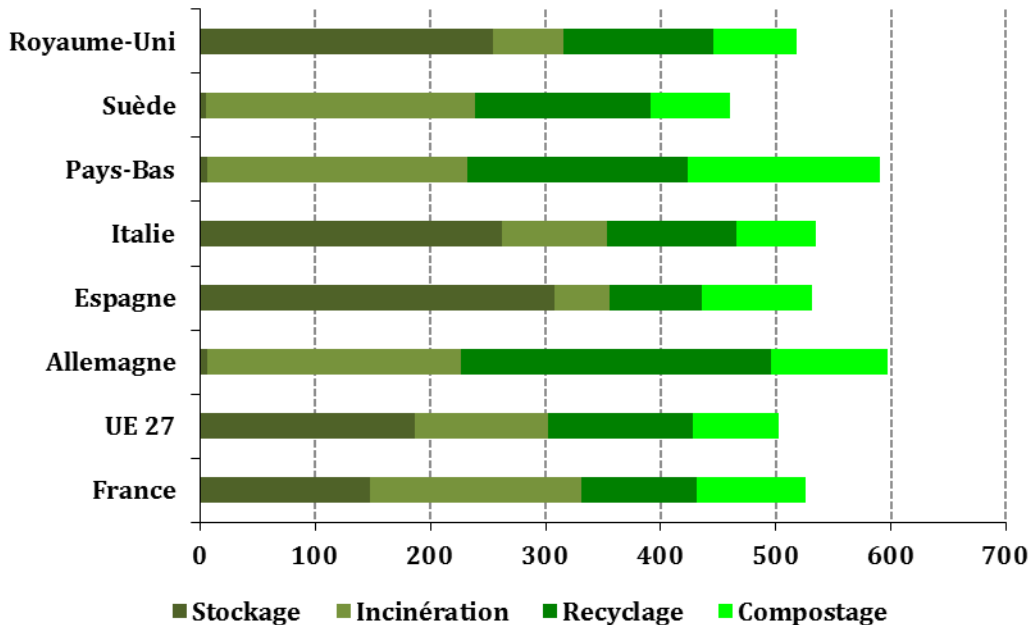


Source : Ademe, enquêtes Collecte et ITOM – SOeS.

4.2. Comme la France, d'autres pays européens recourent au stockage et à l'incinération dans des proportions équivalentes

Selon Eurostat³⁶, la France, comme l'Italie ou le Royaume-Uni, fait partie d'un groupe de pays n'ayant pas opté de manière explicite pour l'incinération ou pour la mise en décharge.

Graphique 15 : Mode de traitement des DMA dans l'Union européenne



Source : Eurostat.

Les considérations économiques jouent dans le choix des modes de traitement, la mise en décharge coûtant moins cher (73 €/t en moyenne en 2010) que l'incinération (109 €/t en moyenne) ainsi qu'il ressort des données de l'ADEME³⁷.

4.3. La politique de limitation des mises en décharge devrait s'appuyer sur des justifications plus explicites

La politique de limitation des mises en décharge est justifiée en s'appuyant sur plusieurs arguments :

- ♦ en premier lieu, la hiérarchie des déchets figurant dans la directive 2008/98/CE, qui place la valorisation énergétique au-dessus de la simple élimination. Le plan déchets 2014-2025 reprend cette approche en prévoyant une diminution par deux en 2025, par rapport à 2010, des déchets non dangereux non inertes traités dans des centres d'enfouissement mais aussi dans des incinérateurs au rendement insuffisant. Le plan justifie notamment cette limitation par la perte de matières premières résultant de la mise en décharge ;

³⁶ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Municipal_waste_statistics

³⁷ Référentiel national des coûts de gestion du service public des déchets en 2010, ADEME.

- ◆ les coûts externes des mises en décharge, qui impliquent une préférence pour l'utilisation des décharges pour les seuls déchets ultimes, et l'interdiction de la mise en décharge de déchets fermentescibles. Cette approche a par exemple été retenue par l'Allemagne et l'Autriche (cf. 2.1.4). Elle vise notamment à prévenir l'émission de méthane qui est un gaz à effet de serre.

Cependant, ces arguments sont moins pertinents dans le cas français. Les coûts externes d'une mise en décharge et d'une incinération avec valorisation énergétique sont en effet du même ordre de grandeur (environ 20 €/t), du fait d'un mix énergétique rendant moins intéressant en France la production d'énergie à partir de déchets que dans des pays où elle vient en substitution d'unités utilisant des combustibles fossiles.

La mission recommande dès lors que la préférence accordée à l'incinération sur la mise en décharge fasse l'objet d'une justification appuyée sur des études des impacts économiques et environnementaux plus précises.

Proposition n° 6 : Appuyer la politique de limitation des mises en décharge sur des justifications plus explicites.

5. L'innovation technologique peut améliorer les pratiques de collecte dans les années à venir

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont susceptibles d'aider à améliorer et optimiser la collecte dans les années à venir. Afin d'assurer un partage des bonnes pratiques, la mission relève dans la présente partie plusieurs technologies intéressantes à cet égard.

5.1. La mesure des quantités collectées est indispensable à la tarification incitative, mais permet aussi d'améliorer la gestion de la collecte

La mesure des quantités collectées est indispensable à la tarification incitative. Elle peut s'effectuer suivant plusieurs méthodes dont deux sont actuellement mises en œuvre pour la collecte en porte-à-porte voire, dans un cas rencontré par la mission (communauté de communes du Toulousain), pour la collecte en point d'apport volontaire.

Pour le porte-à-porte, la méthode la plus utilisée et la moins coûteuse est la tarification au volume basée sur le nombre de levées. Chaque conteneur est muni d'une puce électronique qui identifie l'utilisateur. Cette puce est lue par un lecteur fixé sur le camion collecteur qui transmet, soit en direct, soit à la fin de la tournée, la liste des bacs relevés. Un fichier centralisé établit alors en temps réel le nombre de levées, qui est associé au volume du bac pour déterminer le volume collecté. Ce système présente l'intérêt d'inciter l'utilisateur à attendre que le bac soit plein pour le présenter à la collecte, ce qui permet de diminuer la longueur des tournées, mais aussi de qualifier le geste de « mise en ordures ménagères » de l'utilisateur.

Le système complet (bac avec puce, système de transmission, gestion des fichiers) est en général fourni par le même prestataire. Il comporte une offre de site en ligne permettant à chaque utilisateur de suivre sa consommation du service en temps réel.

Bien adapté à l'habitat individuel, ce système est peu incitatif pour l'habitat collectif où les bacs sont généralement présentés systématiquement. Certains fournisseurs de matériels proposent également une offre de pesage des bacs et de tarification au poids. La ville de Besançon, qui a mis en place ce procédé (accompagné d'une communication visant à bien faire comprendre le principe de responsabilité collective au sein des immeubles), a constaté une réduction de 22 % des OMR en cinq ans en centre-ville. Néanmoins, s'il ne change rien pour les bacs toujours équipés de puces, ce procédé est plus coûteux pour les camions qui doivent être équipés d'un système de pesage (extrêmement précis dans le cas d'espèce) qui représente une dépense de l'ordre de 50 000 € par camion.

Enfin, en ce qui concerne la tarification incitative en centre-ville, la ville de Toul a expérimenté un système de points d'apport volontaire munis de système d'ouverture avec lecteurs de badge qui calculent un volume présenté (sur la base du volume du tambour multiplié par le nombre d'ouvertures).

Ces différentes solutions techniques doivent être encouragées, mais surtout évaluées en termes d'impacts et de rentabilisation des investissements, de telle sorte que les plus rentables et les plus efficaces soient généralisées sur le territoire.

5.2. Les technologies de type « tracking & tracing » permettent l'optimisation des tournées

Afin d'optimiser les tournées (mais aussi de contribuer au pilotage de l'activité, dans le cadre de la réflexion sur la remise en cause de la méthode du « fini-parti »), les bennes de collecte peuvent être équipés d'un service de géolocalisation. La connaissance, en temps réel, de la position des véhicules rend plus réactif le pilotage de la flotte en calibrant l'intervention : enlèvement d'encombrants suite à l'appel d'un usager, routage du véhicule sur un circuit non terminé...

L'optimisation géographique du ramassage des déchets évite de parcourir des kilomètres inutiles et réduit en conséquence les émissions de CO₂ des véhicules concernés. Certaines collectivités, dont la communauté urbaine de Marseille, ont déjà expérimenté ces techniques, assez peu coûteuses en investissement (les systèmes de gestion de flotte sont très répandus) mais qui requièrent un accompagnement pour les faire accepter par le personnel en charge de la collecte.

5.3. Le suivi du remplissage des points d'apport volontaire est une condition indispensable d'optimisation des collectes des points d'apport volontaire

La saturation des points d'apport volontaire crée souvent des nuisances visibles et préjudiciables à l'image du service public, d'autant plus que les usagers déposent généralement leurs sacs autour du conteneur saturé. De tels comportements inciviques sont difficiles à sanctionner puisque, d'une part, la collectivité est en défaut et, par ailleurs, l'origine du dépôt n'est pas en général repérable. Il peut donc être très intéressant de munir les bacs de surface ou les bacs enterrés de capteurs de remplissage communicants afin de déclencher le vidage de ces bacs.

Plusieurs fournisseurs proposent une telle offre, qui a déjà été déployée par plusieurs villes comme Tours, Angers ou Besançon. Ces dispositifs peuvent être utilisés par la collectivité soit pour gérer la collecte, soit pour surveiller les performances de son délégataire.

Une idée originale présentée par Terradona, une start-up issue de l'école des Mines de Gardanne, est la généralisation du concept de la consigne déployé aujourd'hui en Allemagne pour « encourager » les utilisateurs à l'apport volontaire dans des bennes spécifiques. Des bacs sont munis de capteurs capables de reconnaître bouteilles et papiers et de lecteurs pour identifier les utilisateurs dans le but de leur permettre de créditer des points donnant lieu à rémunération ou ristournes.

5.4. Plusieurs collectivités ont développé des systèmes permettant aux habitants de signaler les problèmes constatés dans le fonctionnement du SPGD

La communauté d'agglomération de Rennes Métropole a ainsi mis au point un système reposant sur le signalement par les habitants des anomalies et dysfonctionnements du système. La communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole a également le projet de développer un tel outil.

5.5. En matière de tri et de traitement, voire de prévention des déchets, plusieurs innovations peuvent également être signalées

De nombreuses technologies permettent aujourd'hui de réduire les nuisances liées aux installations de traitement (incinérateurs et méthaniseurs), en traitant les fumées et les cendres afin de capter les gaz acides, les oxydes de soufre, les métaux lourds volatils, notamment le zinc et le plomb et en évitant les odeurs par traitement chimique ou en mettant les installations en dépression. Des recherches sont également faites sur le traitement des mâchefers en sortie des incinérateurs. Ces traitements relativement bien maîtrisés par les industriels peuvent augmenter les coûts des installations mais peuvent aider à les faire accepter par les riverains.

Un éventail de technologies est actuellement utilisé, ou en cours de développement, en ce qui concerne l'automatisation du tri des déchets : cribles rotatifs et balistiques pour séparer en fonction de la taille et de la forme, trieurs optiques travaillant dans le proche infra-rouge et le moyen infra-rouge pour séparer les matières, overbands et machines à courant de Foucault pour séparer les métaux, séparateurs aérauliques qui séparent les objets légers et lourds.

Il commence à exister des solutions complètement automatisées où le tri se fait à distance à l'aide d'écrans tactiles, qui peuvent être encouragées par des financements publics. L'ADEME a ainsi financé 106 projets sur le recyclage des plastiques et son insertion dans l'économie circulaire, dont 30 projets dans le cadre d'appels à projet, pour un montant d'environ 8,2 M€ sur la période 1990-2009, dans la perspective de l'extension du recyclage à tous les emballages plastiques. Les principaux axes concernent l'amélioration des technologies de tri/séparation, le développement des débouchés et la valorisation énergétique avec le développement des technologies permettant de transformer les plastiques (principalement non recyclables) en combustibles solides de récupération ou carburants³⁸.

La feuille de route du plan Recyclage et matériaux verts prévoit un volet recherche et développement, permettant notamment de travailler sur les plastiques bromés et le recyclage des cartes électroniques.

³⁸ Présentation de l'ADEME lors du colloque Filières & Recyclage de 2014.

Annexe II

Enfin, en matière de prévention des déchets et du gaspillage alimentaire des travaux sont menés dans le cadre de l'internet des objets pour lire dans des réfrigérateurs/placards « intelligents » les étiquettes de radio-identification (RFID) qui avertiront l'utilisateur sur son smartphone de la péremption proche des denrées³⁹.

La mission ne peut que recommander la poursuite des actions de soutien public au développement de ces technologies.

³⁹ Étude DGCIS/PIPAME sur les technologies au service de la réduction du gaspillage alimentaire.

ANNEXE III

**Coûts et performances économiques,
sociales et environnementales du service
public de gestion des déchets ménagers et
assimilés**

SOMMAIRE

1. LA DÉPENSE PUBLIQUE DE GESTION DES DÉCHETS REPRÉSENTE ENTRE 9,7 ET 11 MILLIARDS D'EUROS EN 2013	1
1.1. La connaissance des coûts de gestion du service public de gestion des déchets (SPGD), essentielle à leur pilotage, est encore très incomplète.....	1
1.1.1. <i>La dépense de gestion du SPGD n'est encore appréhendée que de manière incomplète.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La généralisation d'une comptabilité analytique spécifique aux déchets constitue un élément essentiel pour le pilotage de la dépense.....</i>	<i>2</i>
1.2. L'évaluation par le ministère de l'environnement de la dépense de gestion des déchets ménagers et assimilés présentent quelques approximations	5
1.2.1. <i>Une dépense totale estimée à 9,7 Mds€ en 2012, en hausse annuelle moyenne de 5,9 % depuis 2000.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>La méthode retenue par le ministère de l'environnement n'est pas pleinement satisfaisante.....</i>	<i>6</i>
1.3. Estimée à partir des comptes des collectivités, la charge que représente le SPGD pour les finances locales serait comprise entre 10,5 Mds€ et 11 Mds€ en 2013.....	8
1.3.1. <i>La mission s'est efforcée d'approcher la dépense liée au SPGD via deux méthodes appuyées sur la comptabilité des collectivités.....</i>	<i>8</i>
1.3.2. <i>Les deux méthodes permettent d'estimer la dépense de gestion des déchets entre 10,5 et 11 milliards d'euros</i>	<i>9</i>
1.3.3. <i>L'augmentation de la dépense de gestion des déchets s'explique principalement par la croissance de la population et l'augmentation des volumes de déchets, l'évolution des modes de traitement et les performances de tri</i>	<i>11</i>
1.3.4. <i>La dépense de gestion des déchets est tirée par les dépenses de personnel, la fiscalité et l'amortissement des installations dédiées.....</i>	<i>16</i>
2. LA DISPERSION DES NIVEAUX DE COÛTS ET DE PERFORMANCE DES COLLECTIVITÉS EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS EST EXTRÊMEMENT IMPORTANTE ET RÉSULTE DE MULTIPLES FACTEURS LIÉS À L'ORGANISATION DU SERVICE	25
2.1. Méthodologie d'évaluation à partir d'échantillons de collectivités gestionnaires.....	25
2.1.1. <i>Échantillon général de 544 collectivités.....</i>	<i>25</i>
2.1.2. <i>Échantillon spécifique de 214 collectivités.....</i>	<i>30</i>
2.1.3. <i>Le cas de Paris.....</i>	<i>32</i>
2.1.4. <i>Le cas des départements et régions d'outre-mer.....</i>	<i>32</i>
2.2. Les coûts de gestion de chaque flux de déchets dans les différentes collectivités présentent une dispersion extrêmement importante, qui s'explique par un ensemble de facteurs relatifs à l'organisation du service	32
2.2.1. <i>Selon leur nature, les collectivités collectent entre 500 et 700 kg de déchets par habitant.....</i>	<i>33</i>
2.2.2. <i>Les ordures ménagères résiduelles (OMR), le verre, les recyclables secs des ordures ménagères (RSOM) et les déchets des déchèteries représentent 94 % des déchets pris en charge par les collectivités.....</i>	<i>33</i>
2.2.3. <i>Les coûts aidés de gestion des déchets présentent une très forte dispersion y compris pour des collectivités comparables.....</i>	<i>35</i>

2.2.4.	<i>Si les volumes collectés ressortent comme le facteur le plus important de dispersion des coûts, la prévention et les modes de gestion de la collecte et du traitement ont un impact moins net et disparate selon les collectivités.....</i>	41
2.2.5.	<i>La répartition des coûts complets par étape varie considérablement entre les types de déchets et, s'agissant du traitement, entre types de collectivités....</i>	51
2.2.6.	<i>Certains choix relatifs à l'organisation et à la gestion du SPGD permettent en théorie d'optimiser les coûts du service public de gestion des déchets</i>	53
2.2.7.	<i>Le gain moyen qu'une collectivité peut retirer d'une modification de l'organisation ou de la gestion du service public dépend d'un ensemble de paramètres qui rendent son évaluation difficile.....</i>	57
2.2.8.	<i>Le taux de couverture des coûts de gestion du SPGD par les recettes issues des ventes de matériaux, des éco-organismes, des aides publiques et des recettes de prélèvements obligatoires présente une forte dispersion.....</i>	59
2.3.	<i>Le service public de gestion des déchets contient un gisement potentiel d'économies estimées à 1,3 Mds€.....</i>	63
2.3.1.	<i>Des marges de performance existent pour les collectivités en matière de production de déchets, de part des OMR dans le volume total et de coût de gestion par habitant.....</i>	63
2.3.2.	<i>L'atteinte par les collectivités des cibles de performance proposées permettrait, en retenant un scénario moyen, une réduction des volumes de déchet de 3 millions de tonnes et une économie en dépenses du SPGD de 1,3 Md€.....</i>	66

3. LE BILAN SOCIO-ÉCONOMIQUE DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS DOIT INCLURE SES PERFORMANCES EN TERMES ENVIRONNEMENTAL, D'EMPLOI ET DE SATISFACTION DU CONSOMMATEUR..... 67

3.1.	<i>Les études de monétarisation des coûts externes notamment environnementaux montrent que le SPGD induit des coûts non négligeables qui ne sont pas reflétés dans les prix.....</i>	67
3.1.1.	<i>L'étude des externalités liées à la prévention des produits permet de mesurer un coût environnemental brut de la gestion des déchets qui doit être mis en regard de la pollution évitée par le SPGD</i>	68
3.1.2.	<i>Les coûts externes de la collecte représentent environ 15 % du coût total de cette étape de la gestion des déchets.....</i>	69
3.1.3.	<i>Les coûts externes du transport mesurés par l'ADEME sont limités par rapport aux coûts économiques de cette étape de la gestion des déchets</i>	70
3.1.4.	<i>Le bilan socio-économique du tri et du recyclage dépend fortement des matériaux considérés.....</i>	72
3.1.5.	<i>L'évaluation des coûts et gains externes du traitement par mise en décharge et incinération plaident pour le développement de l'incinération avec valorisation énergétique</i>	75
3.1.6.	<i>Les avantages externes du traitement séparé des bio-déchets ne semblent pas compenser les surcoûts qu'il engendre.....</i>	77
3.1.7.	<i>En synthèse, les coûts externes nets des avantages externes de la gestion des déchets représentent entre 15 et 20 % du coût total du service pour le citoyen, hors prise en compte de la pollution évitée par le SPGD.....</i>	77
3.2.	<i>La performance du SPGD en termes de qualité du service public pour l'utilisateur est difficile à évaluer autrement que par la fréquence de collecte</i>	78
3.2.1.	<i>En l'absence d'étude qualitative nationale, le choix d'un indicateur de qualité du service public pour l'utilisateur est rendu très difficile.....</i>	78
3.2.2.	<i>En l'absence de données fiables sur les préférences des usagers, la mission fait l'hypothèse que la fréquence de collecte retenue par une collectivité correspond aux attentes des usagers</i>	79

3.3. La gestion des déchets ménagers et assimilés implique près de 90 000 emplois et constitue un secteur d'emploi public très dynamique.....	82
3.3.1. <i>Les données relatives à l'emploi dans le secteur des déchets constituent un indicateur de la performance du SPGD très discutables.....</i>	82
3.3.2. <i>Les effectifs de la fonction publique territoriale en charge de la gestion des déchets progressent plus rapidement que ceux du secteur privé.....</i>	82
PIÈCE JOINTE : DONNÉES SUR LE SPGD.....	84

1. La dépense publique de gestion des déchets représente entre 9,7 et 11 milliards d'euros en 2013

1.1. La connaissance des coûts de gestion du service public de gestion des déchets (SPGD), essentielle à leur pilotage, est encore très incomplète

1.1.1. La dépense de gestion du SPGD n'est encore appréhendée que de manière incomplète

Une information précise et la plus complète possible sur les coûts de gestion du SPGD présente un triple intérêt :

- ◆ pour le citoyen usager du service, qui est ainsi en mesure d'arbitrer entre le niveau de service dont il souhaite disposer et le niveau de prélèvement qu'il accepte de subir pour financer ce service ;
- ◆ pour la collectivité gestionnaire, afin d'analyser la performance de son organisation et de la comparer avec des référentiels nationaux ou des collectivités possédant des caractéristiques proches des siennes ;
- ◆ pour les pouvoirs publics, auxquels incombe en dernier ressort le respect des objectifs fixés par le droit européen en matière de déchets, afin de pouvoir mesurer les coûts engendrés par l'atteinte de ces objectifs.

Or, la mission a pu relever, tout au long de ses investigations, le caractère incomplet de l'information publique sur les coûts de gestion du SPGD dans son ensemble. Celle-ci procède de quatre sources principales : le ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), les éco-organismes et les entreprises privées délégataires ou sous contrat avec les collectivités pour la gestion du service.

Les deux dernières sources sont imparfaites par nature : les éco-organismes ne sont concernés que par certains flux de déchets, tandis que les entreprises du secteur des déchets n'ont pas la possibilité, pour des motifs de concurrence, de fournir une information fiable et exhaustive aux pouvoirs publics. Le MEDDE procède quant à lui à un calcul de la dépense globale de gestion des déchets dont la mission démontre *infra* le caractère insatisfaisant (cf. 1.2).

L'ADEME est, de l'opinion de la mission, l'organisme public détenant l'information la plus complète et la plus précise sur les coûts de gestion du service. L'agence réalise en effet depuis 2009, sur une base bisannuelle, un référentiel national des coûts du service public de gestion des déchets, à partir des données de comptabilité transmises par les collectivités qui remplissent la Matrice des coûts® générée et diffusée par l'ADEME. Ces données permettent notamment de mesurer l'importance relative des déterminants de la dépense (tonnages de déchets, modes d'organisation du service, etc.). Le référentiel le plus récent, publié en mars 2013, s'appuie sur les données concernant l'année 2011 et transmises par 177 collectivités couvrant 12,4 millions d'habitants. La mission s'est efforcée d'accroître la taille de cet échantillon afin d'analyser les coûts et la performance de gestion du SPGD (cf. 2).

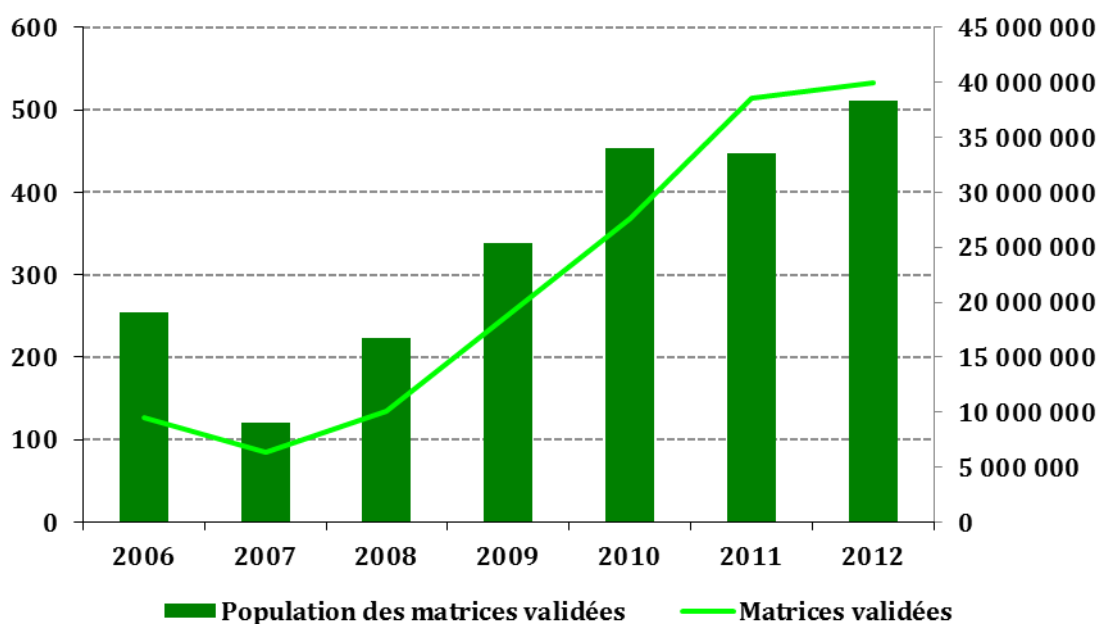
1.1.2. La généralisation d'une comptabilité analytique spécifique aux déchets constitue un élément essentiel pour le pilotage de la dépense

1.1.2.1. État des lieux du pilotage de la dépense par les collectivités

Le coût de la gestion des déchets n'est appréhendé de manière autonome que dans un nombre encore trop restreint de collectivités. Ainsi :

- ◆ l'ADEME a pu constater que l'obligation faite à certaines communes et groupements de produire un état spécial annexé aux documents budgétaires (cf. encadré 1) n'est pas partout respectée ;
- ◆ 1 059 collectivités (soit 39 % des collectivités gestionnaires de déchets), représentant une population de 28,4 millions habitants (soit 43 % de la population française), publient chaque exercice un budget annexe dédié à la collecte et au traitement des déchets ;
- ◆ les matrices des coûts validées par l'ADEME concernaient, en 2012, 533 collectivités, représentant une population de 38,3 millions habitants (une part importante des matrices 2013 étant en cours de saisie ou de validation en juillet 2014). Ces chiffres sont toutefois en progression constante et rapide depuis 2006.

Graphique 1 : Nombre de collectivités dont la Matrice des coûts® a été validée par l'ADEME depuis 2006 et population concernée



Source : ADEME, outil de gestion SINOE®.

Encadré 1 : État spécial annexé, budget annexe, comptabilité analytique, logiciel ComptaCoût®

Afin d'établir le coût réel du service public de gestion des déchets dans une collectivité et déterminer avec précision le prix à payer par ses utilisateurs pour équilibrer les comptes, les collectivités peuvent disposer de plusieurs outils :

- l'état spécial annexé aux documents budgétaires que les communes et leurs groupements de 10 000 habitants gérant au moins la collecte et ayant instauré une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ont l'obligation de produire pour retracer le produit perçu de la taxe et les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence ;

Annexe III

- la réalisation d'un budget annexe, distinct du budget principal mais voté par l'assemblée délibérante. Il s'agit :
 - d'une obligation pour les collectivités ayant institué une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), conformément aux dispositions des articles L. 1412-1 et L. 2221-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
 - d'une faculté pour les collectivités ayant institué une TEOM, en application des dispositions des articles L. 1412-2 et R. 2221-69 du CGCT.
- la comptabilité analytique, qui consiste à reclasser l'ensemble des charges et produits du service public de gestion des déchets par destination. Les collectivités peuvent disposer de leurs propres outils de comptabilité analytique ou utiliser ComptaCoût®, méthode conçue par l'ADEME, qui permet d'extraire de la comptabilité publique les charges et les produits relatifs aux déchets et de les classer de manière à renseigner plus facilement la Matrice des coûts®.

En octobre 2013, près de 1 100 collectivités avaient été formées à la Matrice des coûts® ou à ComptaCoût®, couvrant plus de 70 % de la population française.

La mission considère qu'une présentation des charges et des ressources du SPGD, indépendante des autres services pris en charge par la collectivité, est essentielle pour assurer un niveau satisfaisant de transparence sur le fonctionnement du service et en justifier le coût. Une telle présentation serait en outre de nature à permettre aux pouvoirs publics d'affiner le calcul de la dépense globale de gestion des déchets. La mission recommande dès lors, conformément aux recommandations de la Cour des comptes¹, de rendre obligatoire la tenue d'un budget spécifique dédié à la collecte et au traitement des déchets, annexé au budget principal, pour l'ensemble des collectivités participant au SPGD.

Proposition n° 1 : Rendre obligatoire la tenue d'un budget spécifique dédié à la collecte et au traitement des déchets, annexé au budget principal, pour l'ensemble des collectivités participant au SPGD.

Au-delà de la question de la transparence sur les dépenses et les recettes du SPGD, la mission a constaté au cours de ses entretiens l'intérêt pour une collectivité de disposer d'une comptabilité analytique spécifique à la gestion des déchets. Toutefois, il n'existe pas à l'heure actuelle d'étude à large spectre sur les gains retirés par les collectivités ayant mis en place une comptabilité analytique spécifique aux déchets. Les retours d'expérience recueillis par l'ADEME montrent un taux de satisfaction des collectivités élevé. L'agence procédera dans les prochains mois à une étude d'impact plus détaillée.

L'ADEME est toutefois d'ores et déjà en mesure de chiffrer, en se fondant sur les expériences menées dans près de 900 collectivités, l'investissement nécessaire à la mise en place de cette comptabilité (installation du logiciel, formation des agents dispensée gratuitement par l'ADEME sur deux à trois journées) et au remplissage de la matrice. Selon une enquête auprès de 140 collectivités datant de 2009, les collectivités déclarent consacrer en moyenne 0,45 ETP sur 3 mois pour implanter ComptaCoût® et remplir une Matrice des coûts® la première année.

La mise en place de ComptaCoût® constitue une obligation pour les collectivités bénéficiant du soutien financier de l'ADEME pour la réalisation d'un plan local de prévention des déchets, qui représente un total de 166 M€ d'aides ADEME engagées entre 2009 et 2013. Par ailleurs, l'ADEME soutient les collectivités dans le recours à des bureaux d'études pour initier le remplissage de la Matrice des coûts® ou réaliser des études économiques à partir de cet ensemble de données. Ainsi, entre 2009 et 2014 :

- ◆ l'ADEME a versé 308 000 € d'aides directes à des collectivités ;

¹ Rapport public thématique, *Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*, Cour des Comptes, 2011.

Annexe III

- ◆ les directions régionales de l'ADEME ont commandé auprès de bureaux d'études et proposé gratuitement à des groupes de collectivités des prestations d'accompagnement, pour un montant de 1,5 M€.

Sous réserve de l'étude d'impact qui sera réalisée par l'ADEME, la mission recommande la poursuite du déploiement de Comptacoût® dans les collectivités gestionnaires du service public de gestion des déchets. Ce déploiement pourra être encouragé par un strict conditionnement de toute aide publique destinée au SPGD.

Proposition n° 2 : Poursuivre le déploiement de Comptacoût® dans les collectivités gestionnaires du service public de gestion des déchets.

1.1.2.2. Contraintes du reporting pour les collectivités

Les collectivités interrogées par la mission ont fait état d'une charge importante de travail consacrée à la collecte et à la transmission de données relative au SPGD, en raison de la multiplicité des demandes qui leur sont adressées – par l'ADEME, les éco-organismes, les observatoires locaux, les associations de collectivités territoriales. La mission a en effet pu constater l'existence de multiples questionnaires et la redondance des informations demandées.

Encadré 2 : Reporting en matière de déchets – L'exemple de la communauté d'agglomération du Grand Dijon

La communauté d'agglomération du Grand Dijon a accepté de fournir à la mission un ensemble de données sur la charge que représente la transmission de données sur la gestion du service public de gestion des déchets aux éco-organismes et à l'ADEME. Ainsi :

- le renseignement de la Matrice des coûts® de l'ADEME représente en moyenne sur trois années 0,14 ETP ;
- les données collectées par Eco-emballages (cinq déclarations différentes dont deux trimestrielles) au cours d'une année nécessitent 52 heures de travail par an, soit environ 0,03 ETP ;
- les données collectées par Ecofolio nécessitent 0,5 heure de travail, soit 0,0003 ETP ;

La communauté d'agglomération n'est en revanche pas en mesure d'évaluer la charge qu'impliquent pour ses services les données demandées par les éco-organismes opérationnels.

On peut donc estimer à environ 0,2 ETP la charge totale de reporting pesant sur la communauté urbaine.

Tableau 1 : Exemples de données collectées par plusieurs acteurs auprès des collectivités territoriales en charge de la gestion des déchets

Donnée	Organisme demandeur
Tonnage d'OMR collecté et traité par la collectivité au cours de l'année	ADEME, EcoFolio, Eco-emballages/Adelphe
Mode de traitement principal des OMR	ADEME, EcoFolio
Coûts complets de la collecte spécifique des emballages ménagers	ADEME, Eco-emballages/Adelphe
Ventes de matériaux issus de la collecte spécifique des emballages ménagers	ADEME, Eco-emballages/Adelphe
Dépenses de prévention et de communication	ADEME, Eco-emballages/Adelphe
Fréquences de collecte des OMR et des recyclables	ADEME, Eco-emballages/Adelphe
Mode de financement du service	ADEME, Eco-emballages/Adelphe

Source : Déclarations annuelles transmises par la communauté d'agglomération du Grand Dijon.

Elle considère dès lors que la responsabilité de collecte des données relatives au SPGD devrait être confiée à l'ADEME seule, qui aurait la charge de partager ces données avec les acteurs intéressés conformément à des conventions signées entre l'agence, les collectivités territoriales et les éco-organismes, ainsi qu'au service de l'observation et des statistiques du ministère de l'environnement (SOeS).

Proposition n° 3 : Faire de l'ADEME le guichet unique de remontée d'information provenant des collectivités sur le SPGD, en prévoyant une contractualisation avec les autres acteurs ayant besoin des données.

1.2. L'évaluation par le ministère de l'environnement de la dépense de gestion des déchets ménagers et assimilés présentent quelques approximations

1.2.1. Une dépense totale estimée à 9,7 Mds€ en 2012, en hausse annuelle moyenne de 5,9 % depuis 2000

1.2.1.1. Méthode de calcul de la dépense de gestion des déchets ménagers et assimilés par le commissariat général au développement durable (CGDD)

La valeur de la dépense courante de gestion des déchets ménagers et assimilés est estimée, pour sa partie courante, par :

- ◆ le montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) perçue par les collectivités qui ont choisi ce mode de financement (hors frais d'assiette prélevés par la direction générale des finances publiques, DGFIP), soit le montant du compte 7331 des comptes nationaux établis par la DGFIP ;
- ◆ le montant de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) perçue par les collectivités qui ont choisi ce mode de financement. Le CGDD, faute de données suffisamment précises retracées dans la comptabilité M4, utilise le montant publié par la direction générale des collectivités locales (DGCL) ;
- ◆ le montant de la redevance spéciale perçue par les collectivités qui ont mis en place ce mode de financement, soit le montant des comptes 70612, 70613 et 70619 des comptes nationaux établis par la DGFIP.

Sont ajoutés à ces éléments, pour tenir compte des communes n'ayant institué ni TEOM ni REOM, les dépenses du budget général affectées à la collecte et au traitement des déchets (calculées comme le produit de la population de ces collectivités et de la moyenne pondérée des montants de TEOM et de REOM prélevés par habitant dans les autres collectivités), ainsi que les soutiens versés par les organismes agréés, chiffre publié par l'ADEME.

A la dépense courante s'ajoutent les investissements des collectivités locales, ainsi que des entreprises spécialisées dans la gestion des déchets travaillant pour le compte des collectivités locales à la collecte, au tri et au traitement des déchets pris en charge par le service public. Cette dépense est calculée :

- ◆ à partir de la base ESANE de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) pour celle des entreprises spécialisées ;
- ◆ pour les collectivités, à partir de leur comptabilité fonctionnelle publiée par la DGFIP.

Annexe III

1.2.1.2. Dépense courante et en capital dédiée à la gestion des déchets ménagers et assimilés

Selon cette méthode, la dépense totale de gestion des déchets ménagers et assimilés s'élevait fin 2012 à 9 689 M€, contre 5 740 M€ en 2000, soit un taux de croissance annuel moyen de 5,4 %. Cette dépense se compose de :

- ◆ 8 441 M€ de dépense courante, en hausse annuelle moyenne de 5,9 % depuis 2000 ;
- ◆ 1 248 M€ de dépense en capital, en hausse annuelle moyenne de 2,6 % depuis 2000.

Tableau 2 : Dépense de gestion des déchets ménagers et assimilés entre 2002 et 2012 (en M€)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TCAM (en %)
Dépense courante	4 776	5 173	5 363	5 906	6 289	6 626	6 830	7 286	7 641	8 051	8 441	+ 5,9
Dépense en capital	963	977	1 222	1 464	1 498	1 212	1 069	1 117	1 280	1 360	1 248	+ 2,6
Total	5 740	6 151	6 585	7 370	7 787	7 838	7 899	8 403	8 921	9 411	9 689	+ 5,4

Source : Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie. TCAM : taux de croissance annuel moyen.

1.2.2. La méthode retenue par le ministère de l'environnement n'est pas pleinement satisfaisante

En évaluant la dépense de gestion des déchets ménagers et assimilés à partir des recettes du service public de gestion des déchets, le SOeS produit par construction des chiffres qui présentent des biais importants, pouvant entraîner aussi bien une surestimation qu'une sous-estimation de la dépense.

1.2.2.1. Surestimation au moins partielle des dépenses

En premier lieu, si la REOM doit par construction couvrir le coût total du service, ce n'est pas juridiquement le cas de la TEOM². *A priori*, et sous réserve des analyses *infra*, il n'y a pas de raison de penser que, pour une collectivité percevant de la TEOM, le produit de celle-ci correspond exactement à la dépense totale (de gestion et en capital) relative aux déchets ménagers et assimilés.

En effet, dans le référentiel national des coûts du service public de gestion des déchets publié en mars 2013 par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), celle-ci relève que le taux de couverture médian du coût aidé toutes taxes comprises (TTC) par les contributions perçues auprès des usagers (fiscalité au sens large c'est-à-dire incluant les redevances)³, est de 104 %.

² Dans son arrêt *Auchan* du 31 mars 2014, le Conseil d'État précise toutefois que le taux de la TEOM ne doit pas être « *manifestement disproportionné* » par rapport au montant des dépenses exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales, et que cette taxe n'a « *pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires* ».

³ Taux de couverture du coût aidé : montants perçus de TEOM, REOM et redevance spéciale / (coût complet – recettes industrielles – soutiens des éco-organismes – aides publiques).

Annexe III

Ce constat est renforcé par le fait que le taux de couverture évoqué *supra* n'inclut pas les transferts de crédits du budget général vers le budget annexe déchets lorsque la collectivité en publie un.

Ce résultat indique que sur les 177 collectivités couvrant 12,4 millions d'habitants qui composent l'échantillon de l'ADEME, plus de la moitié présentent une sur-couverture des dépenses par les recettes du service public de gestion des déchets. Selon l'agence, cette situation s'explique « *en partie par une anticipation d'investissements futurs par les collectivités pour la mise en œuvre de la tarification incitative ou de nouvelles installations.* » Cependant, le développement encore limité de la tarification incitative (cf. annexe IV) conduit la mission à émettre des doutes sur cette partie de l'explication. Les entretiens menés par la mission auprès des collectivités montrent qu'il peut également s'agir de difficultés liées à une prévision fine de la dépense liée aux déchets au moment de la préparation du budget.

1.2.2.2. *Sous-estimation au moins partielle des dépenses*

En second lieu, le calcul effectué par le SOeS inclut dans la dépense de gestion des déchets les dépenses du budget principal des collectivités ne percevant ni TEOM ni REOM. Or, cette méthode exclut le cas de collectivités qui perçoivent de la TEOM tout en finançant également une partie de leurs dépenses relatives à la gestion des déchets par un transfert de crédits du budget général vers le budget annexe.

Ainsi, le budget annexe de traitement des ordures ménagères de la communauté urbaine de Bordeaux présente en recettes, outre le produit de la TEOM, un compte « *Prise en charge du déficit du budget annexe à caractère administratif par le budget principal* », pour un montant équivalent à 8,3 % des recettes du budget annexe.

Le CGDD fait l'hypothèse que les deux effets présentés *supra* se compensent, c'est-à-dire que la sur-couverture des dépenses de certaines collectivités par la TEOM est compensée par la sous-couverture des dépenses d'autres collectivités qui font appel au budget général pour compenser le déficit. Les données mises à disposition de la mission ne lui permettent pas de confirmer ou d'infirmer cette hypothèse.

Sans remettre totalement en cause la méthode employée par le MEDDE pour calculer la dépense publique de gestion des déchets (qui par ailleurs permet d'obtenir des estimations proches de celles calculées par la mission), la mission considère toutefois qu'approcher une dépense par des recettes ne constitue pas une méthodologie pleinement satisfaisante. Elle s'efforce par conséquent de proposer *infra* deux méthodes alternatives.

Fondée sur des extrapolations, même à partir d'une population de collectivités particulièrement importante, ces méthodes sont elles aussi contestables. Il semble toutefois à la mission que, lorsque la proposition, présentée *supra*, de généralisation du budget annexe déchets, aura été mise en œuvre, la méthode qu'elle a retenue sera préférable à celle actuellement employée par les pouvoirs publics.

1.3. Estimée à partir des comptes des collectivités, la charge que représente le SPGD pour les finances locales serait comprise entre 10,5 Mds€ et 11 Mds€ en 2013

1.3.1. La mission s'est efforcée d'approcher la dépense liée au SPGD via deux méthodes appuyées sur la comptabilité des collectivités

1.3.1.1. Méthode des codes fonctionnels

La mission a procédé à une compilation des dépenses comportant le code 812 « Collecte et traitement des déchets » dans les comptabilités fonctionnelles M14 et M4, pour :

- ◆ les communes de plus de 10 000 habitants (940 communes, 31,8 M d'habitants) ;
- ◆ les EPCI composés d'au moins une commune de plus de 10 000 habitants (440 EPCI, 41,7 M d'habitants) ;
- ◆ les syndicats et établissements publics locaux ayant la compétence déchets ;
- ◆ les conseils généraux et régionaux.

Elle a ajouté à cet agrégat une partie des dépenses comportant le code 8 « Environnement » (dans lequel est inclus le code 812), selon une clé de répartition correspondant à la médiane des ratios [dépenses du code 812 / dépenses du code 8] observés sur les collectivités listées *supra*, pour :

- ◆ les communes de plus de 3 500 habitants et de moins de 10 000 habitants (2 022 communes, 11,3 M d'habitants) ;
- ◆ les EPCI composés d'au moins une commune de plus de 3 500 habitants mais ne comportant aucune commune de plus de 10 000 habitants (592 EPCI, 13,2 M d'habitants).

Elle a également ajouté une partie des dépenses au *prorata* de la population pour :

- ◆ les communes de moins de 3 500 habitants ;
- ◆ les EPCI ne comportant aucune commune de plus de 3 500 habitants.

1.3.1.2. Méthode des budgets déchets à partir des données de la direction générale des finances publiques

La mission a par ailleurs procédé à une concaténation de l'ensemble des budgets dédiés à la gestion des déchets transmis à la DGFIP par les collectivités territoriales : 1 086 budgets réalisés par 1 059 collectivités (soit 39 % des collectivités gestionnaires de déchets) représentant une population de 28,4 millions habitants (soit 43 % de la population DGCL).

Sur cet ensemble de budgets, la dépense de gestion des déchets peut être approchée en additionnant les comptes de charges (classe 6). Afin de neutraliser les flux de financement entre collectivités et ainsi d'éviter de comptabiliser deux fois la même dépense – à titre d'exemple, additionner simplement les comptes de charges des collectivités revient à comptabiliser deux fois la dépense d'une commune correspondant à une participation versée à un EPCI qui lui-même exécuterait une dépense de gestion des déchets –, la mission a procédé au retrait du montant des comptes :

- ◆ 7474 – Participations des communes ;
- ◆ 7475 – Participations des groupements ;
- ◆ 778 – Participations d'autres organismes.

Enfin, la mission a procédé à une extrapolation du montant obtenu à l'ensemble des collectivités au *prorata* de la population. Le résultat obtenu constitue *a priori* un majorant de la dépense publique liée au SPGD compte tenu de l'importance des flux croisés entre collectivités.

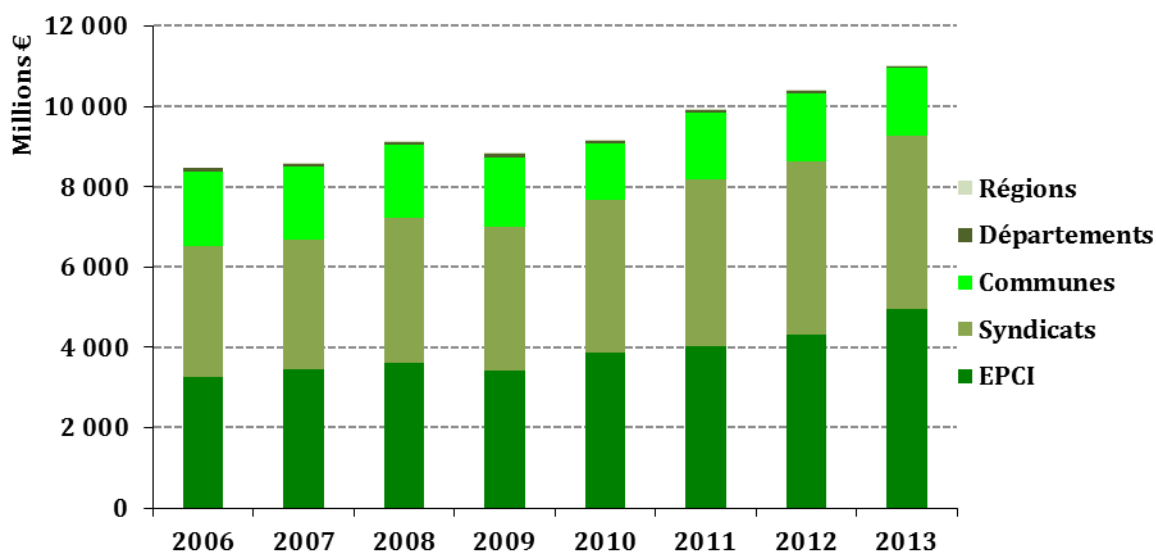
1.3.2. Les deux méthodes permettent d'estimer la dépense de gestion des déchets entre 10,5 et 11 milliards d'euros

1.3.2.1. Méthode des codes fonctionnels

La méthode fondée sur la comptabilité fonctionnelle permet d'obtenir une dépense totale du SPGD de 11,0 milliards d'euros en 2013, soit une augmentation de 30 % depuis 2006 et un taux de croissance annuel moyen de 4 % par an, résultant principalement du dynamisme de la dépense des EPCI (+6,2 % en moyenne par an). Cette dépense est supportée :

- ◆ à 45,1 % par les EPCI (+ 15,5 points depuis 2006) ;
- ◆ à 39,2 % par les syndicats (+ 9,6 points depuis 2006) ;
- ◆ à 15,1 % par les communes (- 6,9 points depuis 2006) ;
- ◆ à 0,6 % par les départements et les régions.

Graphique 2 : Estimation de la dépense totale de gestion des déchets par les collectivités par la méthode des codes fonctionnels



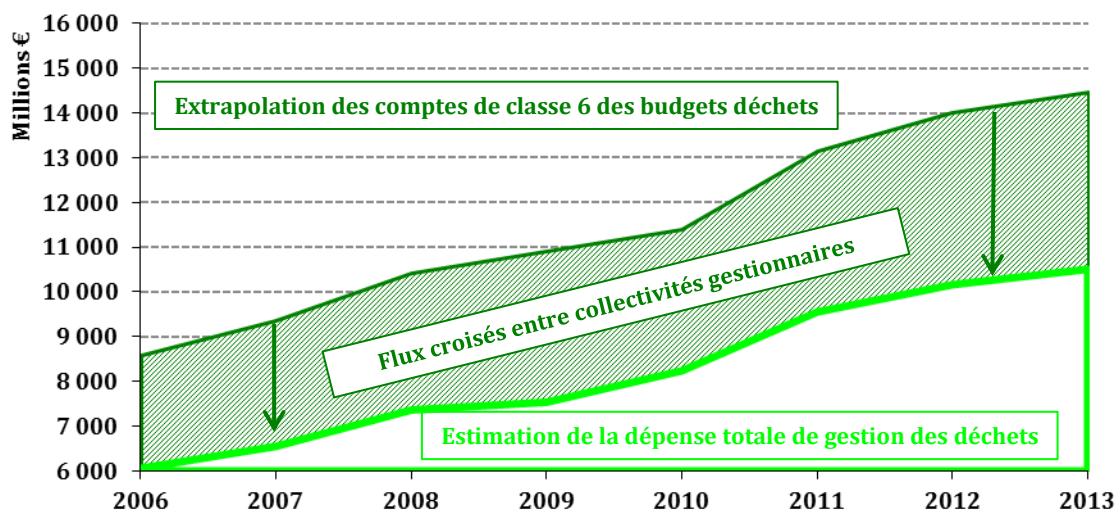
Source : Données DGFIP, calculs Mission.

1.3.2.2. Méthode des budgets déchets à partir des données DGFIP

La méthode fondée sur les budgets annexes déchets permet d'obtenir une dépense totale du SPGD de 10,5 milliards d'euros en 2013, soit une augmentation de 65 % depuis 2006 et un taux de croissance annuel moyen de 7 % par an.

Annexe III

Graphique 3 : Estimation de la dépense totale de gestion des déchets par les collectivités par la méthode des budgets déchets



Source : Données DGFIP, calculs Mission.

1.3.2.3. Synthèse et choix d'une méthode

La méthode des budgets déchets permet d'obtenir une estimation de la dépense plus dynamique (+8,2 % en moyenne par an entre 2006 et 2013) que la méthode des codes fonctionnels (+3,8 % par an). Ces deux méthodes se rejoignent toutefois à partir de l'année 2011, ce qui constitue selon la mission un indice de robustesse de l'analyse.

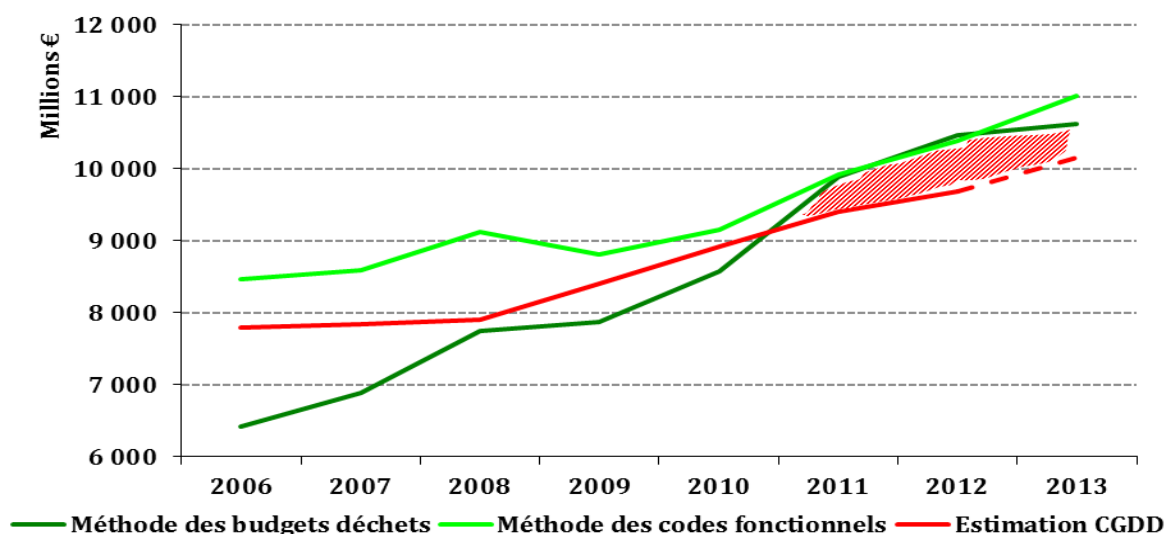
Tableau 3 : Résultats des évaluations de la dépense globale de gestion des déchets réalisées par la mission

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TCAM (en %)
Méthode budgets annexes	6 059	6 549	7 642	7 537	8 238	9 554	10 164	10 509	+ 8,2
Variation annuelle (en %)		+ 8,1	+ 12,4	+ 2,4	+ 9,3	+ 16,0	+ 6,4	+ 3,4	
Méthode code 812	8 472	8 595	9 125	8 816	9 160	9 914	10 385	11 007	+ 3,8
Variation annuelle (en %)		+ 1,4	+ 6,2	- 3,4	+ 3,9	+ 8,2	+ 4,8	+ 6,0	
Méthode SOeS	7 787	7 838	7 899	8 403	8 921	9 411	9 689	10 154	+ 3,8
Variation annuelle(en %)		+ 0,7	+ 0,8	+ 6,4	+ 6,2	+ 5,5	+ 3,0	+ 4,8	

Source : Données DGFIP et SOeS (pour 2013, extrapolation) ; calculs Mission.

Au terme de cette analyse, la mission estime que la méthode employée par le CGDD, à partir des recettes du SPGD, sous-estime la dépense de gestion de déchets en 2012 d'un montant compris entre 355 M€ et 853 M€.

Graphique 4 : Comparaison des estimations de la dépense de gestion des déchets ménagers et assimilés obtenues par la mission et par le CGDD



Source : Données DGFIP et CGDD ; calculs Mission, en € courants.

Pour les analyses *infra*, la mission a fait le choix de retenir l'estimation de la dépense obtenue à partir de la méthode des budgets déchets, considérant :

- ◆ que cette méthode est *a priori* plus robuste eu égard aux difficultés liées à la qualité de la comptabilité fonctionnelle ;
- ◆ qu'elle permet une analyse financière de la dépense de gestion des déchets afin d'en étudier les déterminants principaux.

Ce choix conditionne partiellement l'analyse *infra* : en effet, l'estimation de dépense retenue étant très inférieure, pour les exercices 2006 à 2009, à celle de la méthode des codes fonctionnels, les taux de croissance annuels moyens de la dépense globale peuvent être surévalués. Cependant, il s'agit avant tout dans les deux sous-parties suivantes de comparer des taux d'évolution entre eux. **En ce qui concerne l'évolution de la dépense globale, la mission propose de retenir qu'en moyenne sur la période 2006-2013, cette dépense a augmenté selon un taux compris entre 3,8 et 8,2 % par an en moyenne.**

1.3.3. L'augmentation de la dépense de gestion des déchets s'explique principalement par la croissance de la population et l'augmentation des volumes de déchets, l'évolution des modes de traitement et les performances de tri

La dépense totale de gestion des déchets a connu une évolution très dynamique sur la période 2006-2013, qui masque des oscillations importantes des taux annuels.

Tableau 4 : Évolution annuelle et moyenne de la dépense totale de gestion des déchets estimée par la mission

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TCAM (en %)
Dépense (en M€)	6 059	6 549	7 642	7 537	8 238	9 554	10 164	10 509	+ 8,2
Variation annuelle (en %)		8,1	12,4	2,4	9,3	16,0	6,4	3,4	
Dépense (en M€ courants 2006)	6 059	6 453	7 057	7 216	7 771	8 827	9 206	9 433	+ 6,5
Variation annuelle (en %)		6,5	9,4	2,3	7,7	13,6	4,3	2,4	

Source : Calculs Mission. TCAM : taux de croissance annuel moyen.

Annexe III

La mission a rapproché l'évolution de la dépense, retraitée de l'inflation (en euros constants 2006), de celles d'un ensemble de données physiques afin d'observer l'existence de corrélations. Certains des facteurs d'évolution potentiels sont susceptibles d'avoir une influence ciblée sur une ou plusieurs étapes de la gestion des déchets, ce qui impliquerait pour éviter d'atténuer les corrélations d'isoler, au sein de la dépense de gestion des déchets, la part de chaque étape (prévention, collecte, transport, traitement).

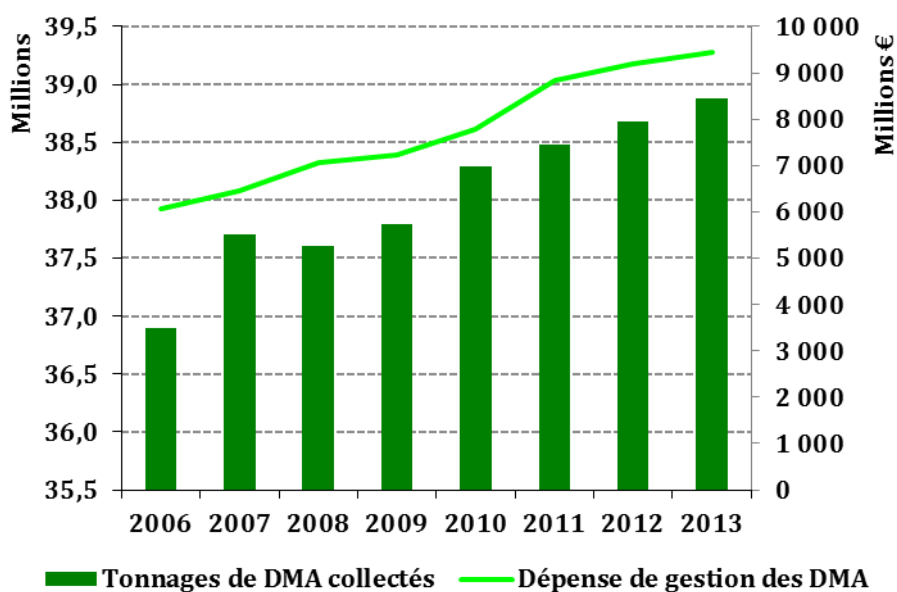
Toutefois, la mission a pu constater, à partir des données contenues dans le référentiel des coûts de l'ADEME (éditions 2011 et 2013) que la répartition de la dépense entre ces étapes est stable sur la période étudiée :

- ◆ entre 0 % et 1 % de la dépense est consacré à la prévention ;
- ◆ entre 45 % et 47 % sont affectés à la collecte des déchets ;
- ◆ 6 % de la dépense sont affectés au transport ;
- ◆ entre 38 % et 40 de la dépense sont affectés au traitement des déchets ;
- ◆ le reliquat (entre 8 et 9 %) est constitué de charges fonctionnelles.

La mission a par conséquent fait le choix d'analyser la dépense de gestion des déchets dans son ensemble.

En premier lieu, la mission a recherché l'existence d'une corrélation entre la dépense de gestion des déchets et les tonnages de déchets ménagers et assimilés collectés par le service public. Le rythme moyen annuel d'augmentation de la dépense, en euros constants, est très supérieur à celui des tonnages de déchets collectés, reflet des mesures de prévention.

Graphique 5 : Évolution annuelle de la dépense de gestion des déchets et des volumes de DMA collectés

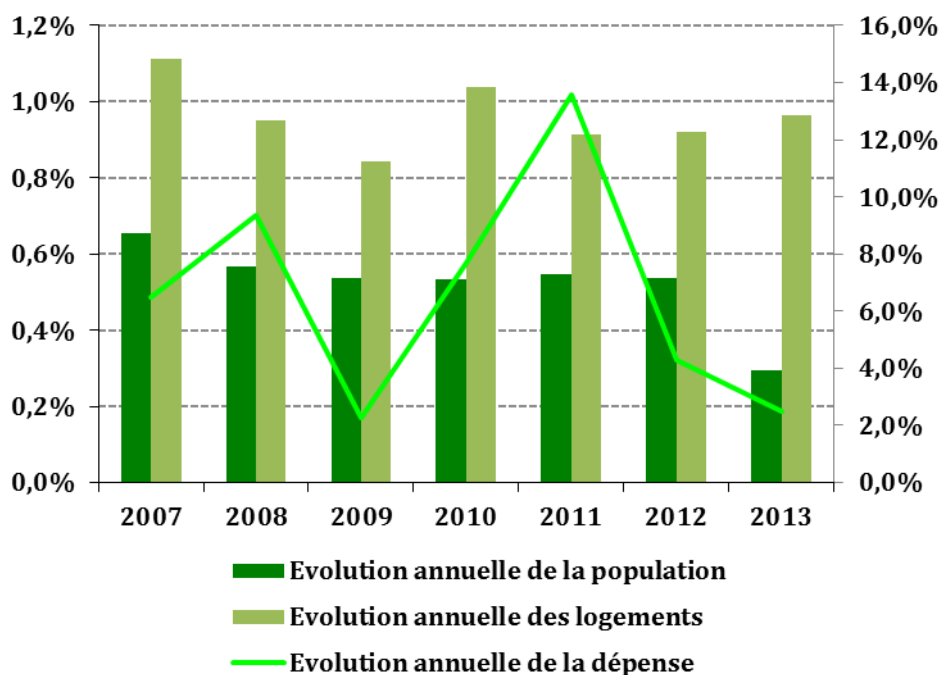


Source : ADEME ; DGFIP. Dépense en € constants 2006.

À l'exception de l'année 2008, à la hausse ou à la baisse du taux d'évolution de la dépense correspond un mouvement de même direction du taux d'évolution de la population. La relation entre les hausses du nombre de logements et celle de la dépense déchets est moins apparente.

Annexe III

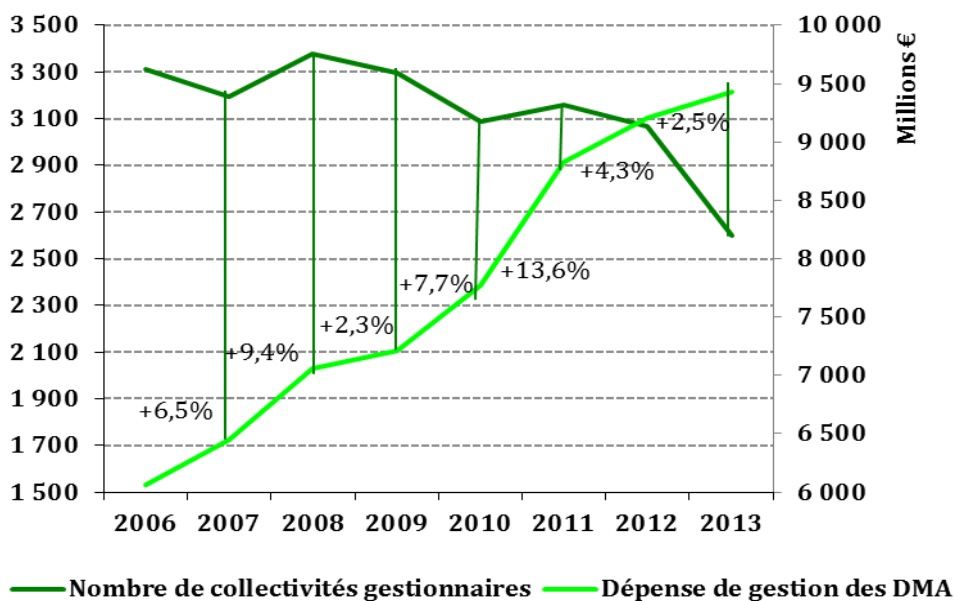
Graphique 6 : Taux d'évolution annuelle de la dépense de gestion des déchets, de la population et du nombre de logements



Source : Données DGFIP et INSEE ; calculs Mission. Lecture : échelle de gauche pour l'évolution de la population et des logements, échelle de droite pour la dépense (en € constants 2006).

Les périodes de moins forte hausse de la dépense correspondent (c'est-à-dire celles au cours desquelles la croissance annuelle de la dépense a été moins élevée que le taux de croissance annuel moyen sur la période, 6,5 % en euros constants), sur la période 2006-2013, à des années de baisse du nombre de collectivités exerçant la compétence de gestion des déchets.

Graphique 7 : Évolutions comparées du nombre de collectivités gestionnaires de DMA et la dépense de gestion entre 2006 et 2013



Source : Données DGFIP ; calculs Mission. Lecture : échelle de gauche pour le nombre de collectivités, échelle de droite pour la dépense (en € constants 2006). DMA : déchets ménagers et assimilés.

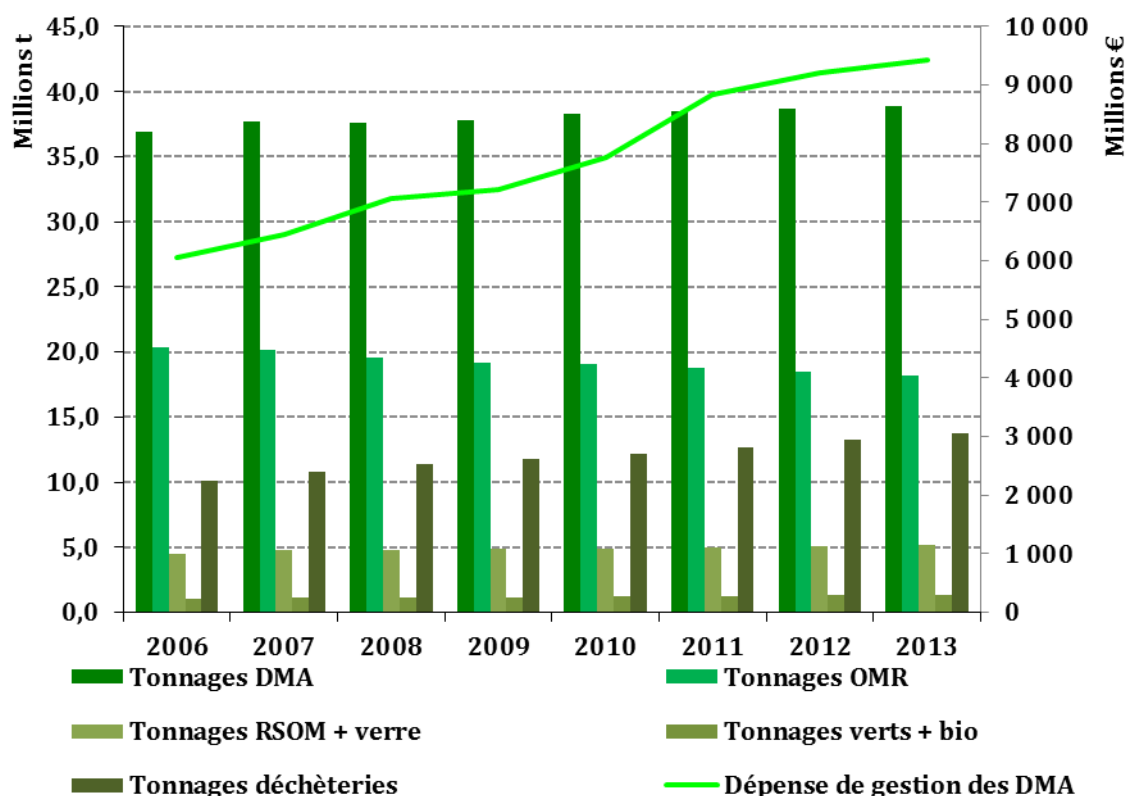
Annexe III

La mission observe des évolutions parallèles de la dépense de gestion des déchets et des tonnages collectés de DMA. Cette corrélation est plus significative, lorsque l'on analyse le détail par nature de déchets, pour les déchets des déchèteries, dont les tonnages collectés ont augmenté de 36,4 % entre 2006 et 2013, que pour :

- ◆ les recyclables secs des ordures ménagères (RSOM) et le verre, dont les tonnages collectés ont augmenté de 13,9 % entre 2006 et 2013 ;
- ◆ les déchets verts et bio-déchets, dont les tonnages collectés ont augmenté respectivement de 26,2 % entre 2006 et 2013.

Ces évolutions sont le reflet de l'amélioration des performances de tri sélectif, induisant une diminution des tonnages d'ordures ménagères résiduelles (OMR) de 10,7 % sur la période.

Graphique 8 : Évolutions comparées de la dépense de gestion des déchets (en M€) et du volume collecté des principaux types de déchets (en tonnes)



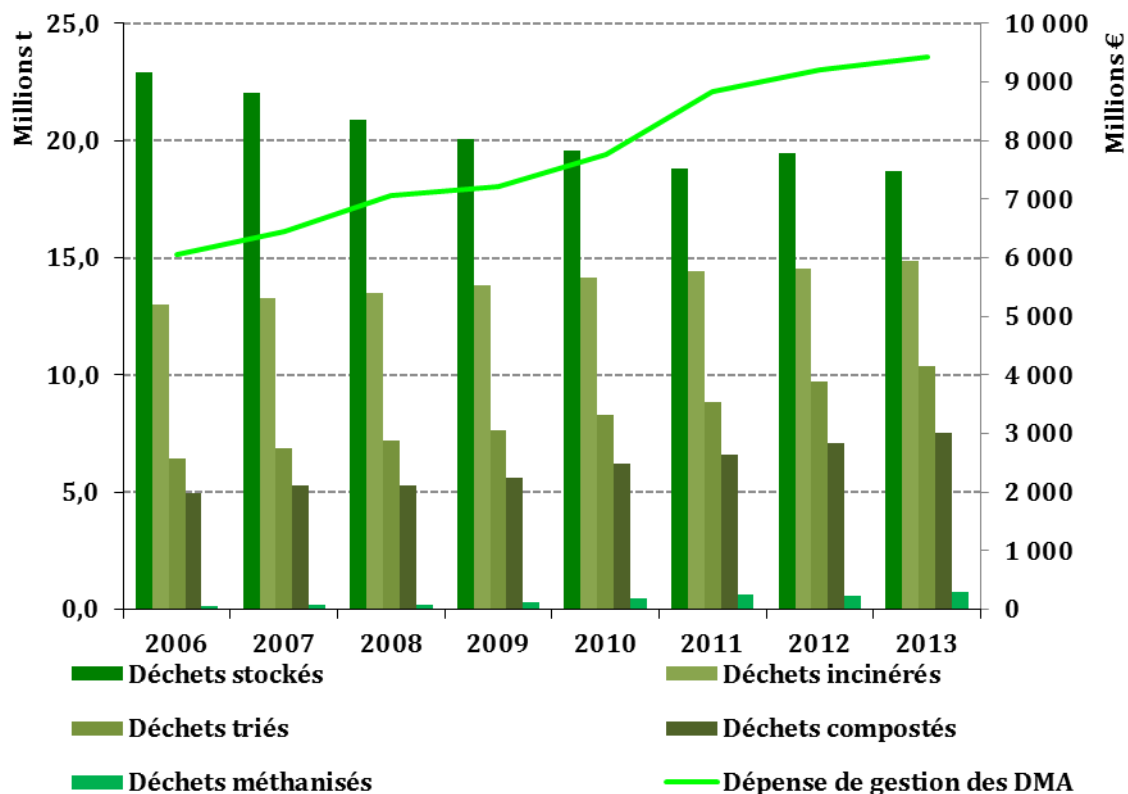
Source : Données ADEME ; calculs Mission. Verts + bio : déchets verts et bio-déchets. € constants 2006.

De même, la mission relève des évolutions parallèles de la dépense de gestion des déchets et des tonnages :

- ◆ de déchets triés, en hausse de 4,0 Mt, soit + 7,1 % par an en moyenne ;
- ◆ de déchets compostés, en hausse de 2,5 Mt, soit + 6,1 % par an en moyenne ;
- ◆ et de déchets méthanisés, en hausse de 0,6 Mt, soit + 26,2 % par an en moyenne sur la période,

Ces évolutions compensent la baisse des volumes de déchets stockés (- 4,2 Mt, soit une diminution de 2,9 % par an en moyenne) et la faible hausse des volumes incinérés (+1,9 Mt, soit + 2,1 % par an en moyenne).

Graphique 9 : Évolution comparée de la dépense de gestion des déchets (en M€) et des volumes de déchets traités (en Mt) selon les différents modes de traitement



Source : Données ADEME ; calculs Mission. € constants 2006.

L'augmentation de la dépense de gestion des déchets s'explique également par l'augmentation sur la période du taux de refus de tri, c'est-à-dire de la part de déchets non recyclés à la suite du passage en centre de tri, passée de 34 % à 51 % entre 2006 et 2013.

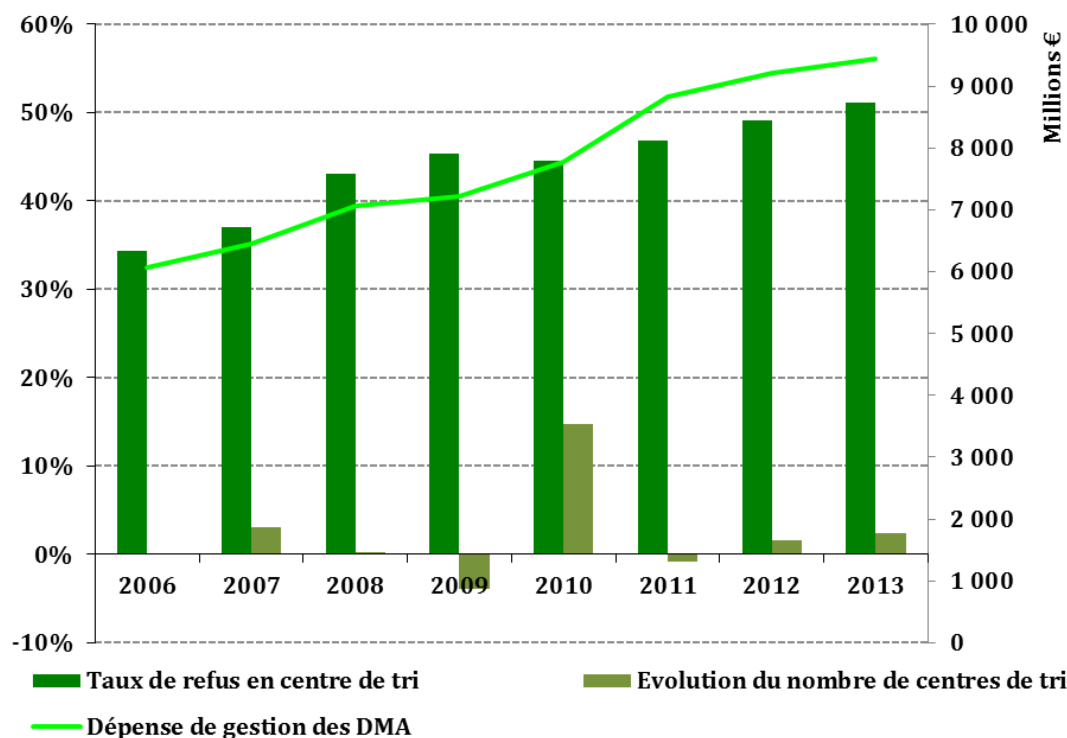
Il convient de relever que les données sur les flux entrant et sortant des centres de tri, issues des chiffres-clés publiés annuellement par l'ADEME, présentent un triple biais :

- ◆ ils incluent les flux entrant et sortant des centres de tri mécano-biologique, pour lesquels l'ADEME ne dispose pas de données suffisamment précises sur la destination des flux et donc pour lesquels la part respective des volumes recyclés et des volumes non recyclés ne peut être estimée de manière précise ;
- ◆ ils incluent également des volumes de déchets d'activités économiques (DAE) lorsque ceux-ci sont traités dans les mêmes centres de tri que les déchets ménagers et assimilés. Or, la proportion de refus de tri est supérieure, selon l'ADEME, pour les DAE par rapport aux DMA ;
- ◆ enfin, les variations annuelles des volumes sortant des centres de tri dépendent également de la politique de stockage et de déstockage des centres. Ainsi, une partie des déchets triés pouvant être recyclés a pu être stockée au cours d'une année, augmentant mécaniquement la part des refus de tri dans les flux sortants, puis déstockée l'année suivante, produisant l'effet inverse.

Annexe III

Le graphique 10 *infra* est donc à interpréter avec prudence, et le taux de refus de tri qui y est indiqué constitue une surévaluation du taux réel de refus. L'ADEME estime que ce taux était de 32 % en 2011, et seulement de 16,9 % pour les centres de tri des recyclables secs, hors encombrants et déchets non dangereux des activités économiques⁴. Cette donnée ayant été collectée pour la première fois lors de la dernière enquête ITOM (2012), l'ADEME ne dispose pas de profondeur historique permettant d'en mesurer l'évolution.

Graphique 10 : Évolutions comparées de la dépense de gestion des déchets, du nombre de centres de tri et du taux de refus dans ces centres



Source : Données ADEME ; calculs Mission. € constants 2006.

1.3.4. La dépense de gestion des déchets est tirée par les dépenses de personnel, la fiscalité et l'amortissement des installations dédiées

À partir de l'échantillon de collectivités ayant publié en 2013 un budget annexe consacré à la collecte et au traitement des déchets, la mission a procédé à l'analyse des principaux postes de charges et de produits afin de déterminer la nature comptable des facteurs expliquant le dynamisme de la dépense.

⁴ État des lieux du parc des centres de tri de recyclables secs ménagers en France, ADEME, mars 2013.

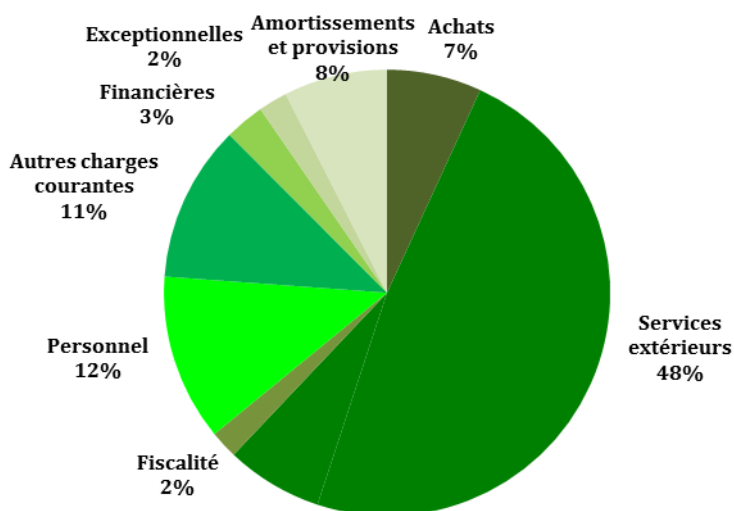
1.3.4.1. Analyse des charges

1.3.4.1.1. Principales contributions en valeur absolue au niveau et au dynamisme des charges de gestion des déchets

L'analyse des comptes de charges des budgets annexes déchets permet de distinguer par leur importance relative au sein des comptes de classe 6 :

- ◆ les charges liées aux services extérieurs, en particulier les contrats de prestations de service qui représentent 48 % du total des charges. Le dynamisme important de ce poste de dépense, qui a augmenté de 6,6 % en moyenne entre 2006 et 2013, est équivalent à celui des charges totales (+6,5 % en moyenne) ;
- ◆ les charges de personnel, en particulier les dépenses de rémunération, qui représentent 12 % du total des charges et sont très dynamiques (+8,6 % par an en moyenne) ;
- ◆ et les autres charges courantes, notamment les contingents et participations obligatoires, qui représentent 11 % du total des charges.

Graphique 11 : Décomposition par nature des charges de gestion des déchets



Source : Données DGFIP ; calculs Mission.

1.3.4.1.2. Influence du mode de gestion sur la structure des charges

Il est important de relever que le graphique *supra* agrège l'ensemble des dépenses des collectivités, or cette décomposition est extrêmement variable d'une collectivité à l'autre, en fonction du mode de gestion retenu : une collectivité gérant l'ensemble de ses déchets en régie aura des charges liées aux contrats de prestations très faibles par rapport aux dépenses de personnel, et *vice versa* pour les collectivités ayant fait un choix inverse.

À cet égard, l'ADEME relève, à partir des données des enquêtes Collecte 2007 à 2011 :

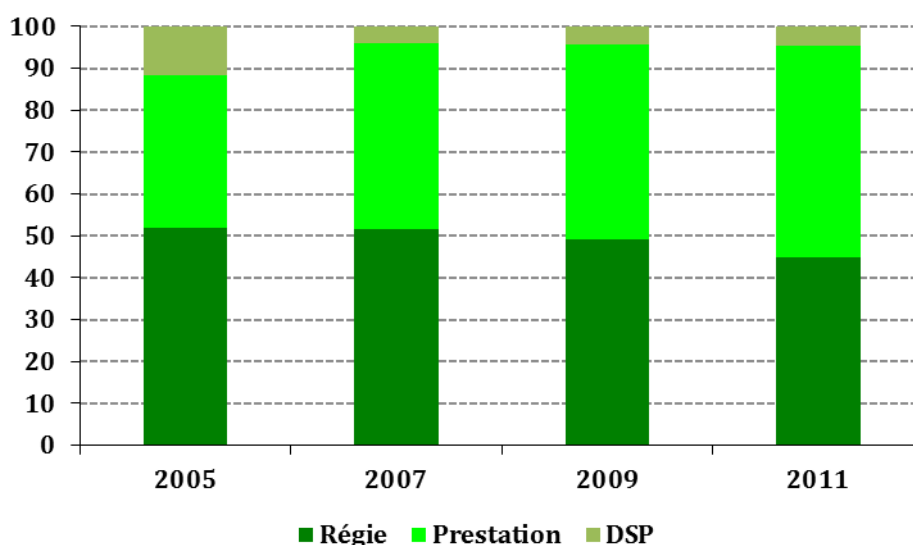
- ◆ une diminution de 3 points de la part des collectivités dans lesquelles la collecte des ordures ménagères résiduelles est assurée en régie, passée de 52 % en 2007 à 49 % en 2011 ;
- ◆ une augmentation parallèle de 3 points de la part des collectivités dans lesquelles la collecte des OMR est assurée via un contrat de prestation de services, passée de 46 % en 2007 à 49 % en 2011, la part des délégations de service public (DSP) restant stable à 2 %.

Annexe III

Ainsi, sous l'hypothèse d'une poursuite de ce mouvement depuis 2011 (hypothèse non vérifiable à partir des données à la disposition de la mission, dans l'attente des résultats de l'enquête Collecte 2013), on assiste au cours des dernières années à un phénomène très progressif d'externalisation, également apparent en matière de volumes d'OMR collectés :

- ◆ la part des volumes d'OMR collectés en régie a diminué de 7,2 points entre 2005 et 2011, passant de 52,0 % à 44,8 % ;
- ◆ à l'inverse, la part des volumes d'OMR collectés par un prestataire de services a augmenté de 14,2 points entre 2005 et 2011, passant de 36,5 % à 50,7 %. Parallèlement, la part des DSP est passée de 11,6 % à 4,5 %.

Graphique 12 : Répartition des volumes d'OMR collectés selon le mode de gestion (en %)



Source : ADEME, enquêtes Collecte.

Afin d'affiner l'analyse financière de la dépense de gestion des déchets, la mission va dès lors distinguer, au sein de cette dépense, la part exécutée par les collectivités ayant fait le choix de l'externalisation et la part exécutée par celle ayant conservé ou repris ce service public en régie, sous la double hypothèse suivante :

- ◆ la part des volumes gérés en régie est la même pour l'ensemble des flux de déchets que celle observée pour la collecte des OMR ;
- ◆ l'évolution de cette répartition entre régie et prestation de service est linéaire et peut être extrapolée à partir des données connues pour les années 2005, 2007, 2009 et 2011. Cette hypothèse permet d'obtenir le tableau 5 *infra*.

Tableau 5 : Répartition des collectivités et des volumes de déchets collectés selon le mode de gestion – Extrapolation à partir des données réelles (en %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Collectivités								
Régie	53,0	52,1	51,5	50,9	49,7	48,6	47,8	47,6
Prestation (y compris DSP)	47,1	47,9	48,5	49,1	50,3	51,4	52,3	52,5
Volumes								
Régie	51,8	51,7	50,5	49,3	47,0	44,8	43,7	43,5
Prestation (y compris DSP)	48,2	48,3	49,5	50,7	53,0	55,2	56,5	56,7

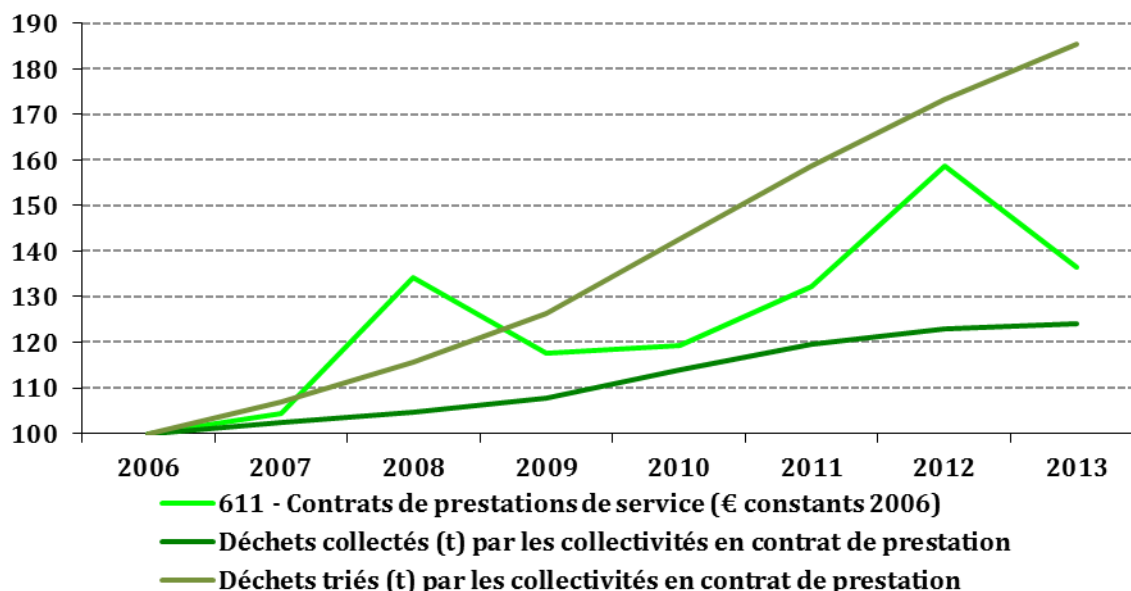
Source : Données ADEME ; calculs Mission.

Annexe III

1.3.4.1.3. Dépenses relatives aux contrats de prestations de service

Le rythme d'augmentation de la dépense liée aux contrats de prestations de service (+36 % entre 2006 et 2013) apparaît beaucoup plus dynamique que le volume de déchets collectés (+24 %). Cet écart s'explique au moins partiellement par une augmentation qualitative des prestations réalisées, appréciée par l'évolution du volume de déchets triés (+86 %).

Graphique 13 : Évolutions comparées des charges liées aux contrats avec les opérateurs et des tonnages de déchets collectés (base 100)



Source : Données DGFIP et ADEME ; calculs Mission.

Le pic d'augmentation constaté en 2012 s'explique au moins partiellement par la hausse du taux de TVA applicable aux contrats de prestation de services de collecte de déchets de 5,5 % à 7 % au 1^{er} janvier 2012 (et désormais 10 % depuis le 1^{er} janvier 2014). La baisse consécutive peut résulter selon l'ADEME et les professionnels du secteur d'un mouvement de renégociation des contrats de collecte en 2013.

Ce rythme d'augmentation (+ 4,5 % par an en moyenne) est toutefois moins rapide que celui de la dépense totale des collectivités sous contrat de prestation de services (+8,2 %) : les dépenses correspondant au paiement des entreprises prestataires de la collecte et du traitement des déchets expliquent une part importante de la dépense totale, mais ne constituent pas le facteur le plus dynamique.

1.3.4.1.4. Dépenses de rémunération du personnel

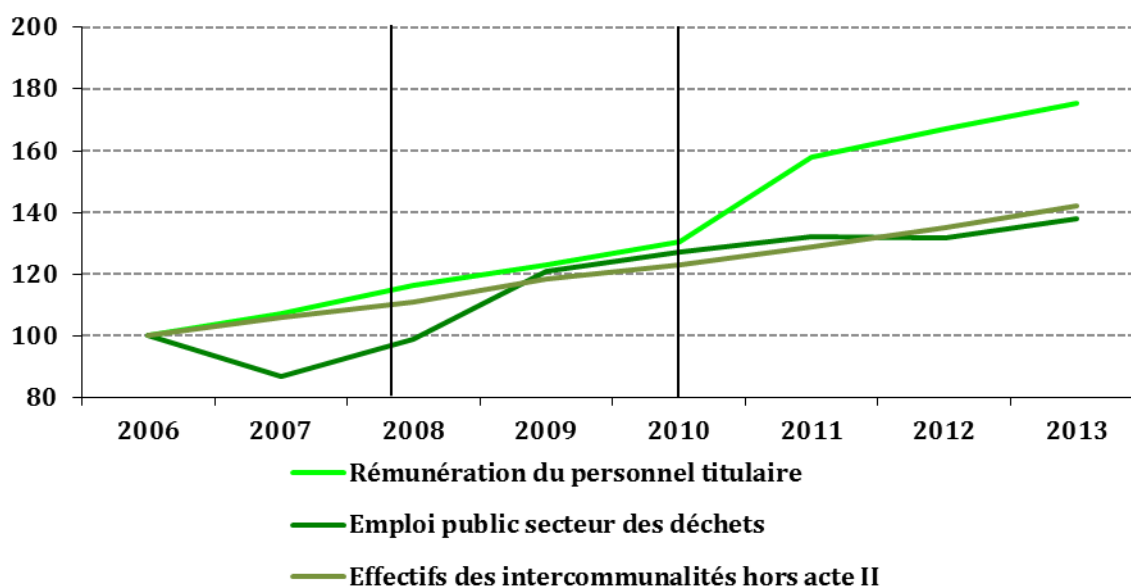
Entre 2006 et 2013, les dépenses de personnel relevant du service public de gestion des déchets ont augmenté quant à elles de 6,9 % par an en moyenne (en euros constants).

Annexe III

La rémunération du personnel titulaire, elle aussi très dynamique sur la période, a toutefois connue une croissance annuelle de +8,4 %, supérieure à celle de la dépense totale. La comparaison avec les données de l'emploi public dans ce secteur, ainsi qu'avec les effectifs des intercommunalités hors transferts de compétence liés à l'acte II de la décentralisation, ont permis de constater que les dépenses de rémunération du personnel titulaire ont augmenté :

- ◆ de manière dynamique sur la période 2006-2008, à un rythme supérieur à celui des effectifs totaux des EPCI, et très supérieur à celui de l'emploi public sectoriel ;
- ◆ au même rythme en moyenne que l'emploi public sectoriel entre 2008 et 2010 ;
- ◆ de manière très dynamique depuis 2010 (en particulier entre 2010 et 2011). Ce rythme est toutefois similaire, entre 2011 et 2013, à celui des effectifs des intercommunalités, principale catégorie de collectivités responsable de la gestion des déchets.

Graphique 14 : Évolutions comparées des dépenses de personnel (y compris extérieur au service) et de l'emploi public dans le secteur des déchets (base 100)



Source : Données DGFIP et CGDD (pour l'emploi public) ; calculs Mission, € constants 2006.

Rapporté au volume de déchets gérés en régie estimé par la mission, ce dynamisme de la masse salariale est plus important encore : entre 2006 et 2013, la dépense de personnel nécessaire à la gestion d'une tonne de déchets a presque doublé en euros constants, passant de 22 € à 39 €, sous l'effet notamment :

- ◆ de la rémunération principale du personnel titulaire, en augmentation de 8,0 % par an en moyenne sur la période ;
- ◆ des autres indemnités versées au personnel titulaire, en augmentation de 15,2 % par an en moyenne sur la période ;
- ◆ de la rémunération du personnel non titulaire, en augmentation de 11,4 % par an en moyenne sur la période ;
- ◆ des cotisations sociales, en augmentation de 8,7 % par an en moyenne sur la période.

Ainsi, alors même que la diminution de la part des collectivités gérant leurs déchets en régie aurait dû en principe entraîner une diminution de la masse salariale des collectivités, la mission observe au contraire un fort dynamisme de cette dépense, en particulier de sa part indemnitaire et de celle consacrée à la rémunération des personnels non titulaires.

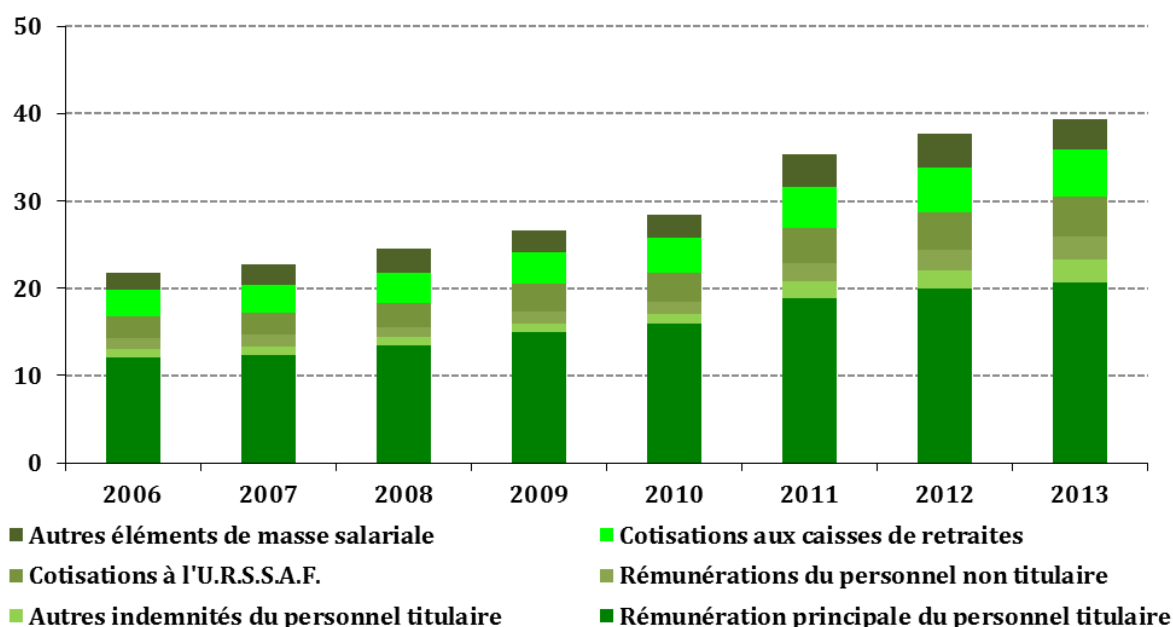
Annexe III

Ce dynamisme est la résultante à la fois :

- ◆ d'un effet-volume, l'emploi public dans ce secteur ayant augmenté de 4,7 % par an en moyenne entre 2006 et 2013 ;
- ◆ d'un effet-prix, c'est-à-dire d'une augmentation de la masse salariale à effectifs constants de l'ordre de 2,2 % par an.

La mission est par conséquent conduite à la conclusion que des marges d'efficience importantes existent, au sein du service public de gestion des déchets, en matière de masse salariale.

Graphique 15 : Évolution de la dépense de personnel nécessaire à la gestion en régie d'une tonne de déchets (en € constants 2006 par tonne)



Source : Données ADEME ; calculs Mission.

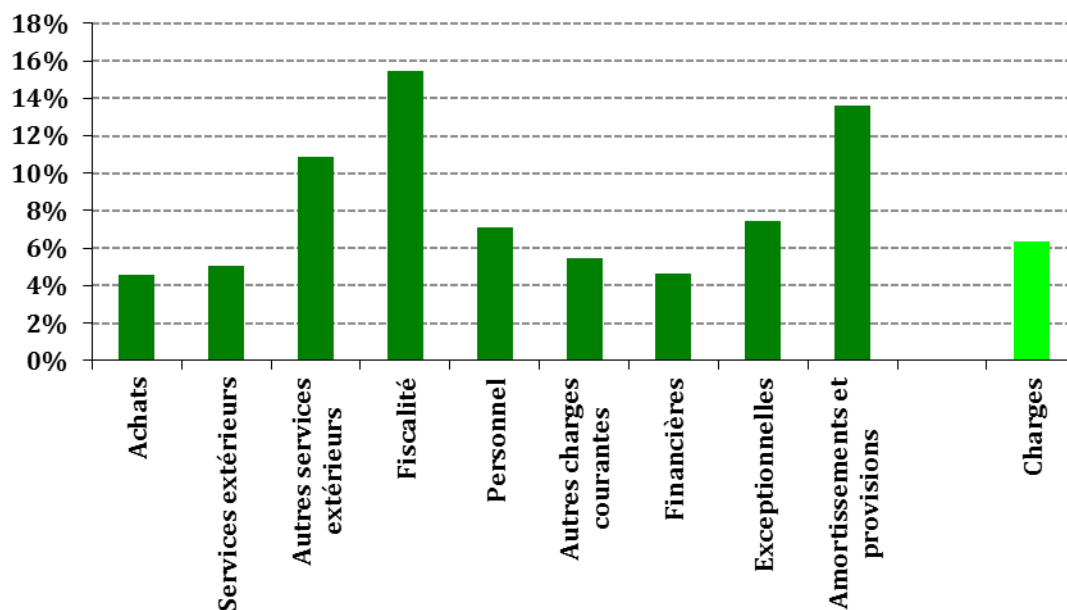
1.3.4.1.5. Autres postes de charges dont l'évolution est significative sur la période

Enfin, d'autres postes de charges, moins importants en valeur relative que les contrats de prestations et les dépenses de personnel, présentent une évolution très dynamique sur la période 2006-2013, en particulier :

- ◆ les autres services extérieurs (+10,9 % en moyenne par an hors inflation), poste constitué de la rémunération des personnels extérieurs au service (affectés par d'autres collectivités) et des remboursements de frais aux autres collectivités ;
- ◆ les impôts, taxes et versements assimilés (+15,4 %), essentiellement les taxes foncières (+16,5 %) et les « autres impôts, taxes et versements assimilés », compte qui retrace notamment les versements de taxe générale sur les activités polluantes (+22,5 %) ;
- ◆ les dépenses exceptionnelles (+7,5 %), notamment les subventions exceptionnelles versées aux établissements publics locaux de gestion des déchets ;
- ◆ les dotations aux amortissements et provisions (+13,6 %).

Annexe III

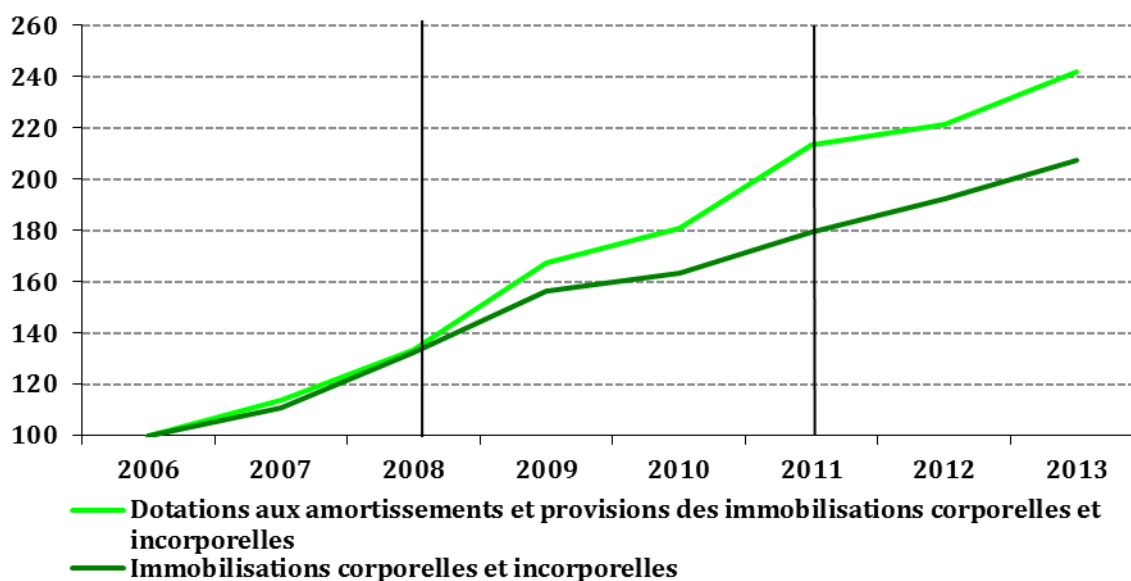
Graphique 16 : Taux de croissance annuel moyen des différentes classes de charges de gestion des déchets entre 2006 et 2013



Source : Données DGFIP ; calculs Mission, en € constants 2006.

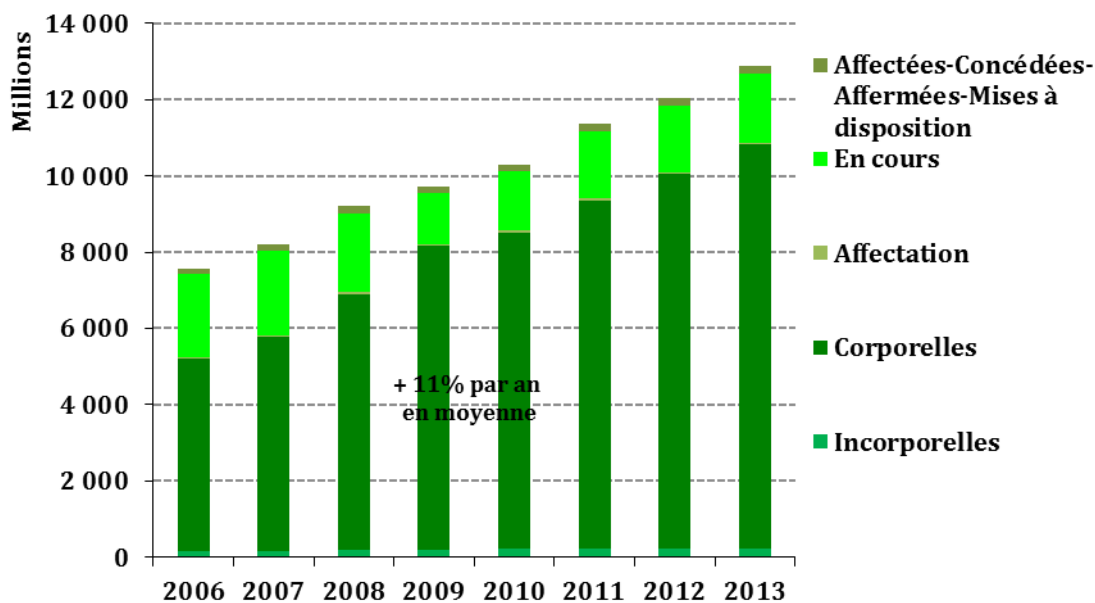
En revanche, les charges liées aux dotations aux amortissements et provisions des immobilisations corporelles et incorporelles, après avoir augmenté jusqu'en 2008 au même rythme que les immobilisations, ont augmenté rapidement entre 2008 et 2013, illustrant un ralentissement de la politique d'investissement des collectivités territoriales en matière de gestion des déchets, très dynamique avant 2008 (+11 % par an d'augmentation du montant des comptes d'immobilisations). Ce ralentissement, particulièrement sensible en 2009 avant une légère reprise, est illustré par la diminution des immobilisations en cours (cf. graphique 18).

Graphique 17 : Évolution comparée des dotations aux amortissements et des immobilisations correspondantes (base 100)



Source : Données DGFIP ; calculs Mission.

Graphique 18 : Structure et évolution des comptes d'immobilisation (classe 2) entre 2006 et 2013 dans les budgets annexes déchets



Source : Données DGFIP ; calculs Mission.

1.3.4.1.6. L'impact des normes sur les coûts du service

Les données mises à la disposition de la mission au cours de ses investigations n'ont pas permis de quantifier de manière précise l'impact, mis en avant par les interlocuteurs de la mission, de l'évolution des normes relatives au service public de gestion des déchets sur celle de la dépense publique consacrée à ce service.

Toutefois, la mission est en mesure de fournir des éléments d'appréciation sur le cas spécifique des déchèteries. Dans une enquête publiée en novembre 2011⁵ qui analyse 72 travaux de mise aux normes de déchèteries réparties sur le territoire entre 2004 et 2010, l'ADEME mesure que ces travaux ont représenté un coût compris entre 5 000 et 850 000 €, avec une médiane égale à 95 000 €. Ces travaux « recouvrent une gamme de travaux très large : de la rénovation complète d'un site (avec démolition de l'existant), à des travaux de mise aux normes « marginaux » tels que la mise en place de cuve de rétention pour les déchets dangereux ou la mise en place de bavettes anti-coincement, par exemple ». Extrapolée à l'ensemble des déchèteries, la dépense de mise aux normes des déchèteries représenterait 433,3 M€ répartis sur la période 2004-2010, soit en moyenne 61,9 M€ par an pour l'ensemble des collectivités.

En outre, une nouvelle réglementation sur les déchèteries est entrée en vigueur le 27 mars 2012 avec la publication de l'arrêté 2710 DND (déchets non dangereux). Les travaux conjoints de l'ADEME et d'AMORCE (l'association des collectivités territoriales et des professionnels pour la gestion des déchets, des réseaux de chaleur et de froid, de l'énergie et de l'environnement) pour déterminer les impacts financiers potentiels de cette réglementation montrent que ces derniers sont fortement dépendants :

- ♦ de l'état initial du site par rapport aux nouvelles prescriptions techniques introduites par la réglementation ;

⁵ Étude des investissements en déchèteries, ADEME, novembre 2011.

Annexe III

- ◆ de son changement de régime par rapport aux nouveaux seuils de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ;
- ◆ de l'interprétation des textes par les services déconcentrés de l'État, qui peut induire également des écarts de prix non mesurables.

À titre d'exemple, pour la prévention des risques de chute, le coût des systèmes à installer pour huit quais peut varier entre 8 000 et 35 000 € de travaux. Sur la base des retours de ses collectivités adhérentes, AMORCE estime le montant minimal des travaux de mise en conformité nécessaires à 20 000 € par déchèterie, soit un montant extrapolé de 91 M€.

Ainsi, les montants de mise aux normes des déchèteries sont de l'ordre de 5 % (pour les nouvelles réglementations 2710) à 25 % du montant moyen d'investissement nécessaire pour la construction d'une déchèterie (400 000 € selon l'ADEME en 2011).

Prises ensemble, ces dépenses de mises aux normes réalisées depuis 2004 représentent environ 150 M€ pour les collectivités, soit 3,5 % de l'augmentation de la dépense de gestion des déchets. Ne s'appliquant qu'aux déchèteries, ce chiffre est à l'évidence un minorant du coût pour les collectivités de la mise en conformité de l'ensemble de leurs installations avec les normes entrées en vigueur au cours de la période étudiée.

1.3.4.2. Analyse des produits

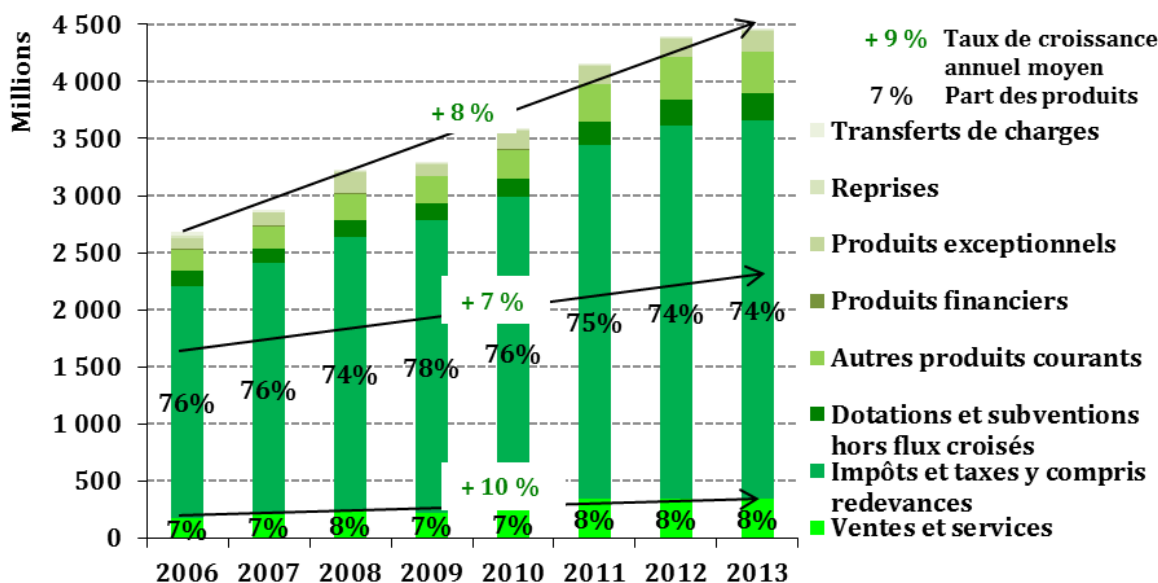
Les produits de la gestion des déchets, appréhendés à travers les comptes de produits des budgets annexes dédiés à la gestion des déchets, sont composés essentiellement :

- ◆ des ventes de produits et services, qui représentent 8 % des produits en 2013 soit une part supérieure de 1 point à celle observée en 2006, et qui sont en moyenne sur la période plus dynamiques (+10 % par an) que le total des produits (+ 8 %) ;
- ◆ des impôts, taxes et versements assimilés, qui représentent 74 % des produits en 2013 soit une part inférieure de 2 points à celle observée en 2006, et qui sont en moyenne sur la période un peu moins dynamiques (+7 % par an) que le total des produits (+ 8 %)⁶ ;
- ◆ des dotations et subventions, qui représentent 5 % des produits en 2013 soit une part constante par rapport 2006, et qui ont évolué en moyenne sur la période au même rythme que le total des produits.

Ainsi, si les collectivités responsables du service public de gestion des déchets tendent à accroître leurs recettes provenant de la vente de produits issus de ce service, celles-ci ne représentent toujours qu'une faible part du financement total du service en regard des ressources traditionnelles que sont la TEOM et la REOM.

⁶ Afin de garantir une cohérence aux constats retracés dans les différentes parties de la présente annexe, le montant des redevances prélevées par les collectivités au titre de la gestion des déchets (redevance d'enlèvement des ordures ménagères, redevance spéciale, autres redevances) a été intégré aux comptes de classe 73 - Impôts et taxes. En comptabilité M14 et M4, elles sont retracées dans les comptes de classe 70 - Ventes de produits et services, qui compile des éléments ayant une nature de prélèvement obligatoire avec des recettes de nature économique.

Graphique 19 : Évolution et structures des comptes de produits des collectivités gestionnaires des déchets



Source : Données DGFIP sur 1 059 collectivités ayant publié un budget annexe déchets ; calculs Mission.

2. La dispersion des niveaux de coûts et de performance des collectivités en matière de gestion des déchets est extrêmement importante et résulte de multiples facteurs liés à l'organisation du service

2.1. Méthodologie d'évaluation à partir d'échantillons de collectivités gestionnaires

2.1.1. Échantillon général de 544 collectivités

2.1.1.1. Composition de l'échantillon E1

Afin de mesurer les disparités de coûts et de performance des collectivités en matière de gestion des déchets, la mission a constitué un premier échantillon (E1) de 544 collectivités (communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats), pour lesquels l'ADEME dispose, via l'outil de restitution SINOE®, de données individuelles issues des matrices des coûts renseignées par ces collectivités entre 2010 et 2013.

La mission a fait le choix de retenir des données correspondant à plusieurs exercices afin de constituer l'échantillon le plus important possible tout en limitant la dispersion des données dans le temps. Les données économiques (coûts et recettes) de chaque exercice ont été retraitées de l'inflation afin de garantir leur comparabilité.

2.1.1.2. Caractère représentatif de l'échantillon E1

Cet échantillon a fait l'objet de tests destinés à mesurer son caractère représentatif de l'ensemble des collectivités gestionnaires de déchets en France. Les critères de représentativité retenus sont : le type de collectivité, la répartition des collectivités entre les différentes tranches de population, le potentiel fiscal au sens de la direction générale des collectivités locales (DGCL), la typologie ADEME de l'habitat dans les collectivités, le type de locaux d'habitation dans les collectivités au sens de l'administration fiscale, la zone climatique au sens de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ainsi que le poids de chaque département dans l'échantillon.

L'échantillon E1 est composé de 333 communautés de communes (CC), 70 communautés d'agglomération (CA), 11 communautés urbaines (CU), 26 syndicats à vocation multiple (SIVOM), 23 syndicats à vocation unique (SIVU), 69 syndicats mixtes (SM) et 11 communes exerçant la responsabilité de la collecte et du traitement des déchets.

Le tableau 6 *infra* compare cette composition à celle de l'ensemble des collectivités exerçant cette responsabilité, en nombre d'habitants. Il permet de constater que l'échantillon E1 sous-pondère la part de la population résidant dans les communautés de communes. Ce constat s'explique par le nombre proportionnellement plus faible de ce type d'EPCI utilisant les matrices des coûts de l'ADEME.

Tableau 6 : Représentativité de l'échantillon E1 pour le critère du type de collectivité et la population concernée

Entité	Nombre de collectivités					Population				
	SINOE		BANATIC		Écart	SINOE		BANATIC		Écart
CC	333	61 %	1 775	65 %	-3	5 172 197	19 %	26 123 065	39 %	-20
CA	70	13 %	206	8 %	5	9 711 663	35 %	25 842 227	39 %	-4
CU	11	2 %	15	1 %	1	5 567 952	20 %	7 293 720	11 %	9
Métropole			1	0 %	0	-	0 %	545 475	1 %	-1
SAN		0 %	2	0 %	0	-	0 %	128 739	0 %	0
SIVOM	26	5 %	66	2 %	2	1 120 853	4 %	428 443	1 %	3
SIVU	23	4 %	41	1 %	3	1 077 959	4 %	334 283	1 %	3
SM	69	13 %	481	18 %	-5	4 252 100	16 %	5 373 686	8 %	7
Commune	11	2 %	156	6 %	-4	488 417	2 %	343 294	1 %	1
Total général	544	100 %	2 743	100 %		28 501 550		66 412 932		

Source : Mission. BANATIC : base de données DGCL.

De même, E1 sous-pondère légèrement les collectivités à faible population, à fort habitat collectif et à potentiel fiscal⁷ très faible.

Tableau 7 : Représentativité de l'échantillon E1 pour le critère de la population

	Échantillon E1	BANATIC	Écart
Part des communes de moins de 7 500 habitants	21 %	28 %	-7 points
Part des communes entre 7 500 et 19 999 habitants	31 %	38 %	-7 points
Part des communes entre 20 000 et 49 999 habitants	22 %	18 %	+4 points
Part des communes de plus de 50 000 habitants	25 %	16 %	+9 points

Source : Mission.

⁷ La mission a retenu le critère du « potentiel fiscal quatre taxes », tel que défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, calculé en additionnant notamment le produit déterminé par l'application aux bases communales d'imposition de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes et le produit déterminé par l'application aux bases communales d'imposition de cotisation foncière des entreprises du taux moyen national d'imposition de cette taxe.

Annexe III

Tableau 8 : Représentativité de l'échantillon E1 pour le critère de l'habitat individuel et collectif

Part de l'habitat individuel	Échantillon E1	BANATIC	Écart
Moins de 10 %	2 %	0 %	+2 points
10 à 24 %	7 %	2 %	+5 points
25 % à 49 %	32 %	17 %	+15 points
50 % à 74 %	41 %	49 %	-8 points
Plus de 75 %	19 %	31 %	-12 points

Source : Données DGFIP ; calculs Mission.

Tableau 9 : Représentativité de l'échantillon E1 pour le critère de l'habitat individuel et collectif

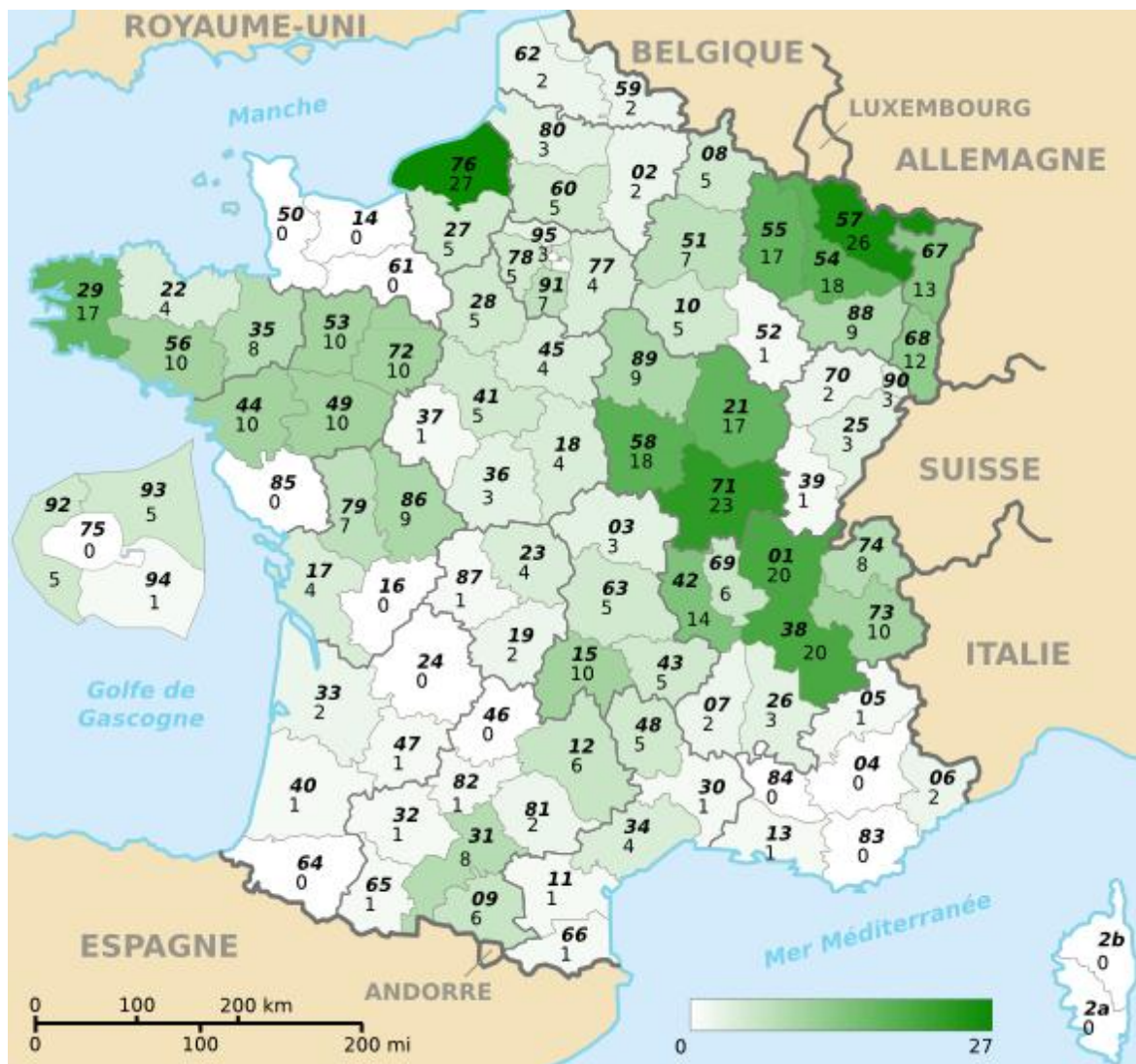
Potentiel fiscal 4 taxes (en €/habitant)	Échantillon E1	BANATIC	Écart
Moins de 200	45 %	67 %	-22 points
200 à 500	41 %	28 %	+13 points
Plus de 500	14 %	5 %	+9 points

Source : Données DGFIP ; calculs Mission.

En revanche, l'échantillon E1 contient strictement la même proportion de communes classées en zone montagne que l'ensemble du territoire.

En termes de répartition sur le territoire des collectivités, l'échantillon surpondère certains départements eu égard à leur population – Saône-et-Loire, Moselle, Finistère, Nièvre – et en sous-pondère d'autres – Val-de-Marne, Bouches-du-Rhône, Nord, Alpes-Maritimes – en raison de la plus ou moins grande proportion de collectivités de ces départements ayant rempli la Matrice des coûts® de l'ADEME.

Graphique 20 : Répartition territoriale des collectivités de l'échantillon E1



Source : ADEME.

Afin de contrôler le caractère représentatif de l'échantillon retenu, la mission a procédé à une analyse de sensibilité des résultats obtenus, en réduisant l'échantillon E1 afin d'obtenir des échantillons-test parfaitement représentatifs des collectivités françaises pour le critère de la répartition de la population dans les différents types de collectivités, d'une part, et pour le critère de potentiel fiscal d'autre part. Cette analyse permet de constater que les coûts aidés moyens et la dispersion des coûts aidés sont quasi identiques dans l'échantillon E1 et dans les échantillons-test, les écarts relevés sur les coûts moyens ne dépassant pas 5 € par tonne et 1,1 € par habitant. La mission estime dès lors que l'échantillon E1 présente un caractère représentatif suffisamment robuste.

2.1.1.3. Exploitation des données recueillies pour l'échantillon E1

Afin de procéder à des comparaisons de coût pertinentes, les collectivités de l'échantillon E1⁸ ont été réparties en dix catégories en utilisant les critères de la population, du type d'habitat (cf. encadré 3 *infra*) et du potentiel fiscal.

⁸ 74% des collectivités de l'échantillon E1 ont pu être réparties dans ces 10 catégories.

Annexe III

Tableau 10 : Typologie des collectivités retenue pour l'étude de l'échantillon E1

	Caractéristique	Nombre	Population (en nombre d'habitants)	Habitat (ADEME)	Potentiel fiscal (en € par habitant)
C1	Très petite collectivité rurale à potentiel fiscal faible	70	Moins de 7 500	Rural	Moins de 200
C2	Petite collectivité rurale à potentiel fiscal faible	37	7 500 à 19 999	Rural	Moins de 200
C3	Petite collectivité rurale à potentiel fiscal moyen	28	7 500 à 19 999	Rural	200 à 500
C4	Petite collectivité mixte à potentiel fiscal faible	58	7 500 à 19 999	Mixte	Moins de 200
C5	Petite collectivité mixte à potentiel fiscal moyen	30	7 500 à 19 999	Mixte	200 à 500
C6	Collectivité moyenne mixte à potentiel fiscal moyen	44	20 000 à 49 999	Mixte	200 à 500
C7	Grande collectivité mixte à potentiel fiscal moyen	41	Plus de 50 000	Mixte	200 à 500
C8	Grande collectivité urbaine à potentiel fiscal moyen	31	Plus de 50 000	Urbain	200 à 500
C9	Grande collectivité urbaine à fort potentiel fiscal	26	Plus de 50 000	Urbain	Plus de 500
C10	Collectivité touristique	38		Touristique	

Source : Mission.

L'échantillon E1 a fait l'objet d'une exploitation fondée sur les données de coût aidé hors taxes de la gestion des déchets (seule donnée de coûts renseignée par l'ensemble des collectivités dans la Matrice des coûts® de l'ADEME). La mission s'est attachée à étudier :

- ◆ la dispersion des tonnages et des coûts par flux de déchets entre les collectivités ;
- ◆ l'influence de certains paramètres de gestion (modes d'organisation de la collecte et du traitement) sur le coût aidé ;
- ◆ l'impact sur ce coût des mesures de prévention mises en œuvre par les collectivités.

Encadré 3 : Typologie ADEME de l'habitat dans les collectivités

L'ADEME répartit les collectivités gestionnaires des déchets en catégories selon les critères d'habitat suivants :

- touristique ou commercial : collectivité présentant plus d'1,5 lit touristique par habitant, un taux de résidences secondaires supérieur à 50 %, et au moins 10 commerces pour 1 000 habitants (deux de ces trois critères sont requis) ;
- urbain : collectivité non touristique ou commerciale, présentant une densité de logements supérieure à 200 logements par kilomètre carré (km²), ou à 35 logements par km² et un taux d'habitat collectif supérieur à 45 % ;
- rural : collectivité non urbaine et non touristique ou commerciale, présentant une densité de population inférieure à 35 logements par km² ;
- mixte : collectivité n'appartenant à aucune des catégories *supra*.

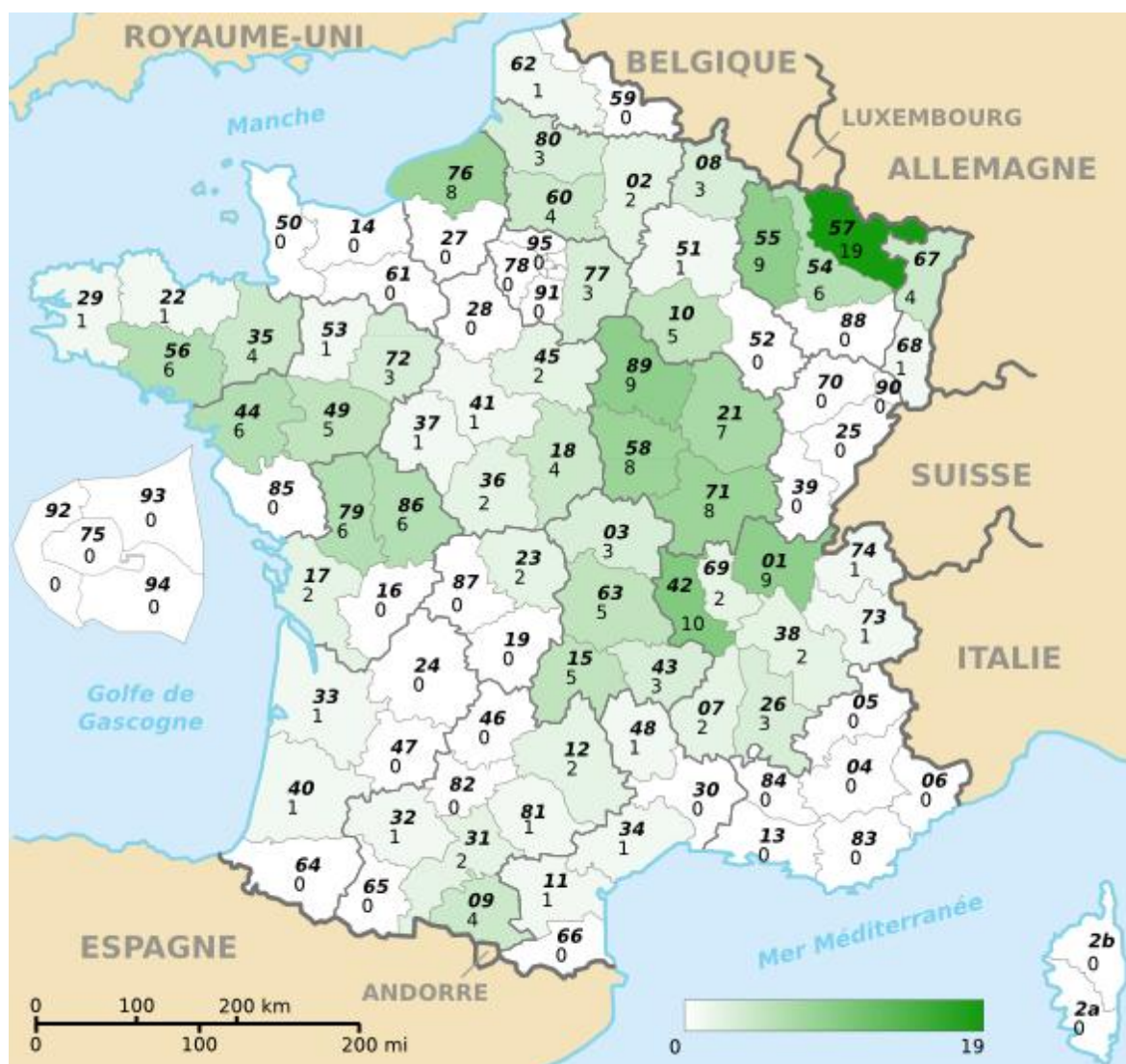
2.1.2. Échantillon spécifique de 214 collectivités

2.1.2.1. Composition de l'échantillon E2

Afin de pouvoir caractériser de manière plus fine les coûts associés à chacune des étapes de la gestion des déchets, la mission a constitué un second échantillon E2. Il contient les collectivités de l'échantillon E1 ayant renseigné, dans la Matrice des coûts® de l'ADEME, les données relatives au coût complet. Il est composé de 214 collectivités territoriales représentant 10,5 millions habitants.

Cet échantillon présente les mêmes performances en termes de représentativité que l'échantillon E1 au regard des critères étudiés *supra*.

Graphique 21 : Répartition géographique des collectivités de l'échantillon E2



Source : ADEME.

Afin de procéder à des comparaisons de coût pertinentes, les collectivités de l'échantillon E2⁹ ont été réparties en dix catégories en utilisant les critères de la population, du type d'habitat et du potentiel fiscal.

⁹ 74% des collectivités de l'échantillon E2 ont pu être réparties dans ces 10 catégories.

Annexe III

Tableau 11 : Typologie des collectivités retenue pour l'étude de l'échantillon E2

	Caractéristiques	Nombre	Population (en nombre d'habitants)	Habitat (ADEME)	Potentiel fiscal (en € par habitant)
C'1	Très petite collectivité rurale à potentiel fiscal faible	34	Moins de 7 500	Rural	Moins de 200
C'2	Petite collectivité rurale à potentiel fiscal faible	17	7 500 à 19 999	Rural	Moins de 200
C'3	Petite collectivité rurale à potentiel fiscal moyen	12	7 500 à 19 999	Rural	200 à 500
C'4	Petite collectivité mixte à potentiel fiscal faible	20	7 500 à 19 999	Mixte	Moins de 200
C'5	Petite collectivité mixte à potentiel fiscal moyen	12	7 500 à 19 999	Mixte	200 à 500
C'6	Collectivité rurale à potentiel fiscal moyen	10	20 000 à 49 999	Rural	200 à 500
C'7	Collectivité mixte à potentiel fiscal moyen	17	20 000 à 49 999	Mixte	200 à 500
C'8	Grande collectivité mixte à potentiel fiscal moyen	17	Plus de 50 000	Mixte	200 à 500
C'9	Grande collectivité urbaine à potentiel fiscal moyen ou fort	16	Plus de 50 000	Urbain	Plus de 200
C'10	Collectivité touristique	16		Touristique	

Source : Mission.

2.1.2.2. Exploitation des données recueillies pour l'échantillon E2

L'échantillon E2 a fait l'objet d'une exploitation fondée sur les données de coût complet, divisible entre les quatre principales étapes de la gestion des déchets (prévention-collecte-transport-traitement). La mission s'est attachée à étudier :

- ◆ la dispersion des coûts des différentes étapes par flux de déchets ;
- ◆ l'influence de différents paramètres (notamment des modes d'organisation de la collecte et du traitement) sur les coûts liés à ces étapes ;
- ◆ les modes d'organisation de la gestion des déchets les plus pertinents pour minimiser les coûts de gestion ;

La mission s'est enfin efforcée de définir, pour chaque catégorie de collectivité présentée *infra*, des cibles de performance du SPGD qu'elle considère comme pertinentes, et d'approcher la dépense globale de gestion des déchets dans l'hypothèse où l'ensemble des collectivités gestionnaires atteindraient ces cibles.

Tableau 12 : Typologie des collectivités retenue pour l'étude de l'échantillon E2

	Caractéristiques	Nombre	Population (en nombre d'habitants)	Habitat (ADEME)	Potentiel fiscal (en € par habitant)
C'1	Très petite collectivité rurale à potentiel fiscal faible	34	Moins de 7 500	Rural	Moins de 200
C'2	Petite collectivité rurale à potentiel fiscal faible	17	7 500 à 19 999	Rural	Moins de 200
C'3	Petite collectivité rurale à potentiel fiscal moyen	12	7 500 à 19 999	Rural	200 à 500

Annexe III

	Caractéristiques	Nombre	Population (en nombre d'habitants)	Habitat (ADEME)	Potentiel fiscal (en € par habitant)
C'4	Petite collectivité mixte à potentiel fiscal faible	20	7 500 à 19 999	Mixte	Moins de 200
C'5	Petite collectivité mixte à potentiel fiscal moyen	12	7 500 à 19 999	Mixte	200 à 500
C'6	Collectivité rurale à potentiel fiscal moyen	10	20 000 à 49 999	Rural	200 à 500
C'7	Collectivité mixte à potentiel fiscal moyen	17	20 000 à 49 999	Mixte	200 à 500
C'8	Grande collectivité mixte à potentiel fiscal moyen	17	Plus de 50 000	Mixte	200 à 500
C'9	Grande collectivité urbaine à potentiel fiscal moyen ou fort	16	Plus de 50 000	Urbain	Plus de 200
C'10	Collectivité touristique	16		Touristique	

Source : Mission.

2.1.3. Le cas de Paris

La mission a fait le choix d'écarter la ville de Paris des échantillons de collectivités. Elle s'écarte en cela de la méthodologie de l'ADEME qui, lors de l'élaboration du référentiel des coûts, établit une matrice nationale hors Paris puis reconstitue une matrice spécifique pour Paris.

L'objet de l'étude des coûts présentée *infra* étant de mesurer les performances relatives de collectivités comparables, la mission a considéré préférable de ne pas courir un risque fort de biais statistique en intégrant les données relatives au service public de gestion des déchets parisien.

2.1.4. Le cas des départements et régions d'outre-mer

La mission a également fait le choix d'exclure de ses échantillons les collectivités d'outre-mer. En effet, seules sept collectivités ultramarines ont renseigné la Matrice des coûts® de l'ADEME entre 2010 et 2013, dont deux collectivités martiniquaises et cinq réunionnaises. Les données obtenues en termes de coûts de gestion du SPGD dans ces collectivités sont en moyenne supérieures de 79 % (pour le coût aidé HT par habitant ; 68 % pour le coût par tonne) aux coûts relevés dans les collectivités métropolitaines.

Conformément à la note de cadrage adressée en juillet 2014 à ses commanditaires, la mission traite le cas des communautés d'outre-mer de manière spécifique.

2.2. Les coûts de gestion de chaque flux de déchets dans les différentes collectivités présentent une dispersion extrêmement importante, qui s'explique par un ensemble de facteurs relatifs à l'organisation du service

Encadré 4 : Indicateurs de coûts de l'ADEME

L'ADEME utilise les indicateurs de coûts suivants dans son analyse de la Matrice des coûts® :

- Coût complet = somme des charges de gestion des déchets
- Coût technique = coût complet – recettes industrielles
- Coût partagé = coût technique – soutiens des sociétés agréées (éco-organismes)

- Coût aidé = coût partagé – aides publiques

La somme des recettes industrielles, des soutiens des sociétés agréées et des aides publiques constitue les « produits » du service public de gestion des déchets.

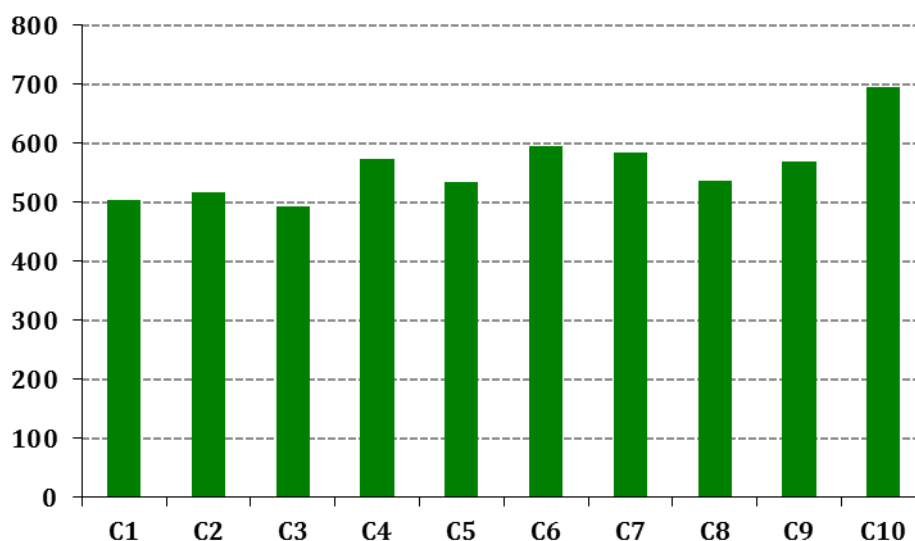
La notion de « coût imputé » est également utilisée dans la matrice. Il s'agit du montant des contributions perçues par les collectivités : TEOM, REOM, autres redevances, subventions du budget général, etc. En dépit de cette dénomination, il s'agit non pas de charges mais bien de recettes du service public de gestion des déchets, qui viennent s'ajouter aux produits explicités *supra* pour constituer les ressources du service public.

2.2.1. Selon leur nature, les collectivités collectent entre 500 et 700 kg de déchets par habitant

La catégorie dans laquelle se trouve une collectivité a une influence sur le volume de déchets par habitant qu'elle prend en charge. Ainsi, les collectivités de l'échantillon E1 qui se caractérisent par un habitat de type rural (catégories C1 à C3) présentent en moyenne des volumes de déchets par habitants de 500 kilogrammes (kg) par an, soit 50 kg de moins que les collectivités à habitat mixte (C4-C7).

Les collectivités à habitat urbain (C8 et C9) présentent des volumes moyens équivalents à ceux des collectivités à habitat mixte. En revanche, les collectivités à habitat touristique présentent des volumes très élevés, supérieurs en moyenne à 700 kg par habitant.

Graphique 22 : Production moyenne de déchets par habitant pour les 10 catégories de collectivités de l'échantillon E1 (en kg par habitant)



Source : Données ADEME, calculs Mission.

2.2.2. Les ordures ménagères résiduelles (OMR), le verre, les recyclables secs des ordures ménagères (RSOM) et les déchets des déchèteries représentent 94 % des déchets pris en charge par les collectivités

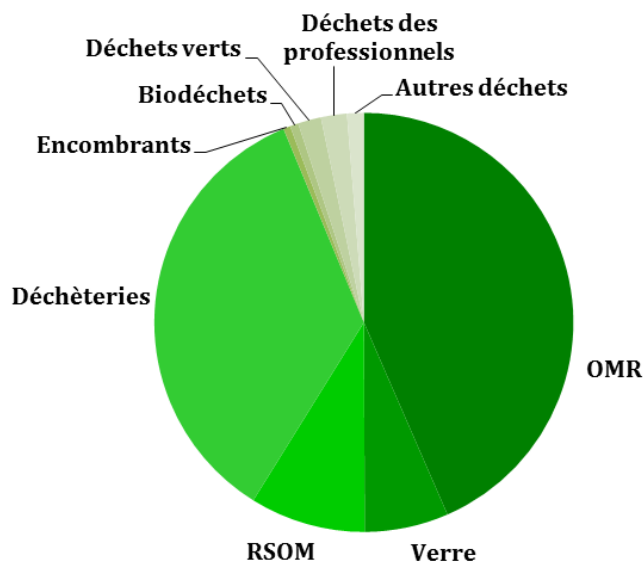
Sur l'échantillon E1 de 544 collectivités, la composition moyenne du flux de déchets pris en charge par le SPGD est la suivante :

- ♦ 43 % d'ordures ménagères résiduelles (OMR) ;
- ♦ 6 % de verre ;

Annexe III

- ◆ 9 % de RSOM (y compris verre pour les collectivités qui collectent ces flux en mélange) ;
- ◆ 35 % de déchets des déchèteries ;
- ◆ moins de 2 % pour chacun des autres flux (bio-déchets, déchets verts, déchets des professionnels¹⁰, etc.) lorsqu'ils font l'objet d'une collecte spécifique.

Graphique 23 : Répartition des volumes de déchets (tonnes)



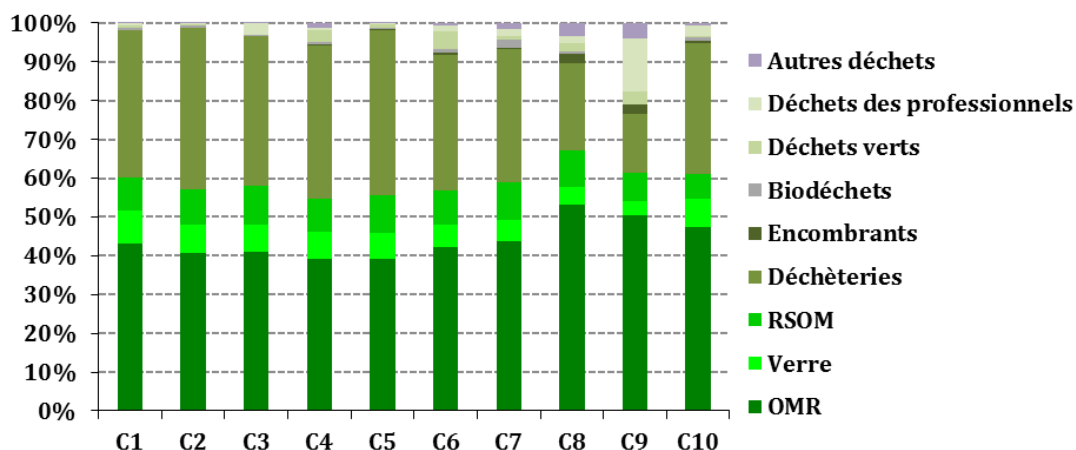
Source : Données ADEME, calculs Mission.

Cette composition est relativement uniforme entre les catégories de collectivité, à quelques nuances près :

- ◆ la part des OMR en milieu urbain est plus élevée, au détriment de celle des déchets des déchèteries, ce qui s'explique par l'éloignement géographique de celles-ci ;
- ◆ le même constat peut être fait dans les collectivités touristiques, mais pour celles-ci c'est la part des RSOM qui diminue, reflétant des performances de tri inférieures ;
- ◆ la part des déchets des déchèteries est égale ou supérieure à celle des ordures ménagères résiduelles dans les petites collectivités rurales et mixtes à potentiel fiscal faible ainsi que dans les petites collectivités mixtes à potentiel fiscal moyen. Pour ces collectivités, les déchèteries constituent dès lors un maillon essentiel de la chaîne de collecte des déchets.
- ◆ la part des déchets des professionnels dans l'ensemble des volumes pris en charge par le SPGD n'est significative que dans les collectivités urbaines à population importante et potentiel fiscal élevé, reflétant l'importance de l'activité commerciale dans ces collectivités.

¹⁰ La notion de « déchets des professionnels » contenue dans la Matrice® est distincte de celle des déchets assimilés (déchets des activités économiques collectés par le SPGD en même temps que les déchets des ménages, que l'ADEME estime à 8,3 Mt en 2010 soit environ 20% du volume global des DMA) : il s'agit de déchets déposés en déchèteries par les professionnels, lorsque la collectivité gestionnaire dispose des outils nécessaires à la mesure de leur volume.

Graphique 24 : Composition moyenne des flux de déchets pour les 10 catégories de collectivités de l'échantillon E1



Source : Données ADEME, calculs Mission.

2.2.3. Les coûts aidés de gestion des déchets présentent une très forte dispersion y compris pour des collectivités comparables

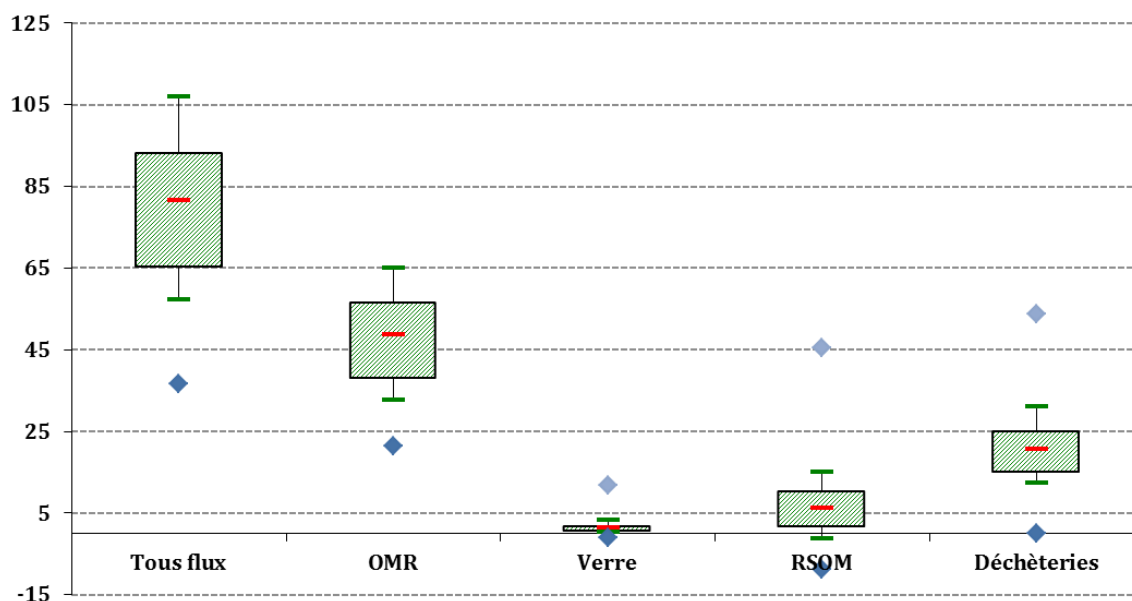
2.2.3.1. Données générales pour l'ensemble des collectivités de l'échantillon

La mission a fait le choix de ne présenter ici que les coûts de gestion des quatre principales catégories de déchets –ordures ménagères résiduelles, verre, RSOM, déchets des déchèteries ci-après dénommées « déchèteries », eu égard à leur importance relative et au caractère insuffisant des données relatives aux autres flux dans la Matrice des coûts® de l'ADEME.

Le graphique 25 *infra* permet d'observer la dispersion des coûts aidés par habitant. En mettant de côté les déciles extrêmes, la mission obtient une dispersion des coûts :

- ◆ entre 33 et 65 €/hab. pour les OMR, en ligne avec le référentiel des coûts de l'ADEME publié en mars 2013 (34-65 €/hab.) ;
- ◆ entre 0,2 et 3 €/hab. pour le verre, dispersion plus importante que celle relevée par l'ADEME en 2013 (0,3-2,5 €/hab.) ;
- ◆ entre -1 et 15 €/hab. pour les RSOM, en ligne avec le référentiel des coûts de l'ADEME publié en mars 2013 (1-15 €/hab.) ;
- ◆ entre 12 et 31 €/hab. pour les déchets des déchèteries, en ligne avec le référentiel des coûts de l'ADEME (12-30 €/hab.).

Graphique 25 : Dispersion du coût aidé HT par habitant de gestion des déchets (en €/hab.)



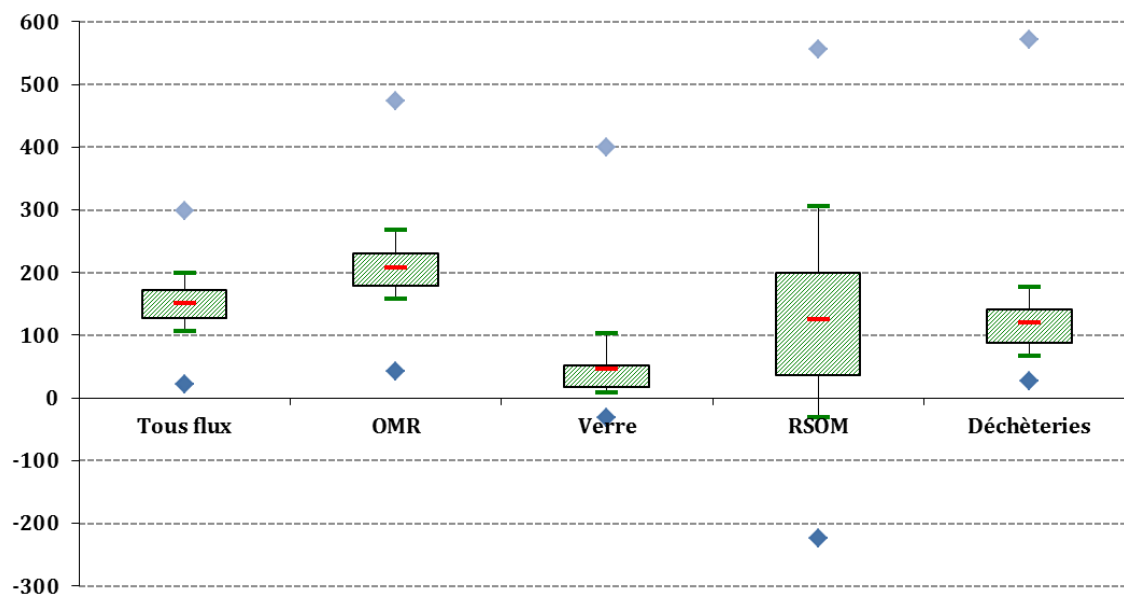
Source : Données ADEME, calculs Mission. Lecture : les losanges bleu ciel et bleu foncé désignent le coût maximal et minimal, les barres vertes situent le niveau des premier et neuvième déciles de coût, le carré hachuré est compris entre les premier et troisième quartiles de coût, et la barre rouge représente la moyenne des coûts. À titre d'exemple, le coût aidé HT par habitant de gestion des OMR dans les collectivités de l'échantillon E1 est compris entre 21 et 194 € ; 10 % des collectivités présentent un coût inférieur à 33 €/t et 10 % un coût supérieur à 65 €/t ; la moitié des collectivités (deuxième et troisième quartiles) présentent un coût compris entre 38 et 57 €/t ; enfin, en moyenne, les collectivités de l'échantillon présentent un coût aidé HT de gestion des OMR de 49 €/t.

Le graphique 26 *infra* permet d'observer la forte dispersion des coûts aidés par tonne, entre le minimum et le maximum relevés au sein de l'échantillon E1. En mettant de côté les déciles extrêmes, la mission obtient une dispersion des coûts :

- ◆ entre 158 et 267 €/t pour les OMR, en ligne avec le référentiel des coûts de l'ADEME publié en mars 2013 (164-244 €/t) ;
- ◆ entre 8 et 103 € pour le verre, dispersion plus importante que celle relevée par l'ADEME en 2013 (7-83 €/t) ;
- ◆ entre -31 et 305 €/t pour les RSOM, une part substantielle des collectivités de l'échantillon ayant par conséquent un coût aidé négatif indiquant une sur-couverture des coûts par les soutiens des éco-organismes. Dans son étude de mars 2013, l'ADEME relevait un niveau du premier décile positif (31 €, uniquement pour les RSOM hors verre) ;
- ◆ entre 67 et 176 €/t pour les déchets des déchèteries, en ligne avec le référentiel des coûts de l'ADEME (73-174 €/t).

Annexe III

Graphique 26 : Dispersion du coût aidé hors taxes (HT) de gestion d'une tonne de chaque type de déchets (en €/t)

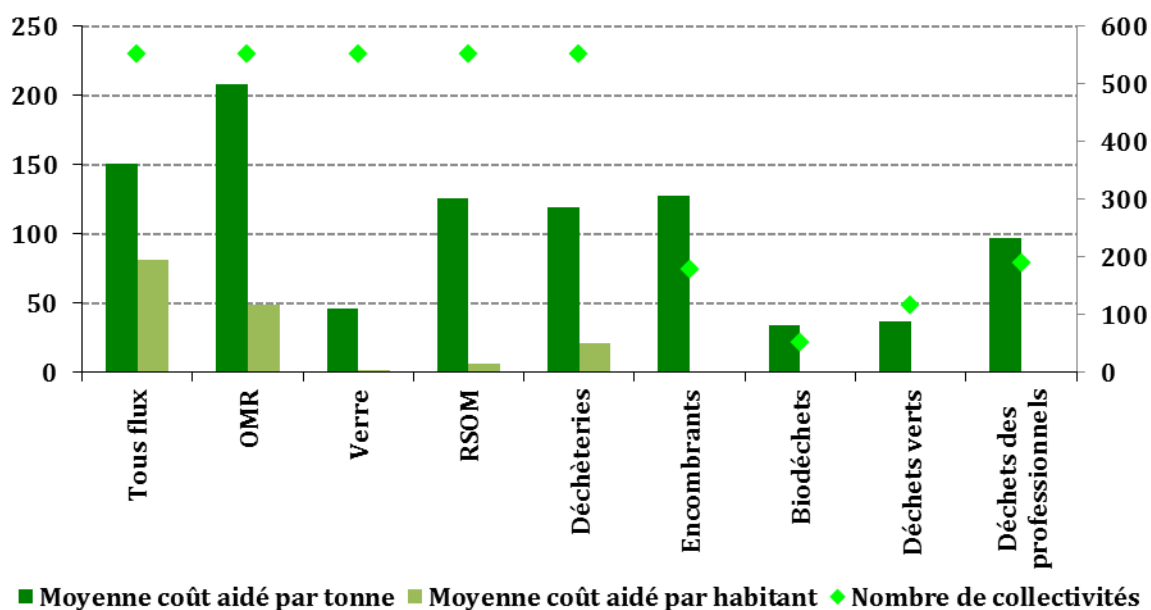


Source : Données ADEME, calculs Mission.

À titre indicatif, en ce qui concerne les coûts aidés moyens relevés sur l'échantillon E1 pour les autres catégories de déchets, la mission relève :

- ◆ le coût à la tonne élevé des encombrants (128 €/t) et des déchets des professionnels (97 €/t) ;
- ◆ le faible nombre de collectivités déclarant une collecte sélective des déchets verts (21 %) et de bio-déchets (9 %).

Graphique 27 : Moyenne des coûts aidés HT par tonne pour les principaux flux de déchets (en €/t)



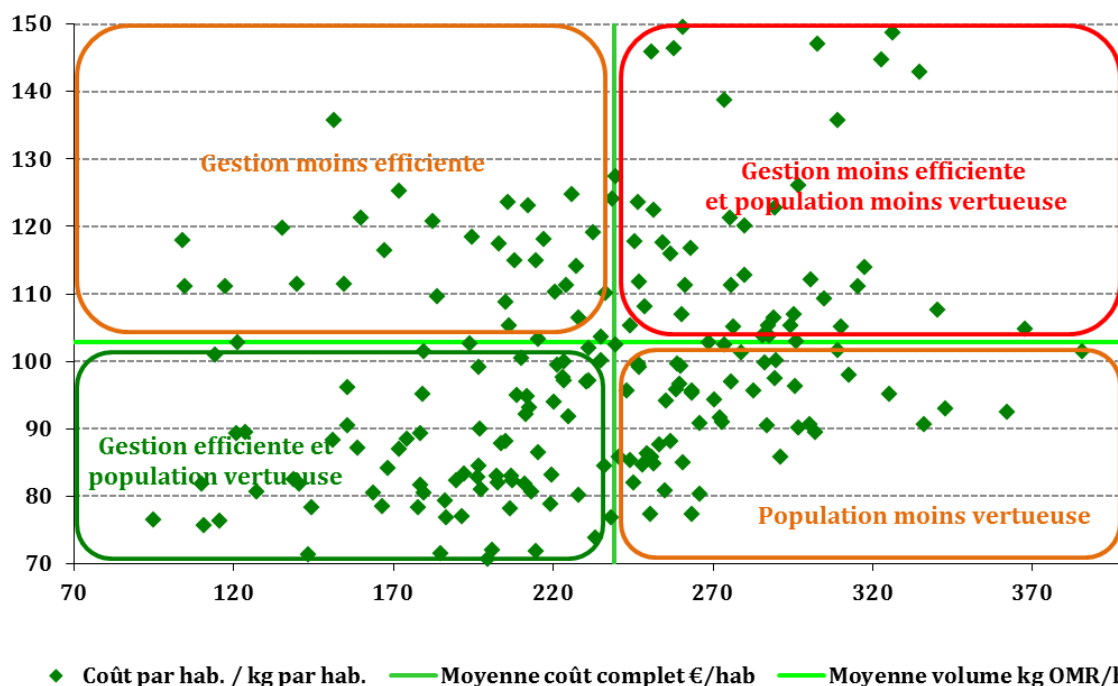
Source : Données ADEME, calculs Mission. Lecture : la gestion des OMR coûte en moyenne 208 €/t et 49 €/hab. (échelle de gauche) aux 551 collectivités (échelle de droite) de l'échantillon E1.

2.2.3.1.1. Disparités entre les collectivités

Le graphique 28 *infra* permet de répartir les collectivités en quatre blocs, en fonction de la production d'ordures ménagères résiduelles de leurs habitants et du coût complet par habitant de gestion de l'ensemble des flux de déchets :

- ◆ celles qui présentent un coût complet par habitant et un volume par habitant d'OMR inférieurs à la médiane. Il s'agit de collectivités dont la population est peu productrice de déchets résiduels et dont la gestion est efficace. Elles représentent 37 % de l'échantillon E2 ;
- ◆ celles qui présentent un coût par habitant et un volume d'OMR par habitant supérieurs à la médiane. Non seulement leur population est fortement productrice de déchets, mais leur gestion est peu efficace relativement aux autres. Elles représentent 23 % de l'échantillon ;
- ◆ celles qui présentent un coût par habitant élevé mais un volume d'OMR par habitant inférieur à la médiane. Ces collectivités, peu productrices de déchets, sont peu efficaces dans leur gestion. Elles représentent 15 % de l'échantillon ;
- ◆ enfin, celles qui collectent une forte quantité de déchets ménagers résiduels mais dépensent relativement peu par habitant pour les gérer, soit 25 % de l'échantillon.

Graphique 28 : Coût complet par habitant en fonction du volume d'OMR collecté par habitant pour les collectivités de l'échantillon E2 (€/hab. en ordonnée et t/hab. en abscisse)



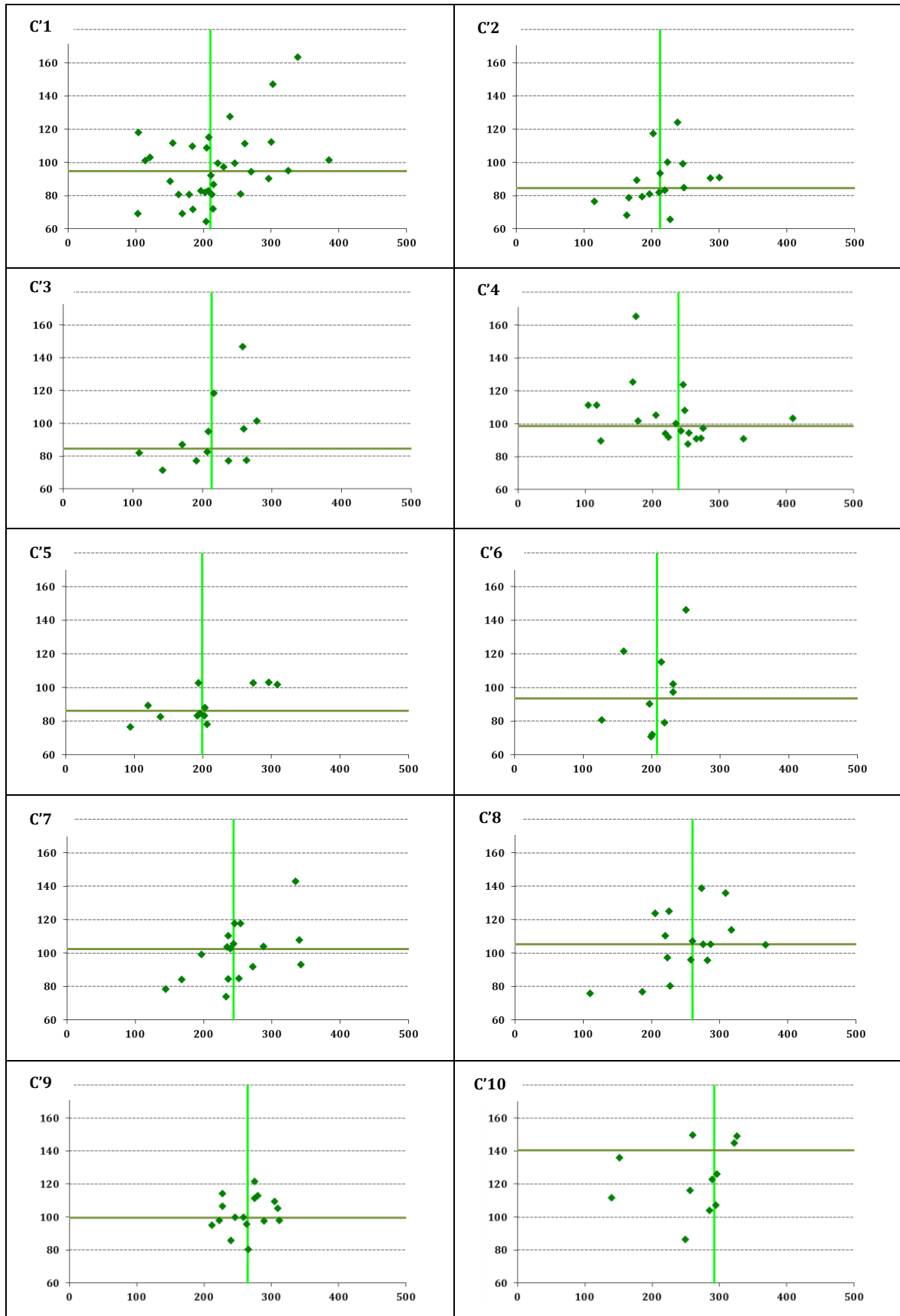
Source : Données ADEME ; calculs Mission.

Le graphique *supra* regroupe des collectivités de taille, de type d'habitat et de potentiel fiscal divers. La mission s'est par conséquent livrée au même exercice pour chaque catégorie regroupant les collectivités qu'elle considère comme comparables. Les graphiques *infra* permettent de constater que le constat de la forte dispersion en termes de rapport entre coûts et volumes d'OMR est également vérifié à l'intérieur d'une catégorie.

Il apparaît également que les collectivités les plus grandes (catégorie C'9) présentent une dispersion moindre autour de la médiane.

Annexe III

Tableau 13 : Coût complet par habitant en fonction du volume d'OMR collecté habitant pour les collectivités de chaque catégorie de l'échantillon E2 (€/hab. et t/hab.)



Source : Données ADEME ; calculs Mission.

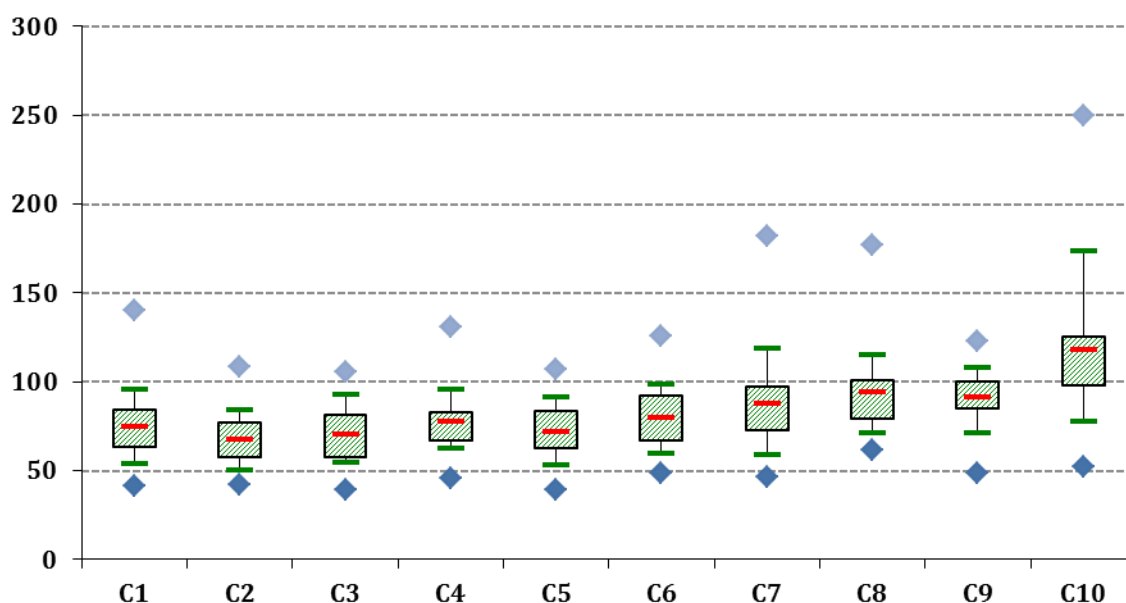
Annexe III

Au sein des catégories de collectivités de l'échantillon E1, la mission observe une forte dispersion des coûts aidés par tonne (avec par exemple des écarts en moyenne et maximum jusqu'à 81 % pour les très petites collectivités rurales), et pour les coûts par habitants (88 %).

En moyenne, le coût aidé croît avec la taille de la collectivité, avec toutefois quelques nuances :

- ◆ les très petites communes rurales à faible potentiel fiscal (C1) ont un coût aidé moyen supérieur à celui des communes de plus grande taille avec les mêmes caractéristiques d'habitat et de potentiel fiscal ;
- ◆ les collectivités touristiques (C10) présentent (avec les fortes disparités liées au caractère hétéroclite de cette catégorie) un coût aidé supérieur (en €/t) voir très supérieur (en €/hab) aux collectivités urbaines.

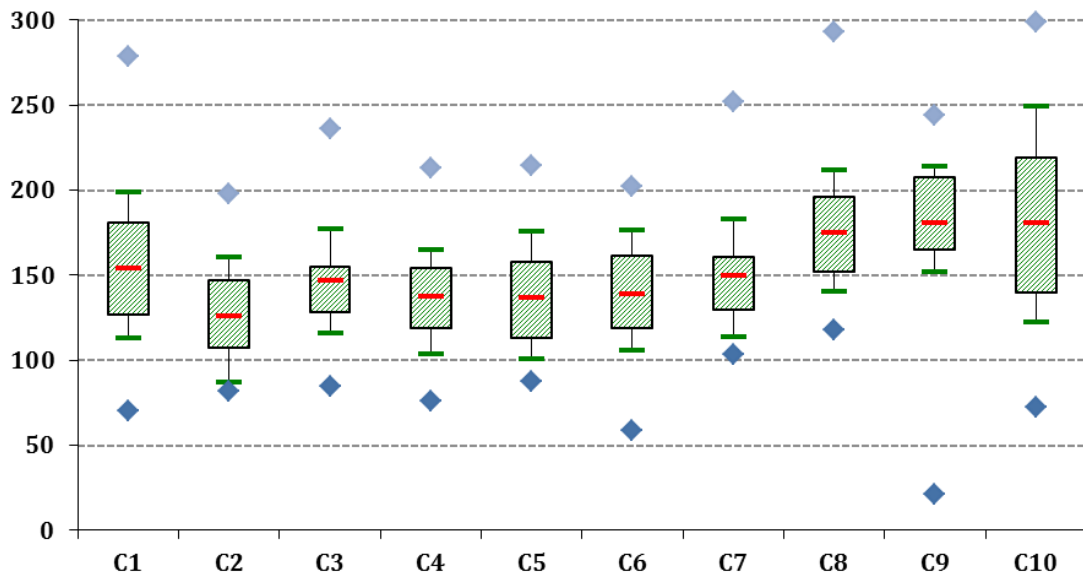
Graphique 29 : Coût aidé par habitant pour les 10 catégories de l'échantillon E1 (en €/hab.)



Source : Données ADEME ; calculs Mission.

Annexe III

Graphique 30 : Coût aidé par tonne pour les 10 catégories de l'échantillon E1 (en €/t)



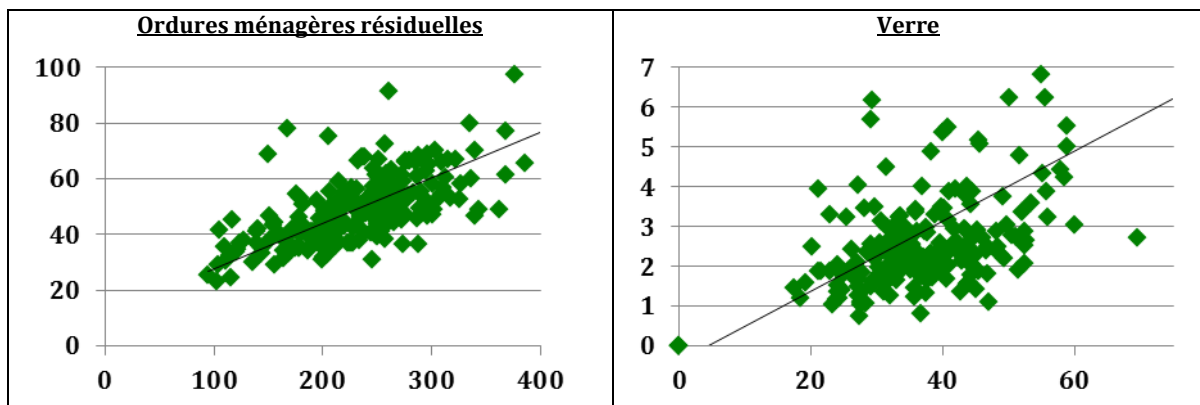
Source : Données ADEME ; calculs Mission.

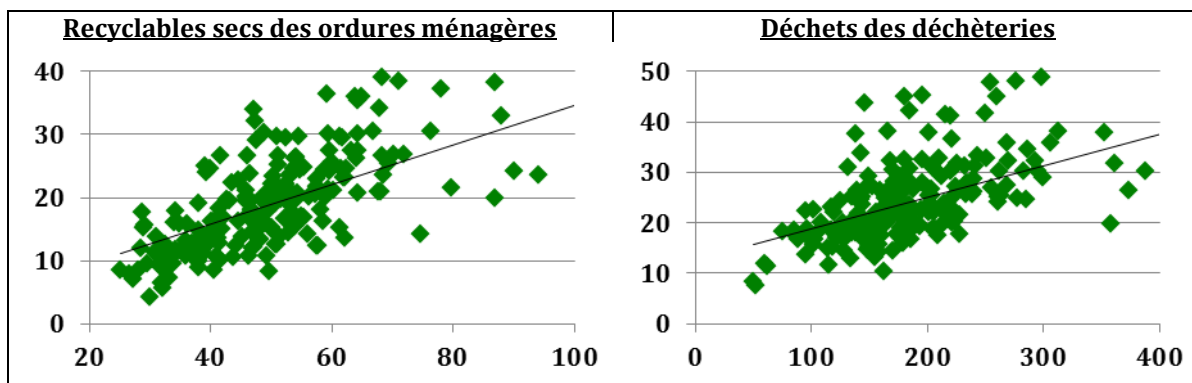
2.2.4. Si les volumes collectés ressortent comme le facteur le plus important de dispersion des coûts, la prévention et les modes de gestion de la collecte et du traitement ont un impact moins net et disparate selon les collectivités

2.2.4.1. Impact des volumes de déchets collectés

Le coût complet par habitant est corrélé positivement avec les volumes de déchets collectés pour chacun des quatre principaux flux de déchets.

Tableau 14 : Coûts complets par habitant en fonction des volumes pour les quatre principales catégories de déchets (€/hab. en ordonnée et kg/hab. en abscisse)





Source : Données ADEME, calculs Mission.

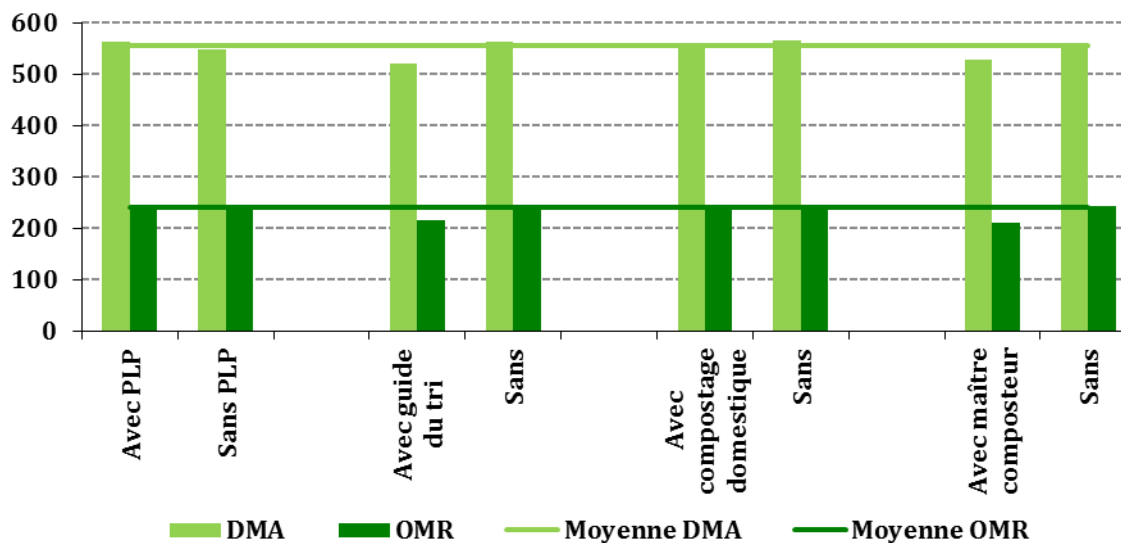
2.2.4.2. Impact de la prévention

La mission s'est efforcée, à partir des données disponibles dans SINOE®, de mesurer l'effet des mesures de prévention et du développement du compostage individuel et collectif sur les volumes de déchets par habitant.

Toutes choses égales par ailleurs, on observe un effet positif :

- ◆ de l'existence d'un plan local de prévention (PLP). Les collectivités en ayant diffusé un collectent 3 kg d'OMR par habitant et par an de moins, tous flux confondus, que la moyenne des collectivités ;
- ◆ de l'existence d'un guide du tri dans la collectivité. Les collectivités en ayant diffusé un collectent 34 kg de déchets par habitant et par an de moins, tous flux confondus, que la moyenne des collectivités, dont 26 kg/hab d'OMR ;
- ◆ de l'existence dans la collectivité d'une solution de compostage domestique et d'un maître composteur, représentant entre 6 et 30 kg/hab. collectés en moins par rapport à la moyenne des collectivités, tous flux confondus.

Graphique 31 : Volumes moyens (en kg par hab.) observés en fonction de l'existence de mesures de prévention



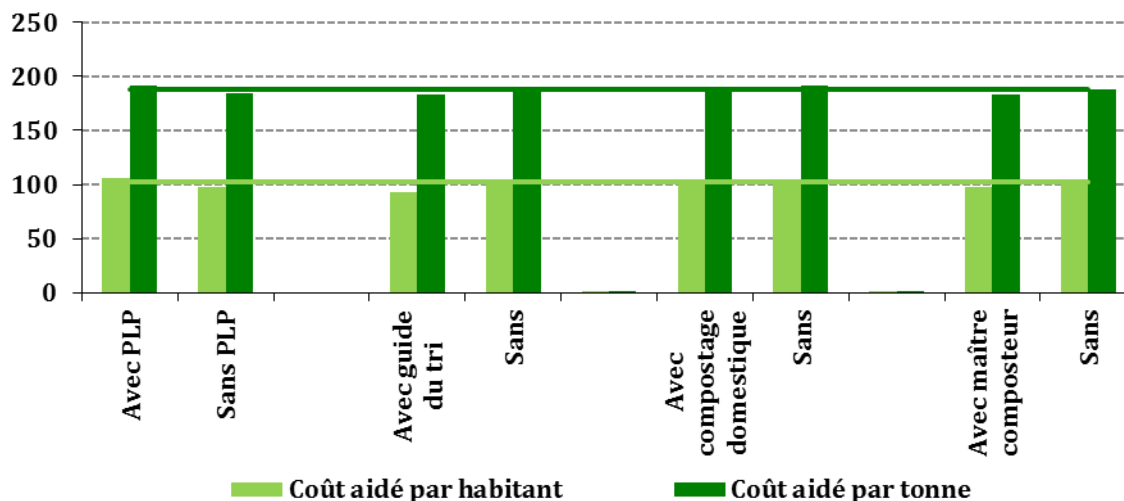
Source : Données ADEME ; calculs Mission.

Annexe III

La mission ne relève par ailleurs pas d'effet du taux d'équipement en composteurs individuels ni sur le volume d'OMR collectés par habitant ni sur le coût de gestion des déchets pas habitant.

Toutes choses égales par ailleurs, la présence d'un plan local de prévention (PLP) réduit légèrement les coûts complets de gestion. À l'inverse, le bilan financier de la publication d'un guide du tri comme de la mise en œuvre d'une solution de compostage domestique est en moyenne très légèrement négatif.

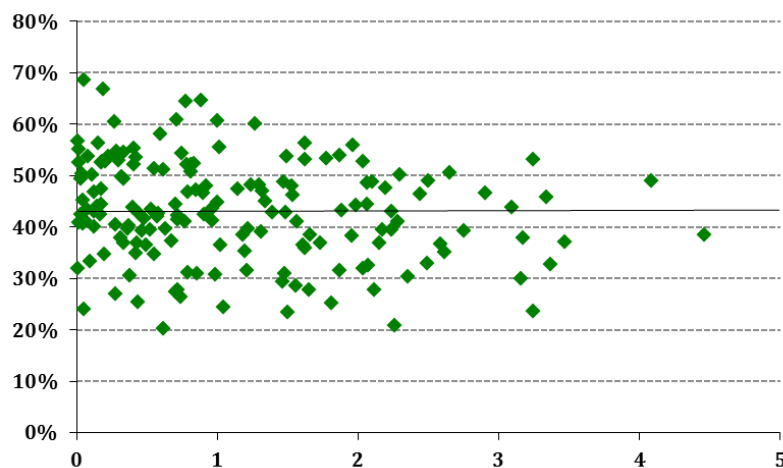
Graphique 32 : Coûts complets moyens (en €/hab. et €/t) observés en fonction de l'existence de mesures de prévention



Source : Données ADEME, calculs Mission.

Enfin, il n'est pas possible de distinguer un effet de la dépense de prévention sur la part des ordures ménagères résiduelles dans le total des déchets.

Graphique 33 : Part des OMR dans le volume total de déchets (en %) en fonction des dépenses de prévention par habitant (en €/t)



Source : Données ADEME ; calculs Mission. L'axe des abscisses a été écrêté pour faciliter la lecture.

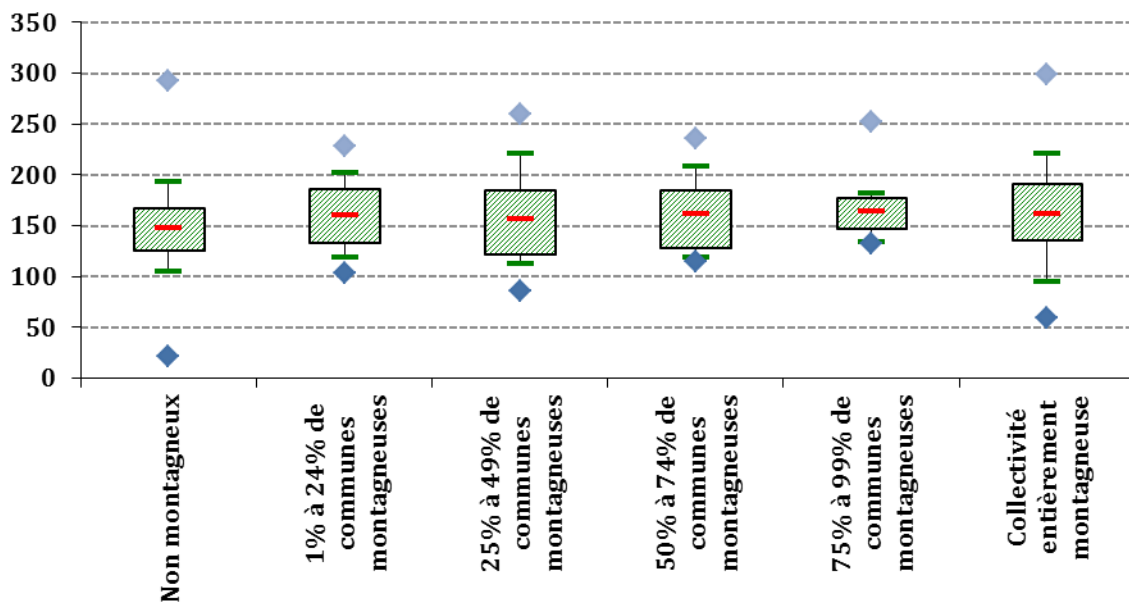
2.2.4.3. Étude des autres facteurs potentiels de dispersion des coûts

2.2.4.3.1. Facteurs géographiques

La mission observe une corrélation positive entre la superficie de la collectivité et le coût complet par tonne de la gestion des déchets : une collectivité de grande taille aura en moyenne un coût complet de gestion de ses déchets supérieur à celui d'une petite collectivité, ce qui s'explique par des coûts de transport par tonne de déchets eux aussi corrélés positivement à la superficie. La mission relève toutefois que cette corrélation est quasi nulle pour le coût complet par habitant : ceci s'explique par le fait qu'en moyenne la population d'une collectivité est positivement corrélée à sa surface.

Par ailleurs, l'étude de la dispersion des coûts aidés par tonne en fonction de la part de communes situées en zone de montagne au sein de la collectivité montre qu'au sein même de catégories de collectivités comparables pour ce critère topographique, la dispersion des coûts est importante. Ainsi, les collectivités entièrement montagneuses présentent des coûts aidés de gestion de la tonne de déchets qui varie entre 50 et 300 €.

Graphique 34 : Dispersion des coûts aidés par tonne en fonction de la part de communes situées en zone montagne au sein de la collectivité



Source : Données ADEME ; calculs Mission.

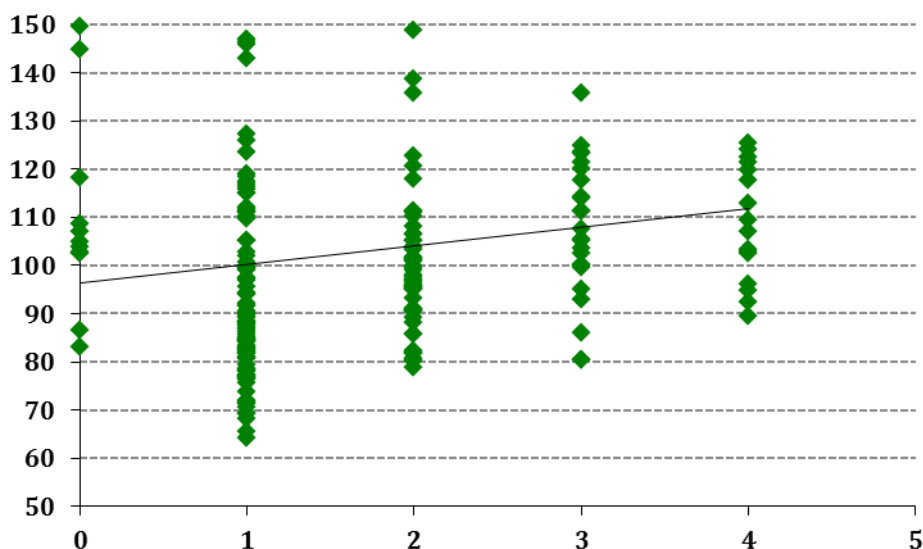
2.2.4.3.2. Facteurs relatifs à l'organisation du service

La mission a pu vérifier à partir de l'échantillon E1 la corrélation, mesurée par l'ADEME dans son référentiel des coûts 2013, entre le coût aidé par tonne et, d'une part, la part des déchets des déchèteries dans le volume total de déchets (corrélation négative) et, d'autre part la part des OMR (corrélation positive). Il s'agit en effet, comme le mesure l'ADEME, des facteurs pour lesquels cette corrélation est la plus importante. Elle est en revanche moins évidente s'agissant du coût aidé par habitant.

Annexe III

La mission a par ailleurs relevé une légère influence positive sur le coût complet par habitant du nombre de collectes en porte-à-porte (cf. graphique 35 *infra*). Toutefois, cette corrélation moyenne masque d'importantes disparités entre collectivités : certaines peuvent avoir organisé leur gestion des déchets avec quatre collectes en porte-à-porte et obtenir des coûts complets par habitant inférieurs de 45 € à d'autres collectivités ne collectant que les OMR en porte-à-porte.

Graphique 35 : Coût complet par habitant (en €/hab.) en fonction du nombre de collectes en porte-à-porte au sein de la collectivité



Source : Données ADEME, calculs Mission.

De même, la mission a constaté un impact positif de la fréquence majoritaire de collecte des ordures ménagères résiduelles sur le coût complet par habitant : en moyenne, la gestion des OMR coûte 5 € par habitant de plus dans une collectivité qui procède à une collecte majoritairement deux fois par semaine que dans une collectivité dans laquelle le ramassage est majoritairement hebdomadaire. Cette relation n'est en revanche pas observable s'agissant du verre et des RSOM.

Enfin, la mission a relevé, pour chacun des principaux flux, des coûts en moyenne inférieurs lorsque le service est assuré par un prestataire. Ce résultat est détaillé dans les parties 2.2.4.3.4 à 2.2.4.3.7. Il est conforme aux résultats présentés dans le rapport de mars 2013 réalisé pour le compte de l'ADEME par la chaire Évaluation des politiques publiques de la Sorbonne sur les modes de gestion alternatifs du service public¹¹, qui montre en outre que cet avantage de la gestion privée en termes de coût moyen :

- ◆ se vérifie à fréquence de collecte identique ;
- ◆ se vérifie davantage pour les déchets recyclables que pour les OMR ;
- ◆ augmente avec l'intensité concurrentielle observée ;
- ◆ diminue avec la taille de la collectivité. Ainsi, selon les chercheurs, le seuil au-delà duquel l'avantage de la gestion privée disparaît est de 10 000 habitants.

¹¹ *Les performances des modes de gestion alternatifs des services publics : le cas de la collecte des déchets en France*, Beuve, Huet, Porcher et Saussier, mars 2013.

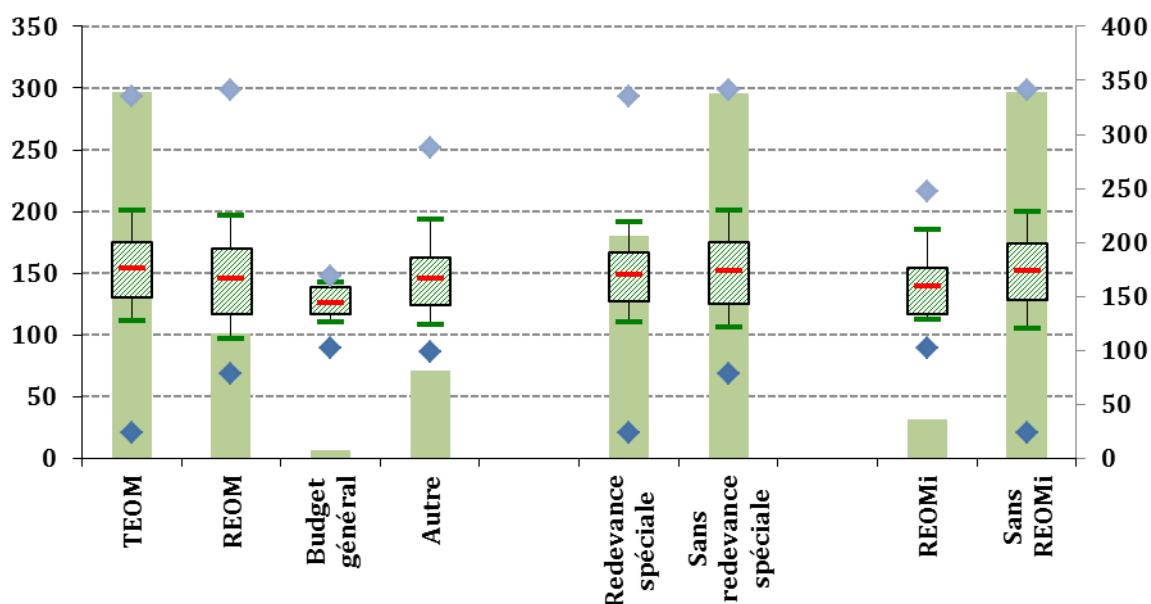
2.2.4.3.3. Facteurs relatifs au financement du service

La mission a cherché à déterminer l'influence des choix des collectivités en matière de financement du SPGD sur les coûts de gestion. Les résultats, présentés dans le graphique 36 *infra* sont peu concluants, et ne permettent notamment pas de distinguer un effet du choix de la TEOM ou de la REOM comme mode de financement principal, eu égard à la dispersion des coûts observée. La mission est conduite au même constat s'agissant de la redevance spéciale.

Les collectivités financées majoritairement par des crédits du budget général présentent des coûts inférieurs, mais le faible nombre de valeurs disponibles dans cette catégorie (8 seulement sur un échantillon de 544) rendent ce résultat peu robuste.

Le coût aidé de la gestion des déchets dans les collectivités ayant instauré la redevance incitative (REOMi) est en moyenne inférieur de 12 €/t à celui observé dans les autres collectivités, mais seules 10 % des collectivités de l'échantillon E1 l'ont mise en œuvre.

Graphique 36 : Dispersion des coûts aidés (en €/t) en fonction du mode de financement de la gestion des déchets



Source : Données ADEME, calculs Mission. Lecture : cf. supra pour les données de coûts (axe de gauche). L'histogramme vert représente le nombre de collectivités de l'échantillon E1 ayant la caractéristique mentionnée en abscisse, et est à lire sur l'axe de droite.

L'étude plus fine des résultats obtenus pour chaque catégorie de collectivité permet davantage d'observations :

- ◆ la REOM est proportionnellement plus répandue dans les petites collectivités à potentiel fiscal faible, lesquelles présentent des coûts aidés inférieurs aux collectivités de la même catégorie ayant choisi la TEOM ; le résultat est inverse dans les petites collectivités à potentiel fiscal plus élevé ;
- ◆ la TEOM est le mode de financement principal quasi exclusif dès lors que la collectivité dépasse les 20 000 habitants ; toutefois, lorsque la REOM est mise en œuvre, les coûts aidés par habitant sont inférieurs aux collectivités ayant choisi la TEOM.

Annexe III

Dès lors, sans qu'il soit possible de conclure en ce sens pour tous les types de collectivités, il apparaît que dans les deux tiers des cas (petites collectivités à faible potentiel fiscal, collectivités de taille moyenne ou grande), entre collectivités comparables, celles qui ont fait le choix de la REOM présentent des coûts moins élevés que celles qui ont fait le choix de la TEOM.

2.2.4.3.4. Facteurs de dispersion propres aux ordures ménagères résiduelles

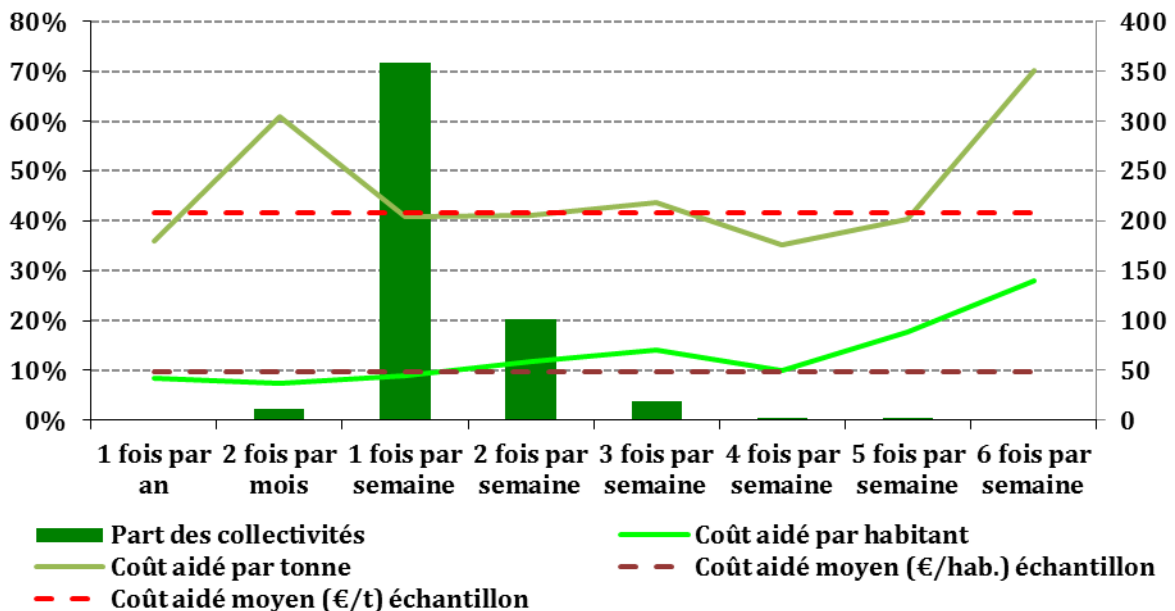
La mission relève sur l'échantillon E1 des coûts aidés moyens inférieurs :

- ♦ dans les collectivités pour lesquelles la collecte des OMR est assurée par un prestataire (50 % de l'échantillon, sur lesquels on relève un coût aidé moyen de 45 € par habitant) par rapport aux collectivités en régie (51 € par habitant) et aux collectivités dont l'organisation combine les deux modes de gestion (57 € par habitant) ;
- ♦ dans les collectivités pour lesquelles le mode de traitement principal des OMR est le stockage (coût aidé moyen de 47 € par habitant), par rapport aux collectivités qui privilégient l'incinération (50 € par habitant), en proportion égale dans l'échantillon.

Eu égard à la proportion négligeable de collectivités dont la collecte des OMR est réalisée en apport volontaire, la mission n'a pu constater d'influence du mode de collecte sur les coûts.

La mission a cherché à déterminer l'existence d'une relation entre le coût de la gestion des OMR et la fréquence majoritaire de collecte au sein de la collectivité. Le graphique 37 *infra* montre une certaine stabilité du coût aidé selon que la collectivité a choisi une collecte réalisée une, deux ou trois fois par semaine. Le coût tend à croître fortement au-delà de cette fréquence. Il est également plus élevé, par tonne, dans les collectivités, très minoritaires, ayant choisi un ramassage bimensuel.

Graphique 37 : Coûts aidés par tonne et par habitant de gestion des OMR en fonction du rythme de collecte majoritaire

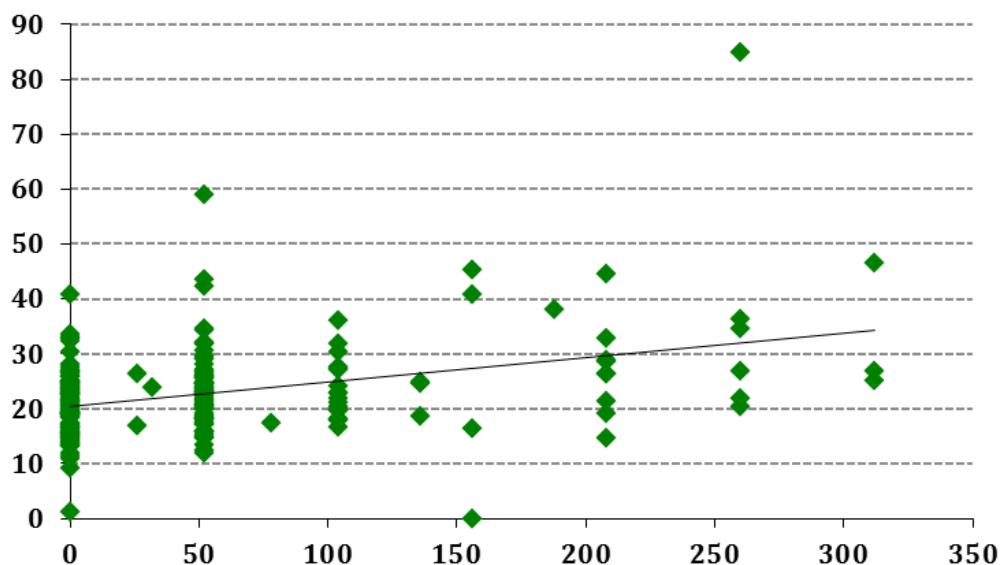


Source : Données ADEME ; calculs Mission.

Annexe III

La mission a en revanche relevé une corrélation positive, bien que limitée, entre l'existence de fréquences différentes de collecte, entre communes ou entre quartiers d'une même collectivité, et le coût aidé de gestion. La complexité de l'organisation de la collecte des OMR au sein d'une collectivité apparaît dès lors comme une source potentielle de coûts.

Graphique 38 : Évolution du coût aidé par habitant de gestion des OMR (en €/hab. en ordonnée) en fonction de l'écart en jours entre fréquence majoritaire et fréquence maximale de collecte (en abscisse)



Source : Données ADEME ; calculs Mission.

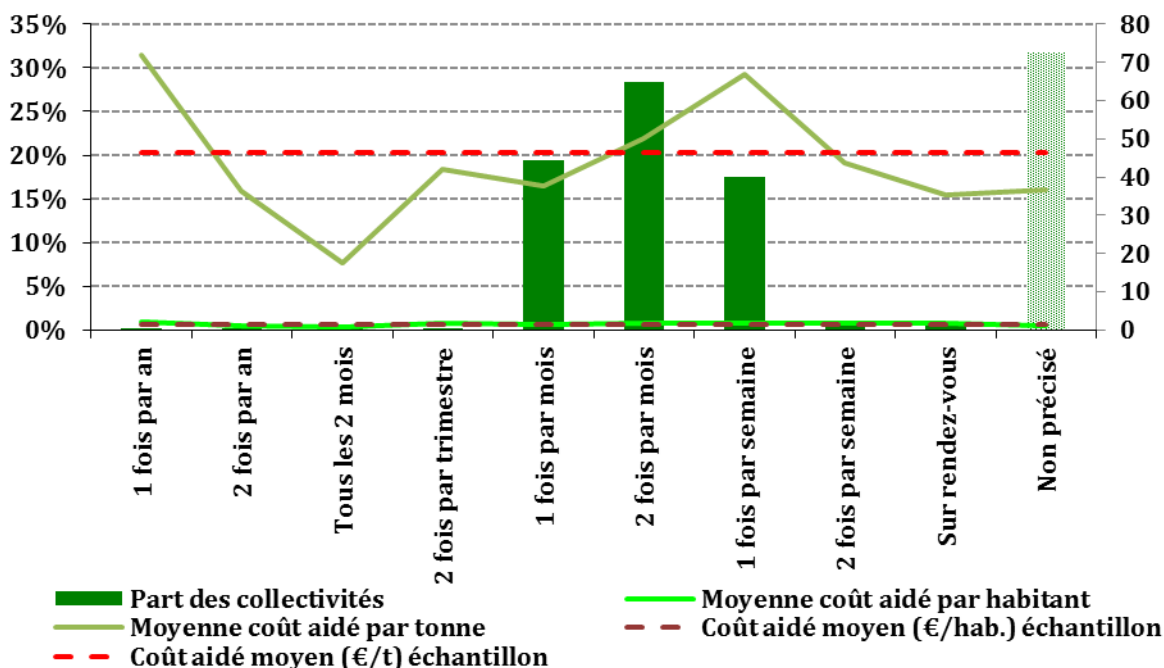
2.2.4.3.5. Facteurs de dispersion propres au verre

La mission a relevé sur l'échantillon E1 des coûts aidés moyens inférieurs :

- ♦ dans les collectivités pour lesquelles la collecte du verre est assurée par un prestataire (79 % de l'échantillon, qui présentent coût aidé moyen de 1 € par habitant) par rapport aux collectivités en régie (2 € par habitant) ;
- ♦ dans les collectivités pour lesquelles le mode de collecte est uniquement l'apport volontaire (qui constituent la grande majorité des collectivités, 84 % de l'échantillon, et présentent coût aidé moyen de 1 € par habitant), par rapport aux collectivités proposant uniquement une collecte en porte-à-porte (6 € par habitant).

Elle observe également une relation entre la fréquence de collecte et le coût aidé par tonne : les collectivités ayant choisi une collecte mensuelle présentent des coûts par tonne inférieurs de 40 % aux collectivités ayant choisi un ramassage hebdomadaire, pour des volumes collectés équivalents.

Graphique 39 : Coûts aidés par tonne et par habitant de gestion du verre en fonction du rythme de collecte



L'écart entre fréquence majoritaire et fréquence maximale de collecte du verre au sein d'une même collectivité n'apparaît en revanche pas comme un facteur de dispersion des coûts.

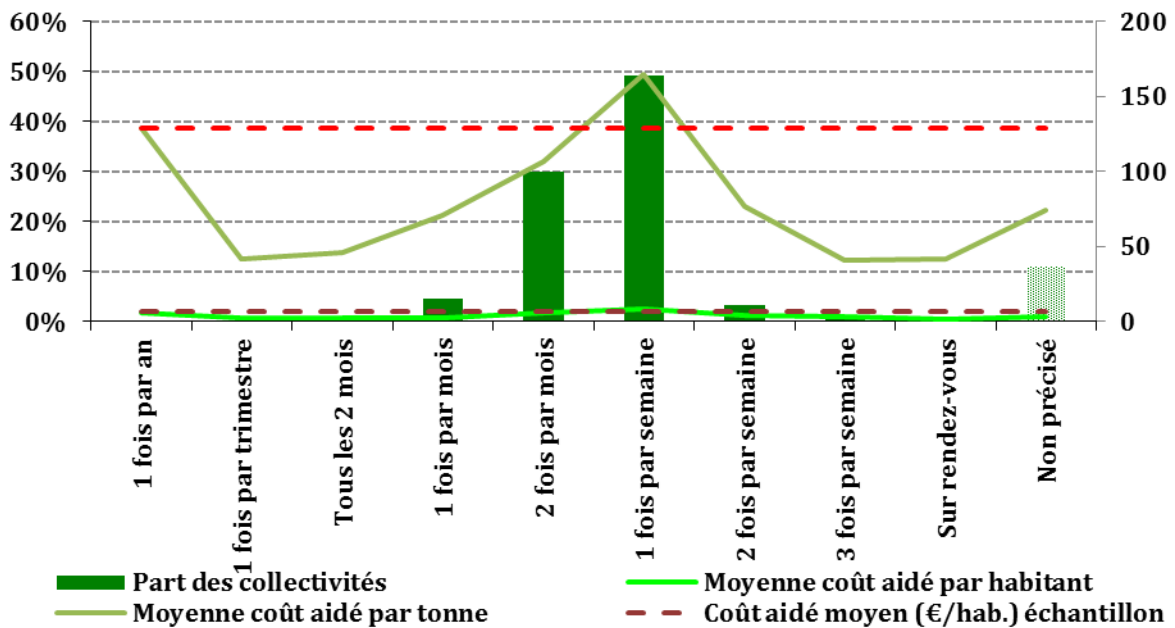
2.2.4.3.6. Facteurs propres aux RSOM

La mission a relevé sur l'échantillon E1 des coûts aidés inférieurs :

- ◆ dans les collectivités pour lesquelles la collecte des RSOM est assurée par un prestataire (62 % de l'échantillon, qui présentent un coût aidé moyen de 5 € par habitant) par rapport aux collectivités en régie (8 € par habitant) ;
- ◆ dans les collectivités pour lesquelles le mode de collecte est uniquement l'apport volontaire (35 % de l'échantillon, qui présentent un coût aidé moyen de 2 € par habitant), par rapport aux collectivités proposant également ou uniquement une collecte en porte-à-porte (63 % des collectivités, 9 € par habitant)). Ce résultat s'explique par la moindre complexité pour une collectivité d'une collecte en apport volontaire mais aussi, selon l'ADEME, par une meilleure qualité du pré-tri réalisé par les habitants lorsque la collecte est réalisée en apport volontaire, ce qui implique des taux de refus moindres.

Elle observe également une relation très nette entre la fréquence de collecte et le coût aidé par tonne : les collectivités ayant choisi une collecte bimensuelle présentent des coûts par tonne inférieurs de plus de 50 % aux collectivités ayant choisi un ramassage hebdomadaire, pour des volumes collectés équivalents.

Graphique 40 : Coûts aidés par tonne et par habitant de gestion des RSOM en fonction du rythme de collecte



Source : Données ADEME ; calculs Mission.

L'écart entre fréquence majoritaire et fréquence maximale de collecte du verre au sein d'une même collectivité n'apparaît en revanche pas comme un facteur de dispersion des coûts.

2.2.4.3.7. Facteurs propres aux déchets des déchèteries

La mission a relevé sur l'échantillon E1 des coûts aidés inférieurs dans les collectivités dans lesquelles la gestion du haut de quai des déchèteries est assurée par un prestataire (qui représentent 38 % de l'échantillon et présentent un coût aidé moyen de 20 € par habitant) par rapport aux collectivités en régie (59 %, 22 € par habitant).

Elle observe également une relation significative entre la taille de la « zone de chalandise » de la déchèterie (nombre d'habitants desservis) et le coût de gestion des déchets : les déchèteries dans lesquelles un nombre d'habitants plus important vient déposer des déchets présentent des coûts par tonne et par habitant moins élevés. Dans son référentiel des coûts 2013, l'ADEME explique ce résultat par la part importante des charges fixes en déchèterie (40 %, correspondant aux charges fonctionnelles et au « haut de quai » composé principalement du gardiennage et des amortissements) et « à la pondération des coûts selon le flux de déchet. En effet, lorsque les quantités collectées en déchèteries augmentent, la part des déchets verts a tendance à croître plus vite que d'autres flux tels que les encombrants par exemple, dont la gestion est plus coûteuse. »

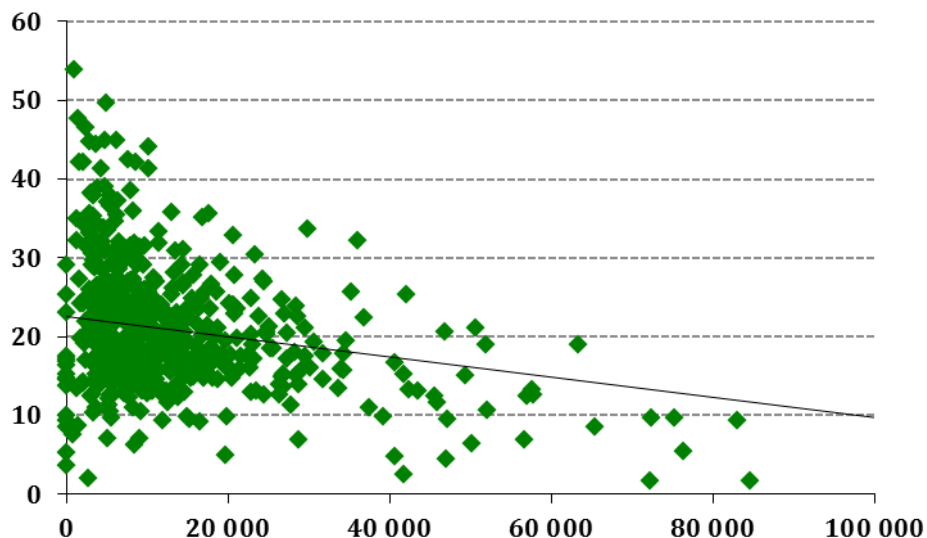
Ce résultat est atténué par le fait que les coûts des déchèteries augmentent avec le volume collecté (cf. 2.2.4.1). Dès lors, l'augmentation du maillage des déchèteries dans une collectivité a des effets contradictoires, en augmentant les coûts fixes des déchèteries et en réduisant leurs coûts variables.

Il plaide toutefois pour le développement de déchèteries bénéficiant d'une population desservie suffisamment importante, d'autant que la superficie de la « zone de chalandise » ne ressort pas comme un facteur significatif dans l'échantillon étudié par la mission : le tonnage moyen apporté en déchèteries ne diminue pas parallèlement à l'augmentation de la taille de la zone.

Annexe III

La taille critique, telle qu'elle peut être approchée à partir de cet échantillon, est *a minima* de 10 000 habitants desservis par déchèterie. Les effets d'échelle sont maximisés à partir de 20 000 habitants.

Graphique 41 : Coût aidé de gestion des déchets des déchèteries (en €/habitant) en fonction de la population moyenne dans la zone de chalandise des déchèteries



Source : Données ADEME ; calculs Mission.

2.2.5. La répartition des coûts complets par étape varie considérablement entre les types de déchets et, s'agissant du traitement, entre types de collectivités

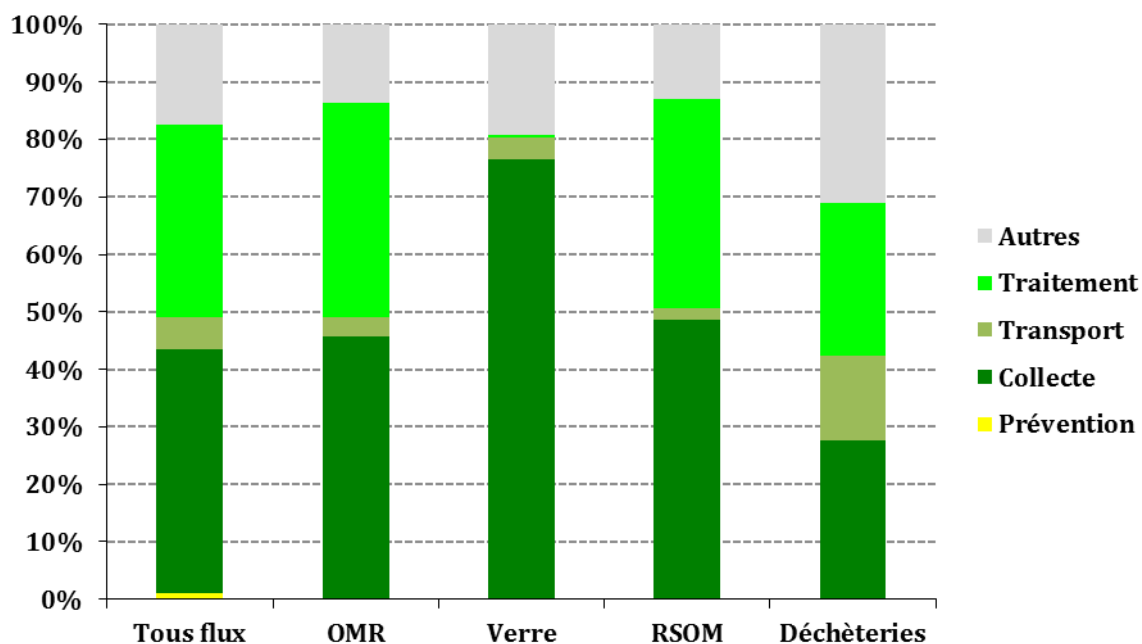
Tous flux de déchets confondus, le coût complet de gestion résulte principalement de la collecte (42 %) et du traitement (33 %). Le transport et la prévention représentent une part très nettement moindre (respectivement 6 % et 1 %), le reliquat étant constitué de charges fonctionnelles.

Cette composition moyenne masque d'importantes disparités en fonction des flux de déchets. Ainsi :

- ◆ la collecte ne représente que 28 % des coûts complets de gestion des déchèteries, contre 77 % pour le verre ;
- ◆ le traitement représente une part négligeable du coût complet de gestion du verre (0,5 %) ;
- ◆ les charges fonctionnelles représentent 31 % du coût complet des déchèteries.

Annexe III

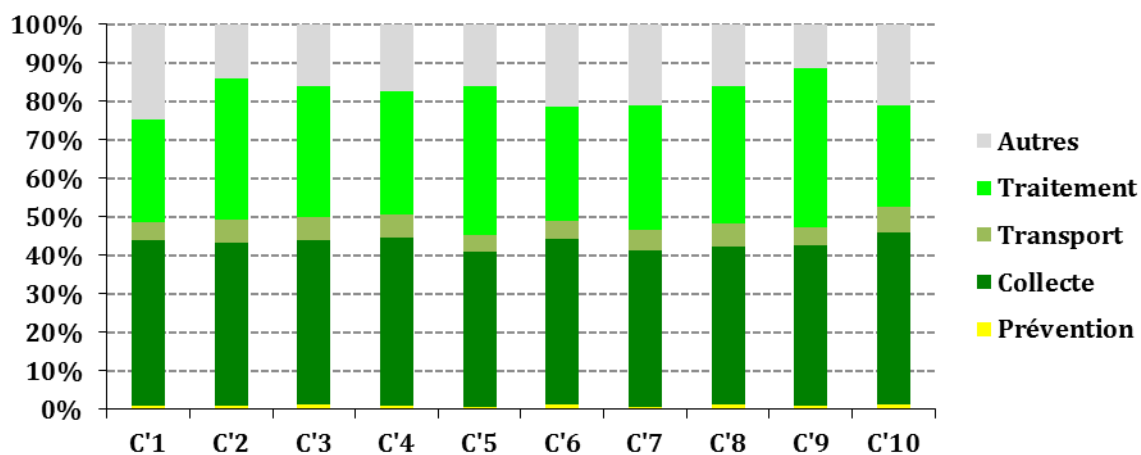
Graphique 42 : Répartition du coût complet par étape de gestion des déchets



Source : Données ADEME ; calculs Mission.

Cette répartition des coûts est relativement homogène selon les collectivités, à quelques nuances près. Si la collecte des déchets représente dans l'ensemble des catégories de collectivités 40 % à 45 % du coût complet, et le transport entre 4 et 7 %, la part du traitement ne représente que 27 % dans les collectivités rurales de très petite taille à potentiel fiscal faible, contre 41 % dans les grandes collectivités urbaines à potentiel fiscal élevé.

Graphique 43 : Répartition moyenne du coût complet par étapes tous flux confondus pour les 10 catégories de collectivités de l'échantillon E2



Source : Données ADEME ; calculs Mission.

2.2.6. Certains choix relatifs à l'organisation et à la gestion du SPGD permettent en théorie d'optimiser les coûts du service public de gestion des déchets

À l'issue de l'étude des données de la Matrice des coûts® de l'ADEME pour les échantillons de collectivités définis *supra*, la mission s'est efforcée de déterminer, pour chaque catégorie regroupant des collectivités comparables, les modes d'organisation et de gestion du service public de gestion des déchets qui minimisent les coûts de gestion, par habitant et par tonne, des déchets.

Ces résultats peuvent être présentés de plusieurs manières :

- ◆ flux par flux, c'est-à-dire les modes d'organisation et de gestion qui permettent d'obtenir, en moyenne et flux par flux, la meilleure performance en termes de coût par habitant (cf. tableau 15) ;
- ◆ tous flux confondus, c'est-à-dire les modes d'organisation et de gestion de la collectivité qui obtient pour l'ensemble des flux la meilleure performance en termes de coût par habitant (cf. tableau 16).

Les éléments présentés *infra* doivent être considérés avec prudence. En premier lieu, ils sont issus d'une étude d'échantillon à partir de données déclaratives dont la fiabilité n'est pas parfaitement avérée.

En second lieu, ils comparent les performances moyennes de collectivités ayant fait des choix différents pour un paramètre donné, toutes choses égales par ailleurs, alors qu'il est possible que le choix d'un paramètre ait une influence sur les autres.

En outre, ces comparaisons ne tiennent pas compte des facteurs historiques et politiques prévalant au choix des collectivités relatifs à ces paramètres. À cet égard, le recul historique encore limité dont dispose l'ADEME pour sa Matrice des coûts® empêche une mesure de l'évolution réelle des coûts à la suite d'un changement d'organisation.

Enfin, il est évident que les collectivités doivent procéder à un arbitrage entre l'atteinte d'un objectif d'efficacité de la gestion et la poursuite d'autres objectifs, comme la qualité du service sur le plan environnemental ou du point de vue de l'utilisateur.

L'objectif de la présente sous-partie n'est donc pas de définir les modes d'organisation du service public de gestion des déchets que les collectivités, en fonction de leurs caractéristiques, doivent retenir, mais simplement de les informer sur les paramètres permettant, toutes choses égales par ailleurs, de minimiser les coûts de gestion pour les collectivités de l'échantillon étudié.

Les tableaux *infra* permettent de constater, sur l'échantillon étudié par la mission, que :

- ◆ plus une collectivité regroupe une population importante, présente une forte densité et un potentiel fiscal élevé, plus la gestion au moins partielle de la collecte des ordures ménagères résiduelles par le recours à un contrat de prestation devient intéressante, en moyenne, pour minimiser le coût par habitant ;
- ◆ la collecte du verre et des RSOM en apport volontaire (au moins partiel) est pour la quasi-totalité des types de collectivité la garantie de coûts par habitant minimisés ;
- ◆ le recours au stockage des ordures ménagères résiduelles minimise le coût de traitement, par rapport à l'incinération, dans les collectivités de petite taille, mais pas de manière systématique dans les collectivités de plus grande taille ou à plus fort potentiel fiscal ;

Annexe III

- ◆ la gestion par contrat de prestation de service du haut de quai et de l'enlèvement des déchets des déchèteries permet en moyenne à tous les types de collectivités de minimiser les coûts par habitant de gestion des déchèteries. Toutefois, les collectivités les plus vertueuses en termes de coût complet de gestion des déchets gèrent plutôt leurs déchèteries en régie, au moins en ce qui concerne le haut de quai mais aussi l'enlèvement des déchets dans les collectivités à potentiel fiscal moyen.

Tableau 15 : Organisation retenue par les collectivités présentant le coût par habitant moyen le plus faible – Flux par flux

	C'1	C'2	C'3	C'4	C'5	C'6	C'7	C'8	C'9	C'10
Caractéristiques des collectivités (pour mémoire)										
Population (nombre d'habitants)	< 7 500	7 500-19 999	7 500-19 999	7 500-19 999	7 500-19 999	20 000-49 999	20 000-49 999	> 50 000	> 50 000	
Habitat au sens de l'ADEME	Rural	Rural	Rural	Mixte	Mixte	Rural	Mixte	Mixte	Urbain	Touristique
Potentiel fiscal (en € par habitant)	< 200	< 200	200-500	< 200	200-500	200-500	200-500	200-500	> 200	
Flux	Critère	Organisation du SPGD								
OMR	Gestion	Mixte	Régie	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.	Mixte	Presta.
	Collecte	PAP	PAP	PAP	AV	PAP	PAP	PAP	Mixte	PAP
	Fréquence	2/mois	1/sem.	1/sem.	1/sem.	1/sem.	1/sem.	3/sem.	1/sem.	1/sem.
	Traitement	Stockage	Stockage	Stockage	Incinération	Stockage	Stockage	Stockage	Incinération	Mixte
Verre	Gestion	Presta.	Régie / Presta.	Mixte	Presta.	Presta.	Presta.	Mixte	Régie	Régie
	Collecte	Mixte	AV	Mixte	AV	AV	AV	AV	AV	AV
	Fréquence	2/mois	2/mois	1/sem.	1/mois	1/mois	2/mois	1/mois	1/mois	1/sem.
RSOM	Gestion	Presta.	Presta.	Mixte	Régie	Régie	Régie	Presta.	Régie	Presta.
	Collecte	AV	AV	AV	AV	AV	AV	AV	AV	AV
	Fréquence	1/mois	1/sem.	2/mois	2/mois	1/sem.	Tous les 2 mois	3/sem.	2/sem.	1/mois
Déchets des déchèteries	Haut de quai	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.
	Enlèvement	Régie	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.

Source : Calculs Mission sur l'échantillon E2. En jaune : absence de diversité suffisante des modes de gestion dans la catégorie permettant de comparer les performances pour le critère sur l'aligné. Fréquence maj. : fréquence de collecte majoritaire dans la collectivité. Presta. : prestation.

Annexe III

Tableau 16 : Organisation retenue par la collectivité présentant le coût par habitant le plus faible – Tous flux confondus

	C'1	C'2	C'3	C'4	C'5	C'6	C'7	C'8	C'9	C'10
Caractéristiques des collectivités (pour mémoire)										
Population (nombre d'habitants)	< 7 500	7 500 – 19 999	7 500 – 19 999	7 500 – 19 999	7 500 – 19 999	20 000 – 49 999	20 000 – 49 999	> 50 000	> 50 000	
Habitat au sens de l'ADEME	Rural	Rural	Rural	Mixte	Mixte	Rural	Mixte	Mixte	Urbain	Touristique
Potentiel fiscal (en € par habitant)	< 200	< 200	200-500	< 200	200-500	200-500	200-500	200-500	> 200	
Flux										
Critère										
Organisation du SPGD										
OMR	Gestion	Mixte	Presta.	Presta.	Régie	Régie	Régie	Presta.	Mixte	Presta.
	Collecte	PAP	PAP	PAP	PAP	PAP	PAP	PAP	PAP	PAP
	Fréquence	1/sem.	1/sem.	2/sem.	1/sem.	1/sem.	2/sem.	2/mois	2/sem.	2/sem.
	Traitement	Stockage	Stockage	Stockage	Mixte	Stockage	Stockage	Mixte	Stockage	Stockage
Verre	Gestion	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.	Régie	Presta.	Presta.	Mixte	Presta.
	Collecte	Mixte	AV	AV	AV	AV	AV	AV	Mixte	PAP
	Fréquence	2/mois	2/mois	1/sem.	1/mois	1/mois	1/sem.	1/mois	1/sem.	1/sem.
RSOM	Gestion	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.	Régie	Régie	Presta.	Mixte	Presta.
	Collecte	AV	AV	PAP	AV	AV	Mixte	Mixte	Mixte	AV
	Fréquence	1 par mois	1/sem.	1/sem.	2/mois	1/sem.	1/sem.	2/mois	1/sem.	1/sem.
Déchets des déchèteries	Haut de quai	Régie	Régie	Presta.	Régie	Régie	Régie	Presta.	Presta.	Régie
	Enlèvement	Presta.	Presta.	Presta.	Presta.	Régie	Régie	Presta.	Presta.	Presta.

Source : Calculs Mission sur l'échantillon E2. Fréquence de collecte majoritaire dans la collectivité. Presta. : prestation.

2.2.7. Le gain moyen qu'une collectivité peut retirer d'une modification de l'organisation ou de la gestion du service public dépend d'un ensemble de paramètres qui rendent son évaluation difficile

En s'appuyant sur l'échantillon E2 de collectivités étudié *supra*, la mission s'est efforcée de mesurer les effets moyens, sur le coût complet par habitant, de décisions pouvant être prises par les collectivités en matière de mode de gestion (régie, prestation, mixte), de mode de collecte (porte-à-porte, apport volontaire, mixte) et de fréquence majoritaire de collecte, pour chacun des quatre principaux flux de déchets. Pour approcher une telle mesure, elle a comparé les coûts obtenus par des collectivités comparables avec des modes d'organisation et de gestion différents.

Les précautions méthodologiques mentionnées *supra* s'appliquent aux résultats de la présente partie. La mission s'est en outre interdit de calculer des impacts sur les coûts lorsque le nombre de données disponibles était insuffisant.

Sous ces réserves, le tableau 17 donne les indications suivantes :

- ◆ l'externalisation totale (passage de la régie à un contrat de prestation) de la collecte des OMR n'est pas nécessairement un gage de diminution du coût de la collecte, un système mixte pouvant s'avérer plus avantageux pour les très petites collectivités – ce qui peut s'expliquer par le degré moindre de concurrence dans la réponse aux appels d'offre de ces collectivités – comme pour les plus grandes ;
- ◆ le passage à l'apport volontaire ou à un système mixte pour les OMR (cas statistiquement très rares) serait générateur de surcoût, alors qu'il permettrait pour toutes les catégories de collectivités de diminuer leur coût complet de 2 à 14 € par habitant pour le verre et de 4 à 17 € par habitant pour les RSOM ;
- ◆ la baisse de fréquence majoritaire de collecte au sein de la collectivité n'engendrerait pas nécessairement une économie, quel que soit le flux ;
- ◆ l'intérêt d'une externalisation du haut de quai et de l'enlèvement des déchets des déchèteries en termes de coût de gestion de ces déchets dépend fortement des caractéristiques de la collectivité concernée.

Tableau 17 : Comparaison des coûts complets par habitant (en €), pour les catégories de collectivités de l'échantillon E2, pour différents modes de gestion et d'organisation

	C'1	C'2	C'3	C'4	C'5	C'6	C'7	C'8	C'9	C'10
OMR (coût de la collecte)										
Externalisation complète	-5	3	1	-1	1	-5	-3	-3	4	-4
Externalisation partielle	-9	5	-	-	-	-	5	-2	0	-
Retour partiel en régie	-4	2	-	-	-	-	8	1	-4	-
Passage à l'AV	-	-	-	-	0	-	-	-	-	6
Passage au Mixte	-	4	-	-	-	5	-	2	0	-
C1 à C0,5	-6	-	-	5	-	-	-1	-11	-	-
C2 à C1	-	-	-	-3	-10	-	-3	-4	-2	-8
C3 à C2	-	-	-	-	-	-	-	10	-7	-8
Verre										
Externalisation complète	-	0	-	-5	-7	-1	-3	-1	1	3
Externalisation partielle	-	-	-	-5	-	-	-	-2	0	-

Annexe III

	C'1	C'2	C'3	C'4	C'5	C'6	C'7	C'8	C'9	C'10
Retour partiel en régie	-	-	-	-1	-	-	-	0	-1	-
Passage à l'AV	-14	-9	-	-11	-7	-	-	-	-2	-
Passage au Mixte	-15	-	-	-12	-	-	-	-	-2	-
C1 à C0,5	-6	0	1	4	2	0	-2	0	0	5
C2 à C1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
C3 à C2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
C1 à sur RDV	-5	-	-	-	-	-	-	-	-	3
RSOM										
Externalisation complète	-	-4	-5	-4	-5	2	3	-2	0	-4
Externalisation partielle	-	2	-	-4	-	-1	8	5	-1	-3
Retour partiel en régie	-	6	-	0	-	-3	5	7	-1	1
Passage à l'AV	-4	-9	-7	-17	-7	-11	-13	-4	-11	-10
Passage au Mixte	2	11	-5	-9	-3	-11	-5	-1	-1	-7
C1 à C0,5	-3	6	2	-2	3	2	-2	-4	-2	-5
C2 à C1	-	-	0	-	-	-7	-	-	7	-9
C3 à C2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
C1 à sur RDV	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Déchets des déchèteries										
Externalisation complète HDQ	7	-4	0	-3	-7	0	4	0	-3	1
Externalisation partielle HDQ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retour partiel en régie HDQ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Externalisation complète enlèvement	-1	-4	18	2	-	0	10	-3	-3	3
Externalisation partielle enlèvement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Retour partiel en régie enlèvement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Source : Données ADEME ; calculs Mission. C0,5 : collecte deux fois par mois. C1/C2/C3 : collecte une/deux/trois fois par semaine. RDV : rendez-vous. HDQ : haut de quai. Un chiffre négatif veut dire que le changement du paramètre en question permet une baisse du coût complet. Les cases ne comportant qu'un tiret correspondent à des tests pour lesquels la mission ne disposait pas de données en nombre suffisant.

Dans le cas spécifique du passage de la collecte en porte-à-porte à l'apport volontaire pour le verre et les RSOM, dont on vient de démontrer qu'il pourrait engendrer des économies substantielles pour tous les types de collectivités, la question se pose de l'impact d'une telle mesure en termes de tonnages collectés. Pour y répondre, la mission a comparé les volumes de déchets recyclables collectés par des collectivités comparables ayant choisi soit le porte-à-porte soit l'apport volontaire.

Annexe III

Le tableau 18 *infra* montre que les collectivités qui collectent les recyclables en apport volontaire relèvent des volumes par habitant moins élevés que les autres (à l'exception des plus grandes collectivités pour le verre), de 2 à 10 kg/hab. pour le verre et de 2 à 24 kg/hab. pour les RSOM. Ce résultat peut s'expliquer par :

- ◆ un comportement plus vertueux en matière de déchets du citoyen lorsqu'il doit porter ses déchets recyclables au point d'apport volontaire, hypothèse peu probable au sens de la mission ;
- ◆ d'éventuels détournements de flux de recyclables vers les ordures ménagères résiduelles. Le tableau *infra* montre que les collectivités qui ont choisi l'apport volontaire pour les recyclables n'enregistrent pas nécessairement une hausse des volumes d'OMR : c'est le cas pour les petites communes rurales à faible potentiel fiscal, mais pas par exemple pour les grandes collectivités urbaines. L'importance des écarts de volumes d'OMR selon le mode de collecte choisi pour le verre et les RSOM semble indiquer que de trop nombreux paramètres influencent ce résultat pour permettre d'en tirer des conclusions.

Tableau 18 : Comparaison des volumes de déchets par habitant (en kg/hab.) en fonction du mode de collecte, pour les catégories de collectivités de l'échantillon E2

	C'1	C'2	C'3	C'4	C'5	C'6	C'7	C'8	C'9	C'10
Verre										
Passage du PAP à l'AV	-5	-10		-2	-7				5	
RSOM										
Passage du PAP à l'AV	-4	-2	-11	-22	-5	-11	-24	-4	-12	-19
OMR										
Passage du PAP à l'AV pour le verre	5	-11		56	-78				-64	
Passage du PAP à l'AV pour les RSOM	12	-49	-43	48	-43	2	46	153	-41	-328

Source : Données ADEME ; calculs Mission. Les cases vides correspondent à des catégories pour lesquelles la collecte du verre est en apport volontaire pour toutes les collectivités de l'échantillon.

2.2.8. Le taux de couverture des coûts de gestion du SPGD par les recettes issues des ventes de matériaux, des éco-organismes, des aides publiques et des recettes de prélèvements obligatoires présente une forte dispersion

2.2.8.1. Taux de couverture du coût complet par les produits hors prélèvements

Dans la présente sous-partie, on entend par produits :

- ◆ les recettes industrielles des collectivités provenant de la vente de matières issues de la collecte et du traitement des déchets ;
- ◆ les soutiens versés par les éco-organismes ;
- ◆ les aides publiques versées notamment par l'ADEME et les conseils généraux.

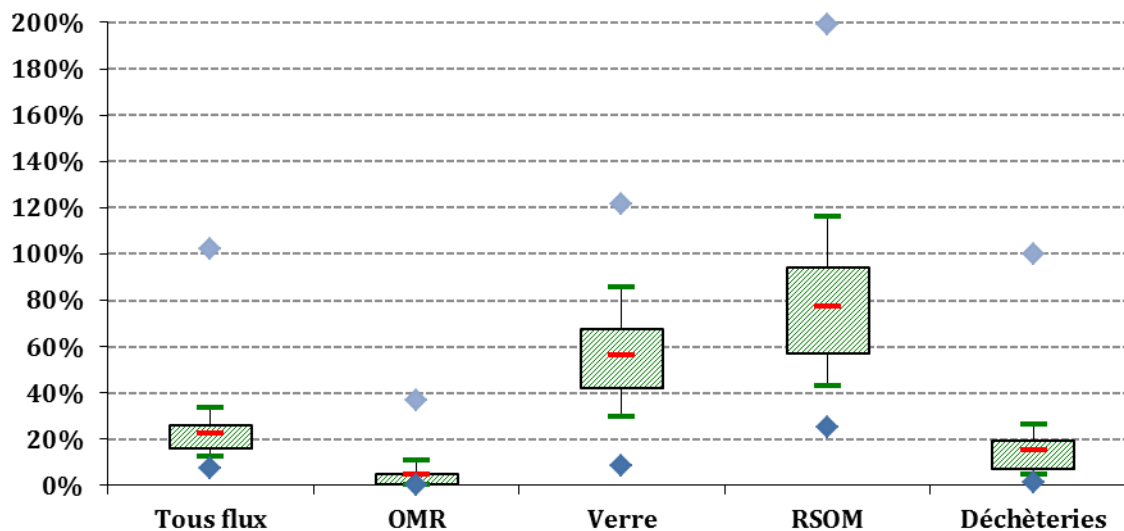
La mission observe une très forte dispersion des taux de couverture selon les flux de déchets :

- ◆ pour les ordures ménagères résiduelles, ce taux est structurellement très faible (5 % en moyenne sur l'échantillon E2) en raison du faible niveau des recettes industrielles et des soutiens des éco-organismes, même si certaines collectivités parviennent à couvrir une part importante de leurs coûts (jusqu'à 37 %) grâce à la valorisation énergétique de l'incinération ;

Annexe III

- ◆ le taux de couverture est beaucoup plus élevé pour le verre et les RSOM (respectivement 56 % et 77 % en moyenne) en raison des soutiens des éco-organismes et peut atteindre des valeurs supérieures à 100 %, ces soutiens permettant à la collectivité de sur-couvrir ses coûts grâce à de bonnes performances de tri.

Graphique 44 : Dispersion du taux de couverture du coût complet par les produits perçus par les collectivités de l'échantillon E2 par flux de déchet



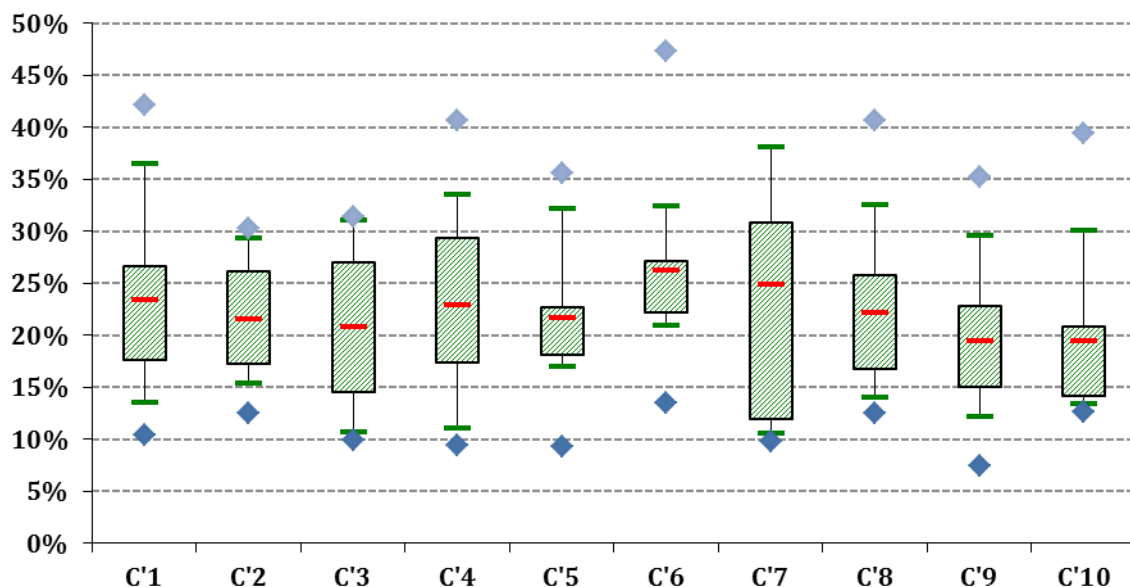
Source : Données ADEME, calculs Mission.

Si l'on distingue par catégorie de collectivité, le taux de couverture moyen varie selon les catégories entre 19 % et 26 %. De ce point de vue, les collectivités rurales à potentiel fiscal moyen (C'6) optimisent les ressources hors prélèvements : 90 % des collectivités de cette catégorie couvrent plus de 20 % de leur dépense grâce aux différents produits.

Cette dispersion est le résultat d'une combinaison de facteurs ayant un impact sur les recettes ou les coûts du service, dont les plus importants sont l'optimisation du niveau de service (fréquences de collecte en particulier), la capacité à obtenir des montants de recettes élevés par la vente de matériaux, l'implantation dans un secteur où il existe une forte concurrence entre les installations, ou encore l'optimisation par les collectivités du barème des éco-organismes.

Annexe III

Graphique 45 : Dispersion du taux de couverture du coût complet par les produits perçus par les collectivités de l'échantillon E2 par catégorie de collectivité

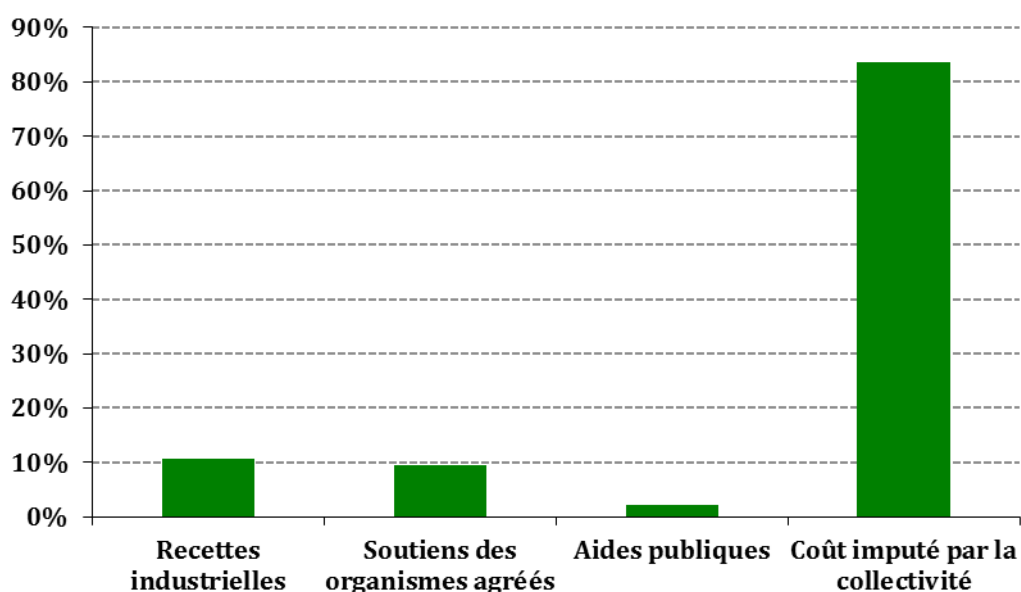


Source : Données ADEME, calculs Mission.

2.2.8.2. Taux de couverture du coût aidé par les autres recettes

A ces produits s'ajoute, pour le financement de la gestion des déchets par les collectivités, les recettes de TEOM (après prélèvement par l'État de 8 % du rendement de cette taxe pour frais de gestion), REOM, redevance spéciale, et autres recettes prélevées sur les bénéficiaires du service. L'addition de ces recettes, hors produits mentionnés *supra*, constitue le « coût imputé » au sens de l'ADEME, et représente en moyenne plus de 80 % des recettes du SPGD.

Graphique 46 : Taux moyen de couverture du coût complet de gestion des déchets par les différentes recettes du service public de gestion des déchets dans les collectivités de l'échantillon E1

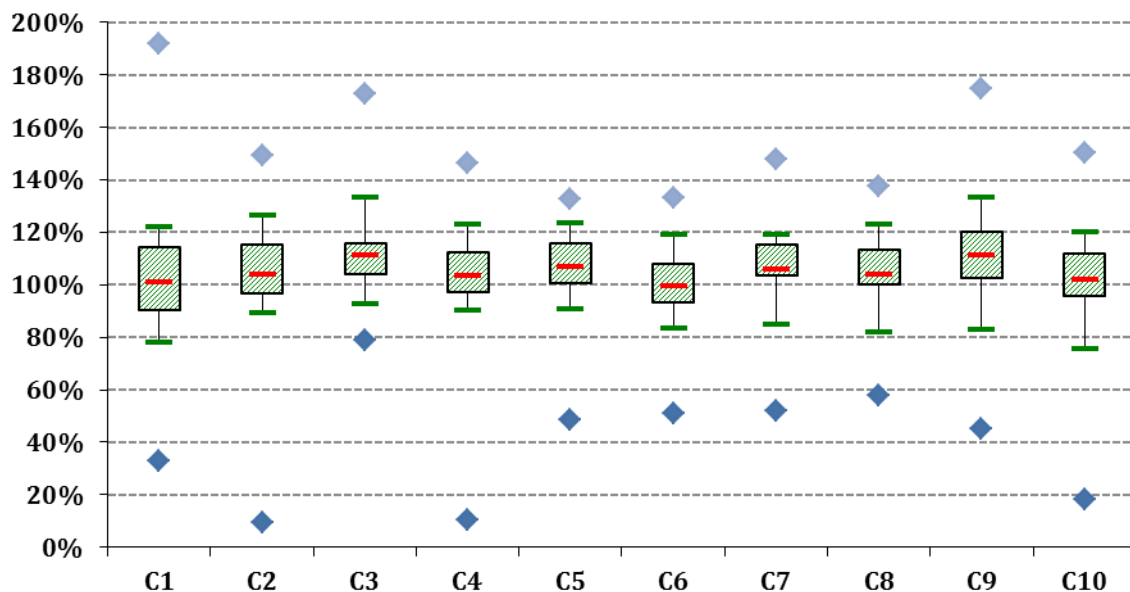


Source : Données ADEME ; calculs Mission.

Annexe III

La dispersion du taux de couverture du coût aidé par le coût imputé est très importante au sein d'une même catégorie de collectivité. Si l'on observe pour toutes les catégories un taux moyen supérieur à 100 % (impliquant que les recettes prélevées sur les bénéficiaires du service surcompensent en moyenne les coûts qu'il engendre, ce que mesure en effet l'ADEME dans son référentiel des coûts), certaines collectivités peuvent enregistrer des taux de couverture trois à cinq fois supérieurs à des collectivités appartenant à la même catégorie, la part des coûts non couverts devant alors être compensés par des crédits budgétaires des collectivités concernées.

Graphique 47 : Taux de couverture du coût aidé TTC par le coût imputé pour les collectivités de l'échantillon E1



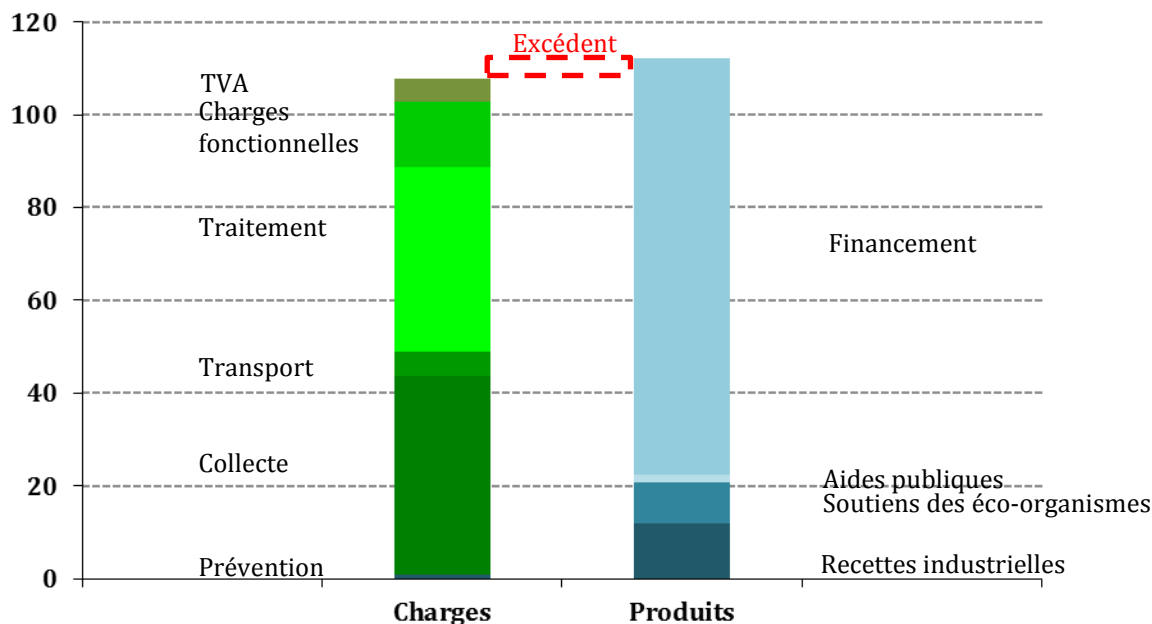
Source : Données ADEME ; calculs Mission.

2.2.8.3. Compte de résultat schématique du service public de gestion des déchets

Le graphique 48 *infra* présente un compte de résultat moyen des collectivités de l'échantillon E2, montrant la part des différentes étapes de la gestion des déchets dans les charges et celles des différentes ressources dans les produits.

Cette présentation permet d'identifier l'existence d'un excédent des produits sur les charges, de 4,2 € par habitant en moyenne sur l'échantillon, soit, par extrapolation au niveau national, 282 M€.

Graphique 48 : Composition des charges et des produits de gestion des déchets par les collectivités de l'échantillon E2 (en € par hab.)



Source : Données ADEME ; calculs Mission.

2.3. Le service public de gestion des déchets contient un gisement potentiel d'économies estimées à 1,3 Mds€

2.3.1. Des marges de performance existent pour les collectivités en matière de production de déchets, de part des OMR dans le volume total et de coût de gestion par habitant

La mission s'est attachée à exploiter les données relatives aux collectivités formant les deux échantillons de collectivités étudiées afin de définir, pour chaque catégorie de collectivités, des objectifs de performance.

Les indicateurs retenus par la mission pour mesurer la performance du service public de gestion des déchets sont :

- ◆ le volume par habitant de déchets ménagers et assimilés pris en charge par le SPGD, indicateur fournissant une mesure de la performance économique et environnementale de la collectivité en matière de prévention des déchets ;
- ◆ la part des déchets autres que les ordures ménagères résiduelles dans le volume total des déchets, indicateur fournissant une mesure de l'efficacité du tri sélectif et donc de la performance environnementale du service¹² ;

¹² La mission a fait le choix de ne pas retirer de cet agrégat les déchets des déchèteries. En effet, si elle est consciente qu'une part significative des déchets collectés en déchèterie seront incinérés ou stockés, elle n'est pas en mesure de déterminer dans quelle proportion et considère que le dépôt de déchets en déchèterie correspond à une forme de geste de tri, compte tenu d'une part de l'éloignement géographique de la déchèterie, par rapport à la poubelle individuelle (dans tous les cas) ou au point d'apport volontaire (dans la plupart des cas), et d'autre part du développement des points d'apport volontaire des filières REP au sein des déchèteries.

Annexe III

- ◆ le coût complet de gestion des déchets par habitant, indicateur fournissant une mesure de l'efficacité de la collectivité dans la gestion du SPGD et par conséquent de la performance économique du service.

Ces indicateurs correspondent, pour le premier et le troisième, à deux des quatre indicateurs préconisés par une étude du centre national de la recherche scientifique (CNRS) réalisée à partir de travaux l'institut de la gestion déléguée (IGD) en liaison avec l'association des maires de France¹³.

Ces indicateurs ne sont pas exclusifs d'autres mesures de la performance du service, tenant notamment à la qualité du service perçue par le citoyen, partiellement mesurable à partir de la fréquence de collecte : cette dimension est traitée dans la suite du rapport (cf. 3.2 *infra*).

Enfin, ces trois indicateurs ne sont pas des variables indépendantes : il est possible de minimiser les coûts en limitant le tri, ou encore en ne faisant pas de prévention et en laissant augmenter le volume de déchets produits. Il revient à chaque collectivité de définir la pondération qu'elle accorde à chacun de ces objectifs. En revanche, ils présentent une cohérence et leur atteinte simultanée est possible, dans la mesure où, selon les scénarios, le ratio entre les tonnages évités et la baisse des coûts est compris entre 185 et 195 €, ce qui correspond bien au coût complet d'une tonne de déchets mesuré par l'ADEME dans son référentiel des coûts (191 €).

Le tableau 19 *infra* fournit, pour chaque catégorie de collectivité, des cibles de performance à atteindre pour chacun de ces indicateurs.

Encadré 5 : Méthode d'élaboration des cibles de performance

La mission a retenu, pour chaque cible de performance, trois scénarios :

- scénario minimal : la cible à atteindre par la collectivité est la médiane de la distribution des performances des collectivités de l'échantillon E2 ;
- scénario moyen : la cible à atteindre est la valeur limite entre le quartile des collectivités ayant la meilleure performance pour cet indicateur dans l'échantillon E2 et le quartile suivant. Il s'agit donc de la performance qu'égalent ou dépassent 25 % des collectivités de l'échantillon ;
- scénario maximal : la cible à atteindre est la valeur limite entre le décile des collectivités ayant la meilleure performance pour cet indicateur dans l'échantillon E2 et le décile suivant. Il s'agit donc de la performance qu'égalent ou dépassent 10 % des collectivités de l'échantillon.

Il convient de relever que les dix catégories étudiées par la mission incluent 80 % des collectivités de l'échantillon E2 soit, sous réserve des éléments présentés *supra* relatifs à la représentativité des échantillons, 80 % des collectivités métropolitaines exerçant la compétence de gestion des déchets. Les objectifs proposés par la mission doivent par conséquent faire l'objet d'une adaptation pour les collectivités n'appartenant pas aux dix catégories au regard de leur population, de leur catégorie d'habitat et de leur potentiel fiscal.

¹³ Le service public local des déchets ménagers à la recherche d'indicateurs de performance, Gérard Bertolini, CNRS, *Réalités industrielles*, février 2008.

Tableau 19 : Cibles de performance des différentes catégories de collectivités

	C'1	C'2	C'3	C'4	C'5	C'6	C'7	C'8	C'9	C'10
Caractéristiques des collectivités de la catégorie (pour mémoire)										
Population (nombre d'habitants)	< 7 500	7 500 – 19 999	7 500 – 19 999	7 500 – 19 999	7 500 – 19 999	20 000 – 49 999	20 000 – 49 999	> 50 000	> 50 000	
Habitat au sens de l'ADEME	Rural	Rural	Rural	Mixte	Mixte	Rural	Mixte	Mixte	Urbain	Touristique
Potentiel fiscal (en € par habitant)	< 200	< 200	200-500	< 200	200-500	200-500	200-500	200-500	> 200	
Cibles de performance										
Scénario										
Indicateur	484	515	451	576	519	490	585	545	500	571
Minimal	407	456	416	505	504	467	525	527	471	548
Moyen	395	446	390	470	475	454	485	496	455	504
Maximal	56	59	54	60	63	54	59	57	49	50
Part des non-OMR dans le volume (en %)	64	68	59	70	64	59	65	63	52	62
	72	71	69	75	75	69	68	65	54	72
Minimal	95	85	85	99	86	94	102	105	100	140
Moyen	81	79	77	92	83	79	85	96	97	115
Maximal	72	73	77	91	79	72	82	79	90	105

Source : Calculs Mission à partir de l'échantillon E2 (données ADEME).

2.3.2. L'atteinte par les collectivités des cibles de performance proposées permettrait, en retenant un scénario moyen, une réduction des volumes de déchet de 3 millions de tonnes et une économie en dépenses du SPGD de 1,3 Md€

La mission s'est ensuite efforcée de mesurer, pour chaque scénario, ses implications en termes de réduction des volumes de déchets produits et de coût de gestion de ces déchets par les collectivités.

Pour ce faire, elle a extrapolé à l'ensemble de la population française hors Paris le volume de déchets et le coût complet de gestion de ces déchets observés sur l'échantillon E2 (composé pour mémoire de 214 collectivités, représentant 10,5 millions habitants), puis ajouté au résultat le coût complet observé à Paris. Il s'agit *a priori* d'un minorant du coût complet de gestion des déchets par l'ensemble des collectivités métropolitaines, dans la mesure où les collectivités remplissant la Matrice des coûts® de l'ADEME depuis plusieurs années, donc fournissant des données sur leur gestion du SPGD, peuvent être supposées plus efficaces en moyenne.

Sous cette réserve, la mission estime que l'atteinte par les collectivités des cibles de performance présentées *supra* permettrait :

- ◆ une réduction du volume de déchets pris en charge par le SPGD comprise entre 936 000 t et 4,5 Mt, soit 3 % à 13 % du volume actuel, avec pour le scénario moyen une réduction de 3 millions de tonnes (-9 %) ;
- ◆ une diminution du coût complet de gestion du SPGD comprise entre 856 M€ et 1,9 Md€, soit 8,1 % à 18,1 % du coût actuel, avec pour le scénario moyen une diminution de la dépense de 1,3 Md€ (12,3 %).

Dans l'hypothèse où l'échantillon de collectivités utilisé par la mission serait composé de collectivités plus efficaces en moyenne dans la gestion de leurs déchets, l'atteinte des cibles *infra* serait plus difficile pour les collectivités les moins efficaces. En revanche, l'atteinte des objectifs de réduction des volumes et des coûts des déchets présentés *supra* nécessiterait des efforts moindres de la part de ces collectivités.

Tableau 20 : Marges potentielles de réduction des volumes de déchets et d'économies en dépenses pour le service public de gestion des déchets

Scénario	Écart en valeur absolue par rapport à la performance de l'ensemble des collectivités	Écart en % par rapport à la performance de l'ensemble des collectivités
Volumes de déchets produits (en tonnes)		
Minimal	0,9 Mt	3 %
Moyen	3,0 Mt	9 %
Maximal	4,5 Mt	13 %
Coût complet de gestion des déchets		
Minimal	856,3 M€	8,1 %
Moyen	1 300,8 M€	12,3 %
Maximal	1 856,4 M€	25 %

Source : Calculs Mission à partir de l'échantillon E2 (données ADEME).

3. Le bilan socio-économique du service public de gestion des déchets doit inclure ses performances en termes environnemental, d'emploi et de satisfaction du consommateur

Afin de bénéficier de la vision la plus exhaustive possible des coûts et de la performance du service public de gestion des déchets, la mission s'est efforcée d'intégrer à sa réflexion les bénéfices et les coûts non reflétés dans les dépenses estimées dans les parties précédentes de la présente annexe. Elle a par conséquent cherché à mesurer la performance environnementale et sociale de la gestion des déchets.

3.1. Les études de monétarisation des coûts externes notamment environnementaux montrent que le SPGD induit des coûts non négligeables qui ne sont pas reflétés dans les prix

Les développements *infra* s'appuient sur des études conduites par divers organismes publics et chercheurs sur les coûts des externalités liées aux choix opérés en matière de gestion des déchets. Ils présentent les coûts externes par étape de gestion des déchets. La mission a toutefois été confrontée à l'absence d'étude synthétique récente des externalités de la gestion des déchets, les différents travaux existants étant difficilement comparables tant dans leur champ que dans leur méthode d'investigation.

En théorie économique, les principales externalités liées à la gestion des déchets sont principalement¹⁴ :

- ◆ les coûts de l'irréversibilité de certains choix, liée à l'occupation du sol par une installation de traitement et par la nécessité d'amortir un investissement par la garantie d'un flux régulier de déchets à traiter dans l'installation, au détriment de la réorientation de ces flux vers d'autres solutions de traitement ;
- ◆ la pollution de l'air, du sol et de l'eau par les effluents ;
- ◆ les nuisances autres que la pollution, notamment relatifs aux aménités paysagères, auxquelles il convient d'ajouter le coût social reflété par le phénomène de refus de la population de voir s'implanter une installation de traitement à proximité (phénomène de « NIMBY » ou « *not in my backyard* ») ;
- ◆ les accidents occasionnés par la collecte, le tri ou le traitement des déchets ;
- ◆ l'investissement personnel des usagers dans le geste de tri, ou coût d'opportunité du tri ;
- ◆ à l'inverse, la pollution évitée et l'économie de ressources naturelles par la valorisation des déchets sous forme d'énergie ou de matière ;
- ◆ les impacts économiques et commerciaux liés à l'écoconception.

¹⁴ Les études de monétarisation des externalités associées à la gestion des déchets, Cheze et Arnold, direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, ministère de l'écologie et du développement durable, 2004.

3.1.1. L'étude des externalités liées à la prévention des produits permet de mesurer un coût environnemental brut de la gestion des déchets qui doit être mis en regard de la pollution évitée par le SPGD

3.1.1.1. Écoconception

Une publication de l'ADEME d'octobre 2012¹⁵ illustre les bénéfices potentiels de l'écoconception, sans qu'il ne soit possible d'en mesurer de manière précise les impacts :

- ◆ amélioration de la compétitivité-coût et réduction de la vulnérabilité à la volatilité des cours des matières premières, par abaissement des coûts de revient notamment des matières premières (moindre utilisation) et des fluides (énergie, eau) ;
- ◆ avantages commerciaux liés à la mise en avant de l'écoconception comme argument de vente et le positionnement sur des segments à plus forte valeur ajoutée.

3.1.1.2. Prévention des déchets

Une étude de la Commission européenne¹⁶ a cherché à mesurer les impacts de la prévention des déchets en termes d'émissions de gaz à effet de serre, d'acidification, d'eutrophisation (exposition du milieu à un excès chronique de nutriments), de prélèvement sur les ressources en fonction des différents flux.

Ces travaux montrent un impact supérieur de la prévention des déchets en fin de vie, par rapport à la prévention des déchets au niveau du processus de production. Les plastiques, les déchets alimentaires, les métaux, le papier et le verre sont, par ordre décroissant, les flux pour lesquels la prévention a un impact environnemental potentiel le plus élevé. Ainsi, la prévention d'une tonne de déchets plastiques permet d'éviter entre 2,9 et 7,4 tonnes de CO₂.

Tableau 21 : Impact environnemental de la prévention des déchets au stade de la production et en fin de vie

Impact environnemental	Étape de prévention	Minéraux	Bois	Alim.	Plastiques	Papier	Verre	Métaux
Volumes de déchets ménagers (en Mt)		-	0,6	21,9	0,2	1,4	1,7	0,8
Émissions de gaz à effet de serre (en kg de CO ₂ équivalent par tonne)	Production	60	46	1 873	2 942-7 402	757-1 453	692-820	1 986-4 017
	Fin de vie	186	173	2 069	3 041-7 693	863-1 712	738-939	2 631-5 385
Prélèvement sur les ressources (en kg d'antimoine équivalent par tonne)	Production	0,2	0,1	274,8	22,5-49,5	0,1-4	0,1-4	12-17,2
	Fin de vie	1,1	1,0	291,5	24,1-56	6,5-10,5	5,7-7,7	19,4-40,9
Potentiel d'acidification (en kg de SO ₂ équivalent par tonne)	Production	0,1	0,2	247,9	4,3-21,2	6,2-2,0	6,2-8,1	34-119
	Fin de vie	0,8	0,8	262,9	4,5-21,9	7,4-2,4	6,6-8,9	44,9-156,9
Potentiel d'eutrophisation (en kg de PO ₄ ³⁻ équivalent par tonne)	Production	0,0	1,4	53,4	1,2-5,8	0,5-2,2	0,5-0,6	1,4-4,6
	Fin de vie	0,1	2,0	56,7	1,3-6,1	0,6-2,5	0,5-0,7	1,9-6,1

Source : Commission européenne. Étude à partir de deux scénarios extrêmes : 0 % et 100 % de recyclage. Alim. : déchets alimentaires. Données de volume issues du règlement statistique sur les déchets, 2010.

¹⁵ *Économie circulaire: bénéfices socioéconomiques de l'écoconception et de l'écologie industrielle*, ADEME, octobre 2012.

¹⁶ *Analysis of the evolution of waste reduction and the scope of waste prevention*, Commission européenne, 2008.

Annexe III

Ces données permettent d'approcher une mesure des enjeux environnementaux de la gestion des déchets, au travers d'une monétarisation des coûts environnementaux (cf. encadré 6 *infra*). Toutefois, il est important de relever que l'estimation présentée ci-dessous, d'un coût environnemental du SPGD de l'ordre de 1,8 Mds€, ne tient pas compte de la pollution évitée par le fait de collecter, trier et traiter les déchets ménagers et assimilés. Le conseil général du développement durable estime pour sa part que les émissions liées à la gestion des déchets représentaient, en 2011, 12,9 millions de tonnes équivalent (Mteq) CO₂¹⁷, soit 2,6 % des émissions totales de GES de la France et un coût monétarisé de 412 M€.

Certaines études permettent de mesurer de manière partielle cette pollution évitée (cf. 3.1.5 *infra*) : la Commission européenne estime ainsi les coûts externes de décharges ou d'incinérateurs ne respectant pas les normes actuelles à respectivement 20 et 77 €/t. La mission considère dès lors que le stockage et l'incinération sans précautions environnementales de l'ensemble des déchets ménagers et assimilés induiraient des coûts de l'ordre de 1,9 milliard d'euros.

Si la mission n'a pas eu accès à suffisamment de données pour permettre une mesure précise, il apparaît toutefois que le bilan environnemental monétarisé du service public de gestion des déchets est équilibré, voire positif.

Encadré 6 : Estimation partielle des coûts environnementaux liés à la gestion des déchets

Ainsi, à supposer que chaque tonne de déchets représente un impact environnemental égal au bénéfice marginal d'une tonne de déchets évitée grâce à la prévention en fin de vie, et en retenant la valeur tutélaire du carbone de 32 €/t fixée par le rapport Quinet¹⁸, la mission estime à 1,8 Mds€ le coût des émissions de gaz à effet de serre produites par la gestion des déchets ménagers et assimilés.

Ces coûts environnementaux représenteraient donc environ un montant équivalent à 17 % des coûts monétaires du service public de gestion des déchets, que l'analyse présentée supra estime à environ 10,5 Mds€.

Il convient de noter toutefois que l'hypothèse d'une valeur moyenne des émissions égale à la valeur marginale des émissions évitées par la prévention fait de cette estimation un majorant des coûts environnementaux des émissions. Par ailleurs, cette estimation ne tient compte ni des autres externalités négatives, ni surtout des externalités positives de la gestion des déchets, en particulier :

- leur valorisation énergétique ;
- la pollution évitée par le service public de gestion des déchets, par rapport à une situation où les déchets ne seraient ni collectés ni traités.

3.1.2. Les coûts externes de la collecte représentent environ 15 % du coût total de cette étape de la gestion des déchets

3.1.2.1. Approche transversale de la collecte

Une étude menée pour le compte de la Commission européenne en 1996, considérée comme la plus fiable par le commissariat général au développement durable, montre que :

- ♦ les coûts externes des collectes correspondent pour l'essentiel aux accidents (entre 60 % et 90 % du coût total) ;

¹⁷ L'Agence européenne de l'environnement calcule quant à elle, en 2010, un chiffre d'émissions directes brutes de l'ordre de 10 MteqCO₂ (cf. annexe VII du présent rapport).

¹⁸ La valeur tutélaire du carbone, Alain Quinet, Centre d'analyse stratégique, avril 2009.

Annexe III

- ◆ ces coûts, compris entre 10,4 et 21,2 €/t, sont différents selon la destination de la collecte, la collecte destinée à l'incinération présentant un coût externe inférieur de plus de 5 €/t à celui du recyclage ou du compostage.

Tableau 22 : Coûts externes de la collecte des déchets (en €/t)

Destination	Coût externe total	Coût externe hors accidents
Mise en décharge	10,5 – 12,6	1,0 – 1,4
Incinération	10,4 – 11,4	0,8 – 1,0
Recyclage	16,5 – 17,4	7,4 – 7,6
Compostage	15,6 – 21,2	4,0 – 7,4

Source : Commission européenne, 1996.

Ces coûts externes sont à mettre en regard des coûts monétaires de la collecte observés sur l'échantillon E2 de collectivités étudié par la mission, de l'ordre de 80 €/t : les coûts externes représenteraient par conséquent environ 15 % du coût total (y compris externe) de la collecte des déchets.

3.1.2.2. Coûts externes du transport pour le passage en déchèterie et l'apport volontaire

D'après l'outil SINOE® de l'ADEME, 12,7 Mt de déchets sont collectés chaque année dans les 4 561 déchèteries de France, qui desservent en moyenne 8 communes chacune. Le nombre de visites était en 2011 de 102,5 millions, et le tonnage collecté de 104 kg en moyenne.

La surface moyenne d'une commune étant de 15 km², chaque déchèterie dessert en moyenne une zone de 120 km², soit un rayon de 6,2 km autour de la déchèterie. On peut dès lors faire l'hypothèse que chaque visite représente au maximum un déplacement aller-retour de 12,5 km. La distance parcourue pour l'ensemble des visites en déchèteries représenterait alors 1,2 milliard de kilomètres, soit, en retenant un prix moyen du litre de carburant de 1,5 €, une consommation unitaire moyenne de carburant des voitures particulières en France de 6,8 litres aux 100 km, des émissions moyennes de CO₂ des véhicules de 140 g/km de CO₂¹⁹ et une valeur tutélaire du carbone de 32 €, un coût de transport d'environ 128 M€ supporté par le citoyen.

Une estimation similaire du coût de la collecte en apport volontaire supposerait des données indisponibles actuellement. Si l'on fait l'hypothèse que 5 millions de ménages font chaque semaine 1 km en voiture, le transport destiné au dépôt de déchets aux points d'apport volontaire représente un total de 250 millions de kilomètres, soit un coût total de transport d'environ 27 M€.

3.1.3. Les coûts externes du transport mesurés par l'ADEME sont limités par rapport aux coûts économiques de cette étape de la gestion des déchets

Une note de l'ADEME, basée sur l'enquête « Collecte » 2009 réalisée par l'agence, synthétise les informations remontées de collectivités sur le nombre de kilomètres parcourus par l'ensemble des véhicules pour les opérations de collecte en porte-à-porte et de transfert jusqu'aux installations de traitement ou de tri (y compris entre les quais de transfert et les installations de traitement) :

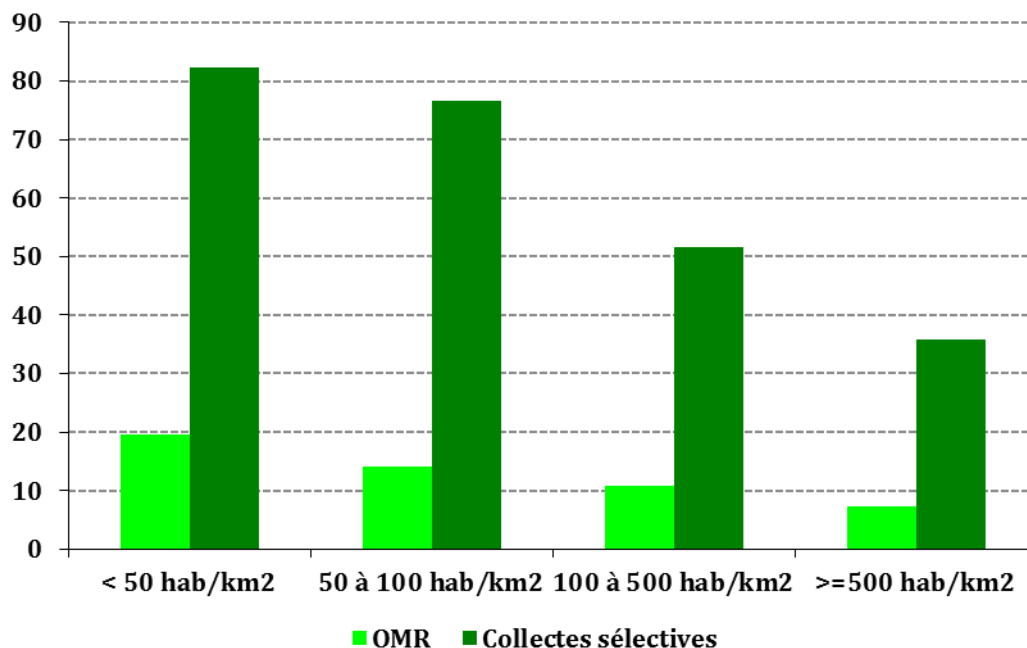
- ◆ pour une tonne de déchets collectée par le service public, les bennes parcourent en moyenne près de 14 km ;

¹⁹ Statistiques pour l'année 2008 fournies par le ministère de l'environnement et du développement durable (stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr).

Annexe III

- ◆ chaque tonne d'ordures ménagères résiduelles collectée en porte-à-porte parcourt en moyenne 10,5 km ;
- ◆ chaque tonne d'ordures ménagères collectées de manière sélective (hors verre) en porte-à-porte parcourt en moyenne 39 km. Selon la densité de l'habitat et le type de déchets, ce ratio varie entre 18 km/t (densité supérieure à 500 habitants par km²) et 90 km/t (densité inférieure à 50 habitants par km²).

Graphique 49 : Nombre moyen de kilomètres parcourus par une tonne de déchets



Source : ADEME (chiffres 2007).

Comme le relève l'ADEME, ces résultats ne permettent pas de comparer l'impact environnemental des deux types de déchets, faute d'analyse complète prenant notamment en compte le transport de matières premières évité par le recyclage de déchets.

L'ADEME identifie trois facteurs expliquant que la collecte sélective des emballages et journaux magazines parcourt plus de kilomètres à la tonne que la collecte des ordures ménagères résiduelles :

- ◆ le nombre d'installations de traitement des ordures ménagères résiduelles, 2,5 fois plus élevé que celui des centres de tri accueillant les emballages et journaux/magazines ;
- ◆ l'utilisation fréquente pour les OMR de centres de transfert où les déchets sont regroupés dans des camions de plus grande taille avant d'être dirigés vers les installations de traitement ;
- ◆ la capacité de charge des bennes à OMR, plus importante que celle des bennes de collectes sélectives en raison de la densité de déchets plus importante.

Cependant, en appliquant ces ratios aux volumes collectés par le SPGD (issus de l'enquête Collecte la plus récente, réalisée en 2011), la mission évalue à :

- ◆ 196 M km la distance parcourue par les 18,8 Mt d'OMR collectées ;

Annexe III

- ◆ 84 M km la distance parcourue par les déchets issus de la collecte sélective en porte-à-porte²⁰. En faisant l'hypothèse que le transport de ces déchets collectés en apport volontaire représente une distance à la tonne inférieure de 75 %²¹, on peut évaluer à 120 M le nombre total de kilomètres parcourus par les déchets faisant l'objet d'une collecte sélective.

L'ADEME estimant par ailleurs qu'une benne à ordures ménagères dégage en moyenne 200 kg de CO₂ pour 100 kilomètres parcouru²², on peut évaluer à environ 632 000 tonnes les émissions de CO₂ produites par le transport des OMR et des déchets recyclables, soit un coût monétarisé de 20,2 M€. Ce résultat est à l'évidence à considérer avec précaution, dans la mesure où il est soumis à de nombreuses hypothèses (notamment celles d'un transport systématique par route des déchets, alors que le rail et la voie navigable permettent d'obtenir des coûts environnementaux moins élevés et d'uniformité des bennes).

Par ailleurs, l'ADEME démontre²³ que les émissions de CO₂ ne représentent qu'une part minoritaire des coûts externes du transport des déchets, qui incluent également des effets amont et aval (maintenance du matériel), urbains (circulation), le bruit, les aménités paysagères, les accidents et surtout l'ensemble des pollutions atmosphériques dues aux particules et autres gaz. Au total, l'ADEME estime à 88 € pour 1000t/km les coûts externes du transport par la route, 18 € par rail et 22,5 € par voie fluviale.

En faisant l'hypothèse que l'ensemble des déchets impliqueraient les mêmes distances moyenne que les 56 % du volume global que constituent les OMR et les recyclables secs (y compris le verre) collectés en porte-à-porte, soit 14 km, la mission évalue les coûts externes du transport des déchets entre 9,7 M€ (si l'intégralité des déchets était transportée par voie ferroviaire) et 47,4 M€ (si l'intégralité des déchets était transportée par la route).

L'ADEME relève à ce propos que le nombre de kilomètres parcourus en moyenne par une tonne de déchets collectés par le service public mesuré en 2009 a diminué de 30 % par rapport à 2007.

3.1.4. Le bilan socio-économique du tri et du recyclage dépend fortement des matériaux considérés

L'étude susmentionnée conduite par le MEDDE ne fournit une évaluation que des avantages externes du tri et du recyclage, liés à l'économie de ressources énergétiques et de matières premières permise par l'utilisation de matières recyclées, et surtout à la pollution évitée.

Tableau 23 : Avantages externes du tri et du recyclage

Matériau	Économie d'énergie du recyclage (en kg éq. pétrole / t)	Économie de matières premières du recyclage (en t / t)	Valeur de la pollution évitée par tonne de déchets recyclés (en €/t)
Verre	80	1,2	344 à 370
Papier	200 à 400	1,7 à 2,4	121 à 130
Plastiques rigides	400	1,4	85 à 91
Films plastiques	-	-	-30 à -28
Métaux ferreux	220 à 270	-	520 à 558
Métaux non-ferreux			1 624 à 1 745

²⁰ Le volume de collecte sélective en porte-à-porte est approché par la part des recyclables secs hors verre collectée en porte-à-porte mesurée sur l'échantillon E1 étudié par la mission.

²¹ Hypothèse cohérente avec les mesures effectuées par l'ADEME dans son *Évaluation environnementale des plans d'élimination des déchets*.

²² *Gestion des déchets assimilés, transport et logistique*, ADEME, 1998.

²³ *Transport des déchets, la solution ferroviaire*, ADEME, 2001.

Annexe III

Matériau	Économie d'énergie du recyclage (en kg éq. pétrole / t)	Économie de matières premières du recyclage (en t / t)	Valeur de la pollution évitée par tonne de déchets recyclés (en €/t)
Aluminium	4 762	-	-
Huile usagée	850	1,5	-
Textiles			116 à 124

Source : ADEME (1993) ; Planistat (2003) à partir d'une étude de la Commission européenne (1996).

Au total, la Commission européenne estime entre 282 et 303 €/t les bénéfices externes du recyclage. Le volume total de déchets recyclés étant, selon l'ADEME, de 5 millions de tonnes, le gain externe lié à la pollution évitée grâce au recyclage serait compris entre 1,4 et 1,5 milliard d'euros.

En outre, une étude réalisée pour le compte de la Commission européenne de 2003²⁴ a permis de distinguer, selon les flux et les modes de traitement, l'organisation de la collecte et les taux de recyclage permettant de maximiser l'avantage environnemental monétarisé du recyclage, net des coûts monétaires de mise en œuvre de la politique de recyclage.

Tableau 24 : Organisation de la collecte et taux de recyclage maximisant le gain économique et environnemental du recyclage

Type de collectivité	Faible densité de population		Forte densité de population	
	Stockage	Incinération	Stockage	Incinération
Bouteilles PET ²⁵	PAP	AV	PAP	AV
	70 % - 80 %	35 % - 45 %	59 % - 69 %	59 % - 69 %
Emballages acier	AV	PCS	PCS ou AV	PCS
	15 % - 60 %	80 %	40 % - 60 %	80 %
Toutes cannettes	PAP	PCS	PAP	AV
	31 % - 55 %	76 %	45 % - 55 %	76 %
Aluminium rigide et semi rigide hors cannettes	PAP	PAP ou AV	PAP ou AV	PAP ou AV
	3 % - 17 %	50 %	3 % - 8 %	50 %
Emballages papier carton	PAP	PAP	PAP	PAP
	61 % - 71 %	61 % - 71 %	55 % - 65 %	55 % - 65 %
Bouteilles carton	PCS	PCS	PCS	PCS
	0 %	0 %	0 %	0 %
Emballage contenant des plastiques en mélange	PCS	PCS	PCS	PCS
	0 %	0 %	0 %	0 %

Source : Commission européenne, 2003. PAP : porte-à-porte. AV : apport volontaire. PCS : pas de collecte sélective.

Enfin, le CGDD a cherché dans une étude plus récente²⁶ à monétariser les impacts environnementaux dus au recyclage des papiers-cartons et des plastiques. Cette étude met en évidence l'extrême sensibilité des résultats aux hypothèses envisagées, en particulier au scénario de substitution envisagé. Ainsi, selon l'utilisation du bois rendu disponible par le recyclage du papier, le résultat du recyclage peut être positif ou négatif d'un point de vue environnemental.

²⁴ Evaluation of costs and benefits for the achievement of reuse and recycling targets for the different packaging materials in the frame of the packaging and packaging waste directive 94/62/EC, RDC-Environment et Pira International pour la Commission européenne, mars 2003.

²⁵ Polytéréphtalate d'éthylène.

²⁶ Monétarisation des impacts environnementaux liés au recyclage - Le cas des papiers/cartons et des plastiques, Commissariat général au développement durable, 2004.

Annexe III

Tableau 25 : Gains externes liés au recyclage des papiers et cartons récupérés

Type de déchets	Type de papier recyclé produit	Scénario ressource bois	Gain externe (en €/t)
Cartons pliants issus des ménages	Carton ondulé	1	36
		2a	198
		2b	- 42
Journaux et magazines issus des ménages	Papier journal	1	51
		2a	125
		2b	14
Cartons ondulés issus des commerces	Carton ondulé	1	41
		2a	202
		2b	- 38
Papiers de bureaux	Papier sanitaire	1	- 34
		2a	89
		2b	- 95

Source : CGDD, 2004. Scénario 1 : ressource bois illimitée ; scénario 2a : ressource bois limitée – utilisation accrue de ressources fossiles ; scénario 2b : ressource bois limitée – utilisation accrue de ressources renouvelables.

Tableau 26 : Gains externes liés au recyclage des plastiques

Matériau recyclé	Gain externe (en €/t)
Polytéréphtalate d'éthylène	503
Polyéthylène basse densité (PBD)	354
Acrylonitrile Butadiène Styrène (ABS)	345
Polyéthylène Haute densité (PEHD)	284
Polychlorure de vinyle (PVC)	300
Polystyrène thermoformé – Scénario 1	- 162
Polystyrène thermoformé – Scénario 2a	- 103
Polystyrène thermoformé – Scénario 2b	- 191

Source : CGDD, 2004.

Ces éléments montrent en particulier l'intérêt du recyclage de certains matériaux en dépit de coûts de traitement plus élevés. Ainsi, il existe un intérêt à recycler des bouteilles en PET tant que les surcoûts du recyclage par rapport à un traitement classique ne dépassent pas 500 €/t. En revanche, ces études conduisent à s'interroger sur le bilan socioéconomique du recyclage des bouteilles carton ou du plastique en mélange.

À ce sujet, une étude de l'ADEME et d'Eco-emballages²⁷ étudie l'intérêt de l'extension des consignes de tri aux plastiques autres que les bouteilles et flacons. Tout en soulignant l'importante sensibilité des résultats aux performances des centres de tri, ces travaux concluent à :

- ◆ un bilan économique consistant en un surcoût net compris entre 535 et 786 €/t, soit un surcoût total net des produits de 90 à 133 M€ ;
- ◆ une diminution des émissions de CO₂, principal coût externe identifié dans l'étude, de 215 à 340 €/t éq. CO₂ sans valorisation énergétique, et de 155 à 240 €/t éq. CO₂ avec valorisation énergétique.

²⁷ Étude sur l'opportunité du tri et du recyclage des emballages ménagers plastiques autres que bouteilles et flacons, ADEME et Eco-Emballages, décembre 2009.

3.1.5. L'évaluation des coûts et gains externes du traitement par mise en décharge et incinération plaident pour le développement de l'incinération avec valorisation énergétique

Les travaux de synthèse en 2004, réalisés par le MEDDE, appuyés notamment sur une étude réalisée en 2000 pour le compte de la Commission européenne²⁸ (à ce jour l'étude la plus complète sur ce thème), permettent d'appréhender les coûts externes du traitement des déchets par mise en décharge et incinération.

L'étude de la Commission européenne décrit les principaux impacts de ces installations :

- ◆ pour une usine d'incinération :
 - les émissions de gaz à effets de serre et de polluants dans l'air constituent l'impact le plus significatif, ce qui a conduit les pouvoirs publics à fixer des normes d'émissions à ne pas dépasser, notamment concernant les dioxines et les oxydes d'azote ;
 - les impacts sur l'eau sont liés au traitement des fumées par voie humide, aux eaux de ruissellement, et à l'impact sur les eaux des sous-produits mis en décharge. Ces sous-produits, résultant notamment du traitement des fumées, sont rendus inertes avant d'être mis en décharge ;
 - les impacts sur le voisinage (mesurés par exemple par une baisse des prix des propriétés avoisinantes) sont significatifs, même si peu de chiffres sont disponibles pour l'Europe. Ils sont à mettre en relation avec le refus des populations de voir une usine de traitement installée près de chez eux ;
- ◆ pour un centre d'enfouissement, les principaux impacts sont de même nature, mais l'importance relative de ces impacts est différente. Ainsi :
 - les émissions dans l'air hors gaz à effet de serre sont plus limitées que celles générées par une usine d'incinération, en revanche les émissions de gaz à effet de serre sont beaucoup plus significatives, car un centre d'enfouissement produit du méthane, qui a un pouvoir de réchauffement 23 fois supérieur à celui du dioxyde de carbone ;
 - les impacts sur l'eau sont liés aux lixiviats²⁹, qui imposent la couverture de la décharge par une membrane étanche et le traitement des rejets ;
 - les impacts sur le voisinage sont légèrement plus importants que dans le cadre d'une usine d'incinération, bien que les centres d'enfouissement se situent en général dans des territoires moins denses ;

L'étude estime par ailleurs les gains qui résultent d'une valorisation énergétique de la chaleur produite par les incinérateurs (sous forme de chaleur et/ou de production d'électricité) et du méthane capté sur les centres d'enfouissement techniques. La valorisation de ces gains dépend fortement de la source d'énergie qu'ils permettent de remplacer. Si l'électricité produite vient en substitution d'une électricité produite à partir de combustible fossile, le gain est plus important que celui obtenu avec une électricité d'origine nucléaire. Il convient de relever que l'appréciation de ces gains sera différente selon que l'on se situera en métropole (où l'électricité d'origine nucléaire prédomine) ou dans une collectivité d'outre-mer, où la production d'électricité se fait par des centrales au fuel.

Enfin, les bénéfices liés à l'utilisation des résidus d'incinérations pour la construction de routes ne sont pas évalués.

²⁸ *A Study on the Economic Valuation of Environmental Externalities from Landfill Disposal and Incineration of Waste*, Commission européenne, 2000.

²⁹ Liquide résiduel qui provient de la percolation de l'eau à travers un matériau.

Annexe III

Le tableau 27 *infra* suivant présente les évaluations de coûts externes synthétisées dans l'étude du MEDDE. Les données ont fait l'objet d'une actualisation prenant en compte l'inflation. Le « coût externe net » (coûts externes – gains externes) du stockage est en moyenne de 11,25 €/t et celui de l'incinération avec valorisation énergétique de 8,75 €/t. Toutefois, ces coûts :

- ◆ sont très sensibles à la valeur de la tonne de CO₂ retenue et au choix de la source d'énergie à laquelle est substituée l'énergie produite par la valorisation des déchets ;
- ◆ ne tiennent pas compte, faute d'études les ayant estimées, des économies de ressources naturelles (valorisation des mâchefers).

En l'absence de valorisation énergétique, les coûts externes de l'incinération sont supérieurs à ceux des centres d'enfouissement. Ils ne sont pas exactement de même nature ; le principal impact des incinérateurs porte sur la pollution de l'air (entre 25 et 40 €/t avec un coût du carbone à 32 €/t), celui des centres d'enfouissement porte sur le réchauffement climatique (entre 5 et 20 €/t).

**Tableau 27 : Coûts externes du traitement des déchets par stockage et incinération
(en € 2014/t)**

Coût externe	Stockage	Incinération avec valorisation énergétique
Irréversibilité	0,01 à 0,017	Non connu
Pollution de l'air ³⁰	5 à 20	25 à 40
Pollution de l'eau de surface	Négligeable	-
Pollution des sols et des eaux souterraines	1 à 1,5	-
Nuisances pour les riverains	1,25 à 2,5	1,25 à 2,5
Économie de ressources (gain)	Non connu	Non connu
Pollution évitée (gain)	-2,5 à -6,25	-15 à -45
Coût externe net	11,25 (1 à 21,5)	8,75 (-18,75 à 27,5)

Source : Les études de monétarisation des externalités associées à la gestion des déchets, *Cheze et Arnold, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, MEDDE, 2004.*

Ces études montrent qu'en cas de substitution au charbon, les gains sont plus élevés qu'en cas de substitution au nucléaire, et que la valorisation sous forme d'électricité et de chaleur – dite « cogénération » – est plus intéressante sur le plan environnemental que la seule valorisation sous forme d'électricité. L'ordre de grandeur des gains issus de la valorisation est de 2,5 à 6,5 €/t pour une décharge, 15 à 45 € pour l'incinération. En prenant en compte la valorisation énergétique, les incinérateurs ont des coûts externes un peu plus faibles que ceux des décharges (2,5 € de moins en moyenne).

Il n'existe pas d'étude permettant d'estimer les coûts externes de l'absence de dispositif de traitement. Toutefois, l'étude de la Commission européenne précitée évalue les coûts externes de décharges ou d'incinérateurs ne respectant pas les normes actuelles à respectivement 20 et 77 €/t. Le brûlage des déchets sans précautions génère donc des coûts externes très élevés.

Ces coûts externes sont à mettre en regard des coûts monétaires du traitement observés sur l'échantillon E2 de collectivités étudié par la mission, de l'ordre de 62 €/t : les coûts externes représenteraient par conséquent entre 12 et 15 % du coût total (y compris externe) du traitement des déchets.

Ces coûts externes suggèrent que la bonne distinction à opérer en matière de politique publique relative au traitement des déchets est celle des incinérateurs avec valorisation de

³⁰ Coût calculé par la mission en retenant une valeur du carbone de 32 € par tonne, l'étude n'ayant retenu qu'une valeur maximal de 15 €.

l'énergie et spécialement de la chaleur d'une part, et celle des autres dispositifs de traitement de déchets d'autre part, et non la distinction plus classique entre incinérateurs et centres d'enfouissement techniques.

3.1.6. Les avantages externes du traitement séparé des bio-déchets ne semblent pas compenser les surcoûts qu'il engendre

Une étude de la Commission européenne³¹ conclut que les bénéfices externes résultant d'un passage d'un centre d'enfouissement à un dispositif de compostage sont limités (1 à 4 €/t) et qu'ils sont plus importants lorsque l'on passe d'un incinérateur à un centre de compostage (12 à 25 €/t).

La digestion anaérobie apporte des bénéfices identiques (+ 1 à + 4 €/t) en produisant du méthane et du compost qui sont tous deux valorisables, néanmoins ces valorisations ne compensent pas les surcoûts de la digestion anaérobie par rapport aux dispositifs de compostage avec les coûts actuels (centre d'enfouissement 55 €/t, incinération 90 €/t, compostage 75 €/t, collecte séparée et digestion anaérobie entre 80 et 125 €/t). Les auteurs de l'étude souligne toutefois que les bénéfices apportés par le compost sont aujourd'hui mal valorisés.

3.1.7. En synthèse, les coûts externes nets des avantages externes de la gestion des déchets représentent entre 15 et 20 % du coût total du service pour le citoyen, hors prise en compte de la pollution évitée par le SPGD

Le tableau 28 *infra*, présente une synthèse des résultats estimés dans la présente sous-partie. La mission s'est efforcée de comparer les bilans coûts-avantages externes présentés *supra* avec les résultats économiques des différentes étapes de traitement mesurés pour l'échantillon E2 étudié dans la partie 2.2.5.

Le résultat économique présenté est un résultat pour les citoyens, calculé comme la différence entre les ressources du SPGD autres que celles prélevées sur l'utilisateur (recettes industrielles, soutiens des éco-organismes, aides publiques) et les coûts du service.

Si les résultats obtenus sont très sensibles à certains paramètres soit techniques (mode de traitement, matériau de substitution) soit de calcul (coût des émissions de gaz à effet de serre), la mission constate qu'en moyenne :

- ◆ les coûts externes, en particuliers environnementaux, représente une part du coût total (ou coût social, obtenu par l'addition du coût économique et des coûts externes) comprise entre :
 - 12 et 21 % pour la collecte ;
 - 3 et 11 % pour le transport ;
 - 13 et 16 % pour le traitement par stockage et incinération ;

ces ordres de grandeur étant cohérents avec la part, dans le coût total, du coût externe de la gestion des déchets (entre 3 et 17 %), estimée par la mission à partir du gain externe marginal obtenu par la prévention d'une tonne de déchets ;

- ◆ les gains externes du tri et du recyclage sur-couvrent les coûts économiques nets nécessaires à leur réalisation.

³¹ *Economic analysis of options for managing biodegradable municipal waste*, Commission européenne.

Comme la mission l'a relevé *supra*, la notion de coût externe brut du SPGD ne permet pas de refléter les gains environnementaux intrinsèques au SPGD, c'est-à-dire la pollution évitée par le fait de collecter et traiter les déchets. Au total, sans pouvoir estimer de manière précise le bilan coûts-avantages environnemental du service, la mission estime réaliste de considérer que ce bilan est positif.

Tableau 28 : Résultats externe et économique de la gestion des déchets par les collectivités

Étape	Résultat externe (avantages-coûts) en €/t (moyenne)	Sensibilité des estimations	Résultat économique en €/t (1)	Part du résultat externe dans le résultat total (en %)
Collecte	- 10,4 à - 21,2	Moyenne : au mode de traitement	- 80	12 à 21
Transport	-0,3 à -1,2	-	-11	3 à 11
Tri - recyclage	+ 282 à + 303	Extrêmement forte : au matériau recyclé	- 55	-
Traitement (stockage/incinération)	- 8,75 à - 11,25	Forte : au prix du CO ₂ et à la valorisation	- 52	13 à 16
	Coût externe en Mds€	Sensibilité des estimations	Coût économique en Mds€	Part du coût externe dans le coût total (en %)
Estimation globale	- 0,4 à - 1,8	Très forte : au prix du CO ₂ et au mode de traitement	- 10,5	3 à 17

Source : Calculs mission. (1) Coût moyen observé sur l'échantillon E2 auquel est soustrait le montant des recettes industrielles, des soutiens des éco-organismes et des aides publiques sur les OMR (respectivement, sur les autres flux) pour le traitement par stockage et incinération (respectivement, pour le tri-recyclage).

3.2. La performance du SPGD en termes de qualité du service public pour l'utilisateur est difficile à évaluer autrement que par la fréquence de collecte

3.2.1. En l'absence d'étude qualitative nationale, le choix d'un indicateur de qualité du service public pour l'utilisateur est rendu très difficile

La qualité perçue par l'utilisateur est une composante de la performance du service public de gestion des déchets qui, bien que considérée comme essentielle par l'ensemble des parties prenantes de ce service interrogées par la mission, n'a pas fait l'objet de travaux de quantification à l'échelle nationale. Les études locales fondées sur des questionnaires administrés auprès des usagers donnent une indication de son comportement relatif aux déchets, parfois aussi de sa satisfaction à l'égard du service, mais ne permettent pas de mesurer la valeur accordée par le citoyen à chacun des différents paramètres du service public.

L'article du CNRS précité donne pour objectif au SPGD, du point de vue de la composante « confort de l'utilisateur » de la performance du service, d'« assurer un service d'enlèvement complet, de qualité et de proximité ». L'étude écarte les indicateurs de :

- ♦ pourcentage de population desservie, proche de 100 % en France conformément au principe d'universalité du service ;

Annexe III

- ◆ distance moyenne à parcourir pour l'apport volontaire des déchets, indicateur difficile à calculer et trop corrélée aux déplacements usuels de l'utilisateur ;
- ◆ taux de défaillance du service (collectes non assurées, mal assurées ou selon des modalités différentes de ce qui était annoncé, en raison de défaillances des moyens techniques ou humains), considéré comme un indicateur partiel. Il semble toutefois à la mission que si les données relatives à ces défaillances étaient disponibles (par exemple, en rajoutant un item dans la Matrice des coûts® sur le nombre de plaintes relevées au cours d'une année), cet indicateur pourrait être pertinent.

La mission ajoute à cette liste l'indicateur de mode de collecte mais ne dispose pas d'étude mesurant un avantage de confort retiré par l'utilisateur de l'existence d'une collecte en porte-à-porte pour un flux de déchet. Les seuls éléments disponibles à cet égard sont, à la connaissance de la mission, une étude publiée en 2014 par l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE)³² montrant que l'absence de ramassage en porte-à-porte n'a pas de conséquence sur le volume de déchets non triés par ménage.

L'étude du CNRS propose de retenir comme indicateur la fréquence de collecte et son évolution. Il semble à la mission, comme d'ailleurs à l'auteur de ces travaux de recherche, qu'il s'agit là d'un indicateur partiel et dont la cible peut fortement varier en fonction du type d'habitat présent dans la collectivité. Par ailleurs, la fréquence de ramassage n'a pas le même impact sur l'utilisateur selon qu'il s'agit de la poubelle collectée en porte-à-porte ou du conteneur situé au point d'apport volontaire.

La mission reconnaît toutefois ne pas être en mesure de définir un meilleur indicateur, compte tenu des données disponibles. En outre, celui-ci présente l'avantage de ne pas entrer en conflit avec d'autres indicateurs de type économique : en effet, comme la mission l'a démontré *supra*, il n'est pas évident que le coût complet du service par habitant soit corrélé, tous flux confondus, à la fréquence majoritaire de collecte dans les collectivités.

3.2.2. En l'absence de données fiables sur les préférences des usagers, la mission fait l'hypothèse que la fréquence de collecte retenue par une collectivité correspond aux attentes des usagers

La mission observe, sur l'échantillon de collectivités E1 (celui regroupant le plus grand nombre de collectivités) :

- ◆ une fréquence majoritaire de collecte égale à une fois par semaine pour les OMR dans près de trois quarts des collectivités ;
- ◆ une plus grande dispersion des fréquences de collecte pour le verre, celle-ci étant réalisée en majorité une ou deux fois par mois ou une fois par semaine ;
- ◆ un partage des collectivités pour la collecte des RSOM, réalisées dans la moitié d'entre elles une fois par semaine et dans près d'un tiers deux fois par mois.

Tableau 29 : Répartition des collectivités de l'échantillon E1 en fonction des fréquences majoritaires de collecte pour trois flux (en %)

	OMR	Verre	RSOM
1 fois par an	0,2	0,2	0,2
2 fois par an	-	0,2	-
1 fois par trimestre	-	-	0,2
Tous les deux mois	-	0,4	0,2
2 fois par trimestre	-	0,2	-

³² OCDE (2014), « Production, recyclage et prévention des déchets ménagers », dans *Vers des comportements plus environnementaux : Vue d'ensemble de l'enquête 2011*, Éditions OCDE.

Annexe III

	OMR	Verre	RSOM
1 fois par mois	-	19,5	4,6
2 fois par mois	2,2	28,3	30,0
1 fois par semaine	71,9	17,5	49,1
2 fois par semaine	20,2	0,6	3,3
3 fois par semaine	3,7	-	0,4
4 fois par semaine	0,4	-	-
5 fois par semaine	0,4	-	-
6 fois par semaine	0,2	-	-
Sur rendez-vous	-	0,9	0,4
Non précisé	0,9	31,8	11,0
Total	100	100	100

Source : Données ADEME ; calculs Mission.

Par ailleurs, la mission s'est efforcée de comparer les fréquences retenues dans les collectivités appartenant à chaque catégorie de l'échantillon E1. Il s'agit des fréquences majoritaires au sein d'une collectivité gestionnaire, et des fréquences maximales observées dans ces collectivités. Le tableau 30 *infra* montre que :

- ◆ pour les OMR, une fréquence de collecte strictement supérieure à une fois par semaine n'est majoritaire que pour les plus grandes collectivités (supérieures à 50 000 habitants) ;
- ◆ pour le verre, si une fréquence moyenne de deux fois par mois est le modèle majoritaire dans la plupart des collectivités, les plus petites (collectivités de moins de 20 000 habitants en milieu rural) retiennent des fréquences plus rapides de collecte ;
- ◆ pour les RSOM, une collecte sur un rythme supérieur à une fois par semaine est rare.

Si ces données fournissent une indication sur les choix des collectivités en matière de fréquence de collecte, ils ne permettent de mesurer ni la satisfaction des consommateurs à l'égard de cette fréquence ni la valeur qu'ils lui accordent. La mission est donc conduite à formuler une double hypothèse :

- ◆ d'une part, considérer qu'une collectivité choisit pour chaque flux une fréquence de collecte correspondant aux besoins de sa population ;
- ◆ d'autre part, considérer que la population émet des besoins correspondant à leurs préférences en termes de qualité.

Cette double hypothèse est contestable :

- ◆ l'exécutif local peut vouloir satisfaire l'intégralité de la population de la collectivité et adaptera alors la fréquence de la collecte aux exigences maximales exprimées par les habitants – une collecte en C2 (deux fois par semaine) satisfaisant par construction le besoin de ceux qui exigent une collecte en C1 (une fois par semaine) ;
- ◆ les habitants peuvent ne pas être en mesure, pour exprimer leurs besoins en matière de fréquence de collecte, d'effectuer un arbitrage entre leur confort et l'impact de l'organisation du service sur sa facturation, par ignorance du coût marginal pour eux (augmentation des prélèvements) que représenterait un changement de fréquence.

Toutefois, la mission estime raisonnable de considérer que les collectivités gestionnaires du SPGD, en moyenne, choisissent les fréquences de collecte des ordures ménagères les mieux adaptées aux besoins des usagers, sous la contrainte budgétaire, et que les usagers, toujours en moyenne, expriment ces besoins de manière adéquate.

Dès lors, elle recommande à chaque collectivité gestionnaire d'adopter, comme objectif de qualité du service pour l'utilisateur, une fréquence de collecte correspondant à celle qui est la plus représentée dans la catégorie de collectivités à laquelle elle appartient, en se référant au tableau *infra*.

Tableau 30 : Fréquence de collecte majoritaire et maximale selon les catégories de collectivités de l'échantillon E1

	Cat.1	Cat.2	Cat.3	Cat.4	Cat.5	Cat.6	Cat.7	Cat.8	Cat.9	Cat.10
OMR										
Fréquence majoritaire la plus représentée	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1	C1-C2	C2	C1-C2
Fréquence maximale la plus représentée	C2	C1	C1-C2	C1-C2	C1-C2	C2	C2	C3	C3	C2-C3
Verre										
Fréquence majoritaire la plus représentée	C1 - C2	C0,25-C0,5	C0,5	C0,25-C0,5	C0,5	C0,25-C0,5	C0,5-C1	C0,5-C1	C0,5	C0,25
Fréquence maximale la plus représentée	C0,25	C0,5	C0,5-C1	C0,5-C1	C0,5-C1	C1	C1	C0,5-C1	C1	C0,5
RSOM										
Fréquence majoritaire la plus représentée	C0,5	C0,5-C1	C0,5-C1	C0,25-C0,5	C1	C1	C1	C1	C1	C1
Fréquence maximale la plus représentée	C1	C1	C1	C0,5-C1	C1-C2	C1	C1	C1	C1	C1

Source : Données ADEME ; calculs Mission.

3.3. La gestion des déchets ménagers et assimilés implique près de 90 000 emplois et constitue un secteur d'emploi public très dynamique

3.3.1. Les données relatives à l'emploi dans le secteur des déchets constituent un indicateur de la performance du SPGD très discutable

Comme le montre l'étude du CNRS mentionnée *supra*, le nombre d'emplois publics et privés mobilisés par le service public de gestion des déchets, rapporté au volume des déchets traités, n'est pas un indicateur pertinent, dans la mesure où il constitue un indicateur négatif de productivité du service.

Tout au plus peut-on mesurer une composante sociale de la performance du SPGD en étudiant, comme le suggère le CNRS, l'évolution du taux d'absentéisme dans ce secteur. Faute de données disponibles, la mission a retenu, pour le secteur privé, les taux d'absentéisme relevés par les groupes Véolia et Suez environnement : compte tenu de la diversité des activités exercées par ces groupes, ces données doivent être interprétées avec prudence. Le tableau *infra* montre que l'absentéisme dans le secteur public des déchets est supérieur aux taux moyen observé dans la fonction publique territoriale.

Tableau 31 : Taux d'absentéisme des personnels employés à la gestion des déchets (en %)

Entité	2011	2012	2013
Secteur privé			
Véolia (1)	3,6	3,8	3,9
Moyenne du secteur privé (3)	3,84	4,5	-
Secteur public			
Collectivités rencontrées par la mission	5,0-12,0	5,0-12,0	5,0-12,0
Moyenne de la fonction publique territoriale (4)	8,4	8,4	-

Source : (1) Cahier de la performance RSE de Véolia, 2013. (2) Rapport annuel 2013 de Suez environnement. (3) Baromètre de l'absentéisme Alma CG, étude réalisée auprès de 323 entreprises représentant 315 810 salariés. (4) Étude SOFCAP, juin 2013, réalisée auprès de 18 400 collectivités.

3.3.2. Les effectifs de la fonction publique territoriale en charge de la gestion des déchets progressent plus rapidement que ceux du secteur privé

Le MEDDE estime à 55 604 le nombre d'emplois dans le secteur de la gestion des déchets à fin 2012³³.

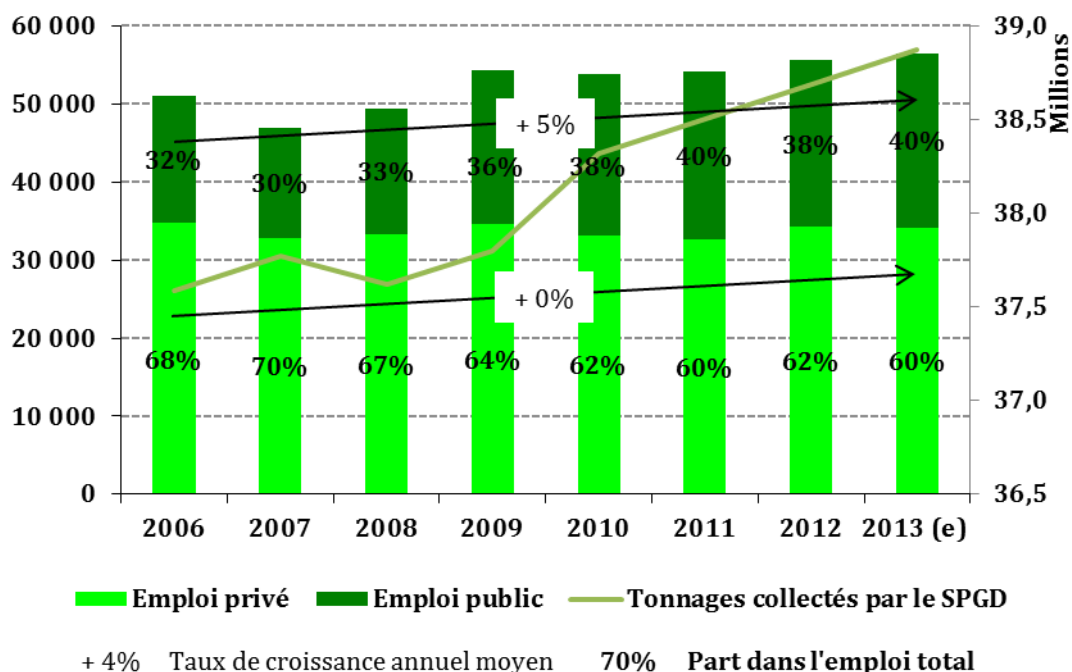
Sur la période 2006-2013, la part de l'emploi public est passée de 32 % à 40 % de l'emploi total dans le secteur des déchets ménagers et assimilés, reflétant un plus fort dynamisme (+5 % par an en moyenne) par rapport à l'emploi dans les entreprises du secteur (+ 1 % par an en moyenne).

Ce rythme de croissance de l'emploi public est égal à celui des tonnages collectés par le service public de gestion des déchets (stable en moyenne annuelle entre 2006 et 2013). Ainsi, c'est l'emploi public dans le secteur des déchets, et non l'emploi privé, qui a accompagné l'augmentation de la charge pesant sur le service public de gestion des déchets.

³³ Cette estimation est réalisée à partir de l'identification des produits des activités publiques et privées de gestion des déchets ménagers (collecte et traitement) recensées par l'INSEE, puis en calculant l'emploi induit via un ratio de productivité.

Annexe III

Graphique 50 : Nombre d'emplois dans le secteur des déchets



Source : CGDD, 2014 d'après Insee (ESANE, EAP), DGFIP (Comptes publics suivant la Cofog, nomenclature internationale portant sur les dépenses des administrations publiques), SOeS (comptes de dépenses de l'environnement sur les déchets). 2013 (e) : estimation de la mission sur base 2012.

Le salaire horaire net moyen, pour les employés responsables de la collecte, étant inférieur pour les salariés de droit privé par rapport aux agents de la fonction publique territoriale, cette évolution de la structure de l'emploi dans le secteur des déchets constitue un facteur d'augmentation des coûts du service.

Tableau 32 : Comparaison des salaires horaires nets moyens

	Salaire horaire net moyen (en €)
Ouvriers qualifiés de l'assainissement et du traitement des déchets	10,6
Adjointes techniques territoriaux de 2 ^e classe (traitement indiciaire moyen)	11,1

Source : INSEE, 2011.

PIÈCE JOINTE : DONNÉES SUR LE SPGD

Encadré 7 : Sources de données sur le service public de gestion des déchets

La mission, au cours de ses investigations, s'est appuyée principalement sur les données :

- publiées par l'ADEME, issues :
 - des enquêtes biannuelles Collecte et ITOM, pour les données physiques et organisationnelles sur la collecte et le traitement des déchets ;
 - de la Matrice des coûts®, pour les données relatives aux coûts et aux recettes du service ;
- publiées par le SOeS, sur la dépense globale de gestion des déchets et l'emploi sectoriel ;
- publiées par la DGFIP, sur la comptabilité des collectivités gestionnaires des déchets.

Elle a toutefois regretté l'absence de données consolidées au niveau national relatives :

- à l'évolution des normes en matière de gestion des déchets, avec les études d'impact associées ;
- à la situation concurrentielle locale rencontrée par les collectivités qui ont recours à des prestataires de service ;
- à l'origine des déchets traités dans les installations de traitement des ordures ménagères (ITOM) qui auraient permis de créer un lien entre les deux enquêtes de l'ADEME ;
- à la perception par l'utilisateur du SPGD, son appréciation de la qualité du service, ses préférences et la façon dont il valorise chaque paramètre du service (modes et fréquences de collecte, modes de gestion, nombre de flux collectés, prévention, tarification).

ANNEXE IV

Financement du service public de gestion des déchets

SOMMAIRE

1. EN AMONT, SI LE MÉCANISME DES ÉCO-CONTRIBUTIONS VERSÉES AUX ÉCO-ORGANISMES POUR FINANCER LES COLLECTIVITÉS EST PERFECTIBLE, L'IDÉE DE LA TAXE AMONT SUR LES PRODUCTEURS DOIT ÊTRE ÉCARTÉE	1
1.1. Si le caractère incitatif des barèmes amont des éco-organismes s'est développé, des marges de progrès subsistent pour favoriser l'écoconception.....	1
1.1.1. <i>Suite aux orientations du Grenelle de l'environnement, les incitations à l'écoconception dans les barèmes amont des éco-organismes tendent à se développer.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>L'analyse du caractère incitatif à l'écoconception des barèmes contributifs de certains éco-organismes révèle des situations contrastées et des marges de progrès.....</i>	<i>3</i>
1.2. Le niveau des soutiens aux collectivités des éco-organismes financiers est source de conflictualité.....	10
1.2.1. <i>Les barèmes de financement des collectivités territoriales par les éco-organismes financeurs se sont améliorés.....</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Les tensions demeurent sur le niveau de prise en charge des coûts de collecte sélective et de tri.....</i>	<i>13</i>
1.2.3. <i>À défaut de l'évolution organisationnelle préconisée par la mission, une évolution des modes de financement pourrait être envisagée</i>	<i>22</i>
1.3. La taxe amont sur les produits non couverts par une filière REP doit être écartée	23
1.3.1. <i>Une taxe ad valorem n'aurait aucun caractère incitatif et doit être de ce fait écartée.....</i>	<i>23</i>
1.3.2. <i>Une taxe ciblée sur les produits les plus polluants est difficile à mettre en œuvre et ne pourrait avoir d'objectif de rendement.....</i>	<i>23</i>
2. DUAL, LE FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS PAR LES COLLECTIVITÉS DOIT VISER UNE PLUS GRANDE INCITATIVITÉ ET DAVANTAGE DE COHÉRENCE.....	24
2.1. Le financement par les collectivités repose sur une dichotomie entre la TEOM et la REOM.....	24
2.1.1. <i>La TEOM, qui doit être complétée d'une redevance spéciale pour le financement de la gestion des déchets assimilés, est le mode de financement majoritaire.....</i>	<i>25</i>
2.1.2. <i>En lien avec le service rendu à l'usager, la REOM est principalement mise en place dans de petites collectivités.....</i>	<i>30</i>
2.1.3. <i>Le rapprochement de fait de la TEOM et de la REOM impose de s'interroger sur la pertinence des cadres juridiques applicables.....</i>	<i>31</i>
2.2. Le financement du service public de gestion des déchets, par la TEOM ou par la REOM, demeure très peu incitatif	34
2.2.1. <i>Malgré les possibilités ouvertes par de récentes évolutions législatives, le financement incitatif en complément de la TEOM reste exceptionnel.....</i>	<i>34</i>
2.2.2. <i>Peu de collectivités financées par la REOM ont mis en place une part incitative, fonction de la quantité de déchets réellement produite.....</i>	<i>35</i>

2.3. La tarification incitative a fait ses preuves tant à l'étranger que dans les collectivités françaises où elle a été mise en œuvre	38
2.3.1. <i>Déjà mise en œuvre dans plusieurs pays, la tarification incitative a permis une augmentation du tri sélectif voire une diminution de la quantité globale de déchets produits</i>	38
2.3.2. <i>Si elles demeurent limitées, les expériences françaises de mise en œuvre d'une tarification incitative, dans le cadre d'une redevance ou d'une taxe, apparaissent concluantes et les comportements inciviques associés semblent contenus</i>	40
2.4. Le développement de la tarification incitative, via la TEOM ou via la REOM, suppose de préciser les incitations, d'apporter des adaptations au cadre juridique, voire de définir une obligation législative de mise en œuvre.....	57
2.4.1. <i>Le développement de la tarification incitative doit passer par la définition d'objectifs réalistes, voire d'une obligation législative de mise en œuvre, et par la redéfinition des mécanismes incitatifs</i>	57
2.4.2. <i>La TEOM pourrait devenir une taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées (TEOMA), dotée d'une part incitative obligatoire pour les professionnels</i>	60
2.4.3. <i>Le développement de la tarification incitative suppose des assouplissements du cadre réglementaire</i>	62
2.4.4. <i>La mise en place d'une tarification incitative peut avoir des effets secondaires qu'il s'agit de prévenir</i>	63
3. LA TGAP À LAQUELLE SONT ASSUJETTIES LES INSTALLATIONS DE TRAITEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES VOIT SON SIGNAL-PRIX FORTEMENT AFFAIBLI PAR DE NOMBREUSES RÉFACTIONS NON TOUJOURS JUSTIFIÉES.....	64
3.1. La TGAP sur les déchets a été fortement renforcée depuis 2009 dans le cadre du Grenelle de l'environnement.....	64
3.1.1. <i>Une trajectoire de taux et de nombreuses réfections</i>	64
3.1.2. <i>Évolution de la TGAP depuis 2009</i>	65
3.1.3. <i>Plusieurs pays européens ont également mis en place une taxe sur les déchets mis en décharge ou incinérés</i>	66
3.2. La TGAP sur les installations de traitement des déchets vise à répondre à deux objectifs liés mais non nécessairement toujours compatibles	67
3.3. La multiplication et la généralisation des réfections, non toujours justifiées par de meilleures performances environnementales, atténuent fortement le signal-prix de la TGAP.....	68
3.3.1. <i>Coûteuses, les réfections sont nombreuses, généralisées et ne sont pas toujours en lien avec les performances environnementales des installations de stockage ou d'incinération</i>	68
3.3.2. <i>L'importance des réfections atténue fortement le signal-prix de la TGAP, par ailleurs brouillé par l'instabilité de la législation</i>	77

3.4. La TGAP sur les déchets doit mieux refléter les externalités environnementales des installations de traitement, ce qui suppose une meilleure connaissance de celles-ci, la suppression des réfections non liées aux performances environnementales et une trajectoire de taux lisible.....	82
4. LA TVA N'APPARAÎT PAS COMME L'INSTRUMENT ADÉQUAT POUR CRÉER DES INCITATIONS SUPPLÉMENTAIRES	83
4.1. Le SPGD est en principe une activité hors champ de TVA.....	83
4.2. Le secteur des déchets bénéficie d'un taux réduit de TVA qui a augmenté en 2012 et 2014	84
4.2.1. <i>Champ d'application du taux réduit.....</i>	<i>84</i>
4.2.2. <i>Une augmentation du taux réduit applicable</i>	<i>84</i>
4.3. Tant en termes juridiques qu'en opportunité, la TVA n'apparaît pas comme l'outil adéquat pour créer des incitations dans la chaîne de production des déchets.....	85
4.3.1. <i>L'application d'un taux de TVA réduit à 5 % uniquement sur le champ de la collecte sélective ou pour les produits issus du recyclage n'apparaît pas souhaitable, voire juridiquement impossible.....</i>	<i>85</i>
4.3.2. <i>L'application d'un taux de TVA réduit pour l'ensemble des opérations de gestion des déchets mais uniquement pour les collectivités ayant des pratiques vertueuses n'est pas non plus envisageable</i>	<i>86</i>

1. En amont, si le mécanisme des éco-contributions versées aux éco-organismes pour financer les collectivités est perfectible, l'idée de la taxe amont sur les producteurs doit être écartée

1.1. Si le caractère incitatif des barèmes amont des éco-organismes s'est développé, des marges de progrès subsistent pour favoriser l'écoconception

1.1.1. Suite aux orientations du Grenelle de l'environnement, les incitations à l'écoconception dans les barèmes amont des éco-organismes tendent à se développer

1.1.1.1. *Le barème amont doit viser à faire internaliser aux producteurs le coût économique et environnemental du traitement de leurs produits*

Les contributions versées aux éco-organismes par les metteurs sur le marché doivent viser à leur faire internaliser le coût économique et environnemental de la fin de vie de leurs produits. La contribution des metteurs sur le marché à un éco-organisme doit donc refléter le coût de traitement des produits et tenir compte de leur contribution respective aux objectifs de recyclage de la filière.

L'enjeu est d'inciter les metteurs sur le marché à réduire à la source la quantité de matière utilisée (réduction du poids d'un emballage par exemple) et à améliorer la recyclabilité de leurs produits (utilisation de matériaux plus facilement recyclables, suppression des éléments perturbateurs du recyclage).

Dans la mesure où le faible développement de la tarification incitative sur le territoire n'incite pas le consommateur à adapter son comportement d'achat (cf. *infra*), le signal-prix en faveur de l'écoconception envoyé aux metteurs sur le marché ne peut venir, au moins à court terme, du consommateur. La contribution versée par les metteurs sur le marché aux éco-organismes est donc le seul outil susceptible de créer un signal-prix à même de favoriser l'écoconception et la mise sur le marché de produit plus respectueux de l'environnement.

1.1.1.2. *Des limites pratiques et théoriques à l'efficacité des éco-modulations dans le barème amont*

Le développement et l'efficacité des modulations du barème amont des éco-organismes pour inciter à l'écoconception se heurtent à plusieurs difficultés.

Annexe IV

Une difficulté pratique en premier lieu car si l'ambition d'un barème éco-différencié est de refléter le coût d'externalités environnementales, encore faut-il connaître avec précision la réalité de ce coût environnemental. Ainsi, définir les critères pertinents de modulation de l'éco-contribution acquittée par les metteurs sur le marché suppose une connaissance fine de la recyclabilité et de l'impact environnemental des différents matériaux pouvant être utilisés dans un produit. L'exemple de la filière REP pour les emballages est à cet égard intéressant. Si la seule modulation du barème est fonction du poids des emballages mais ne prend pas suffisamment en compte le coût de collecte et de traitement ainsi que la nature le niveau de recyclabilité des différents matériaux composant ces emballages, le barème créera une incitation à remplacer les emballages en verre (facilement recyclables et dont la collecte, généralement en point d'apport volontaire, est relativement moins coûteuse) par des emballages en plastique plus difficilement recyclables.

En outre, une fois les critères de modulation définis, il faut pouvoir s'assurer qu'ils demeurent adaptés aux évolutions des mises en marché ainsi qu'à l'évolution des techniques et technologies de la filière. Cela suppose la mise en place d'un mécanisme de suivi et d'évaluation régulière de l'impact des éco-modulations.

Ce dernier point appelle une autre observation concernant les limites des éco-modulations du barème contributif des éco-organismes. En effet, plus un barème prévoit des incitations fines à l'écoconception avec, par exemple, un système de bonus/malus selon le type de matériaux utilisés, plus les déclarations des entreprises sont difficiles non seulement à renseigner mais également à contrôler. Si les incitations à l'écoconception sont donc essentielles, elles ne doivent pas mettre en péril l'adhésion des entreprises, et en particulier des plus petites d'entre elles qui peuvent rencontrer des difficultés à remplir des déclarations trop détaillées sur les produits qu'elles mettent sur le marché.

Enfin, l'efficacité du signal-prix d'une modulation du barème sur l'écoconception d'un produit dépend du degré d'internationalisation de ce produit. Le signal-prix d'une éco-contribution nationale est en effet insuffisant pour influencer sur une production mondialisée et n'est donc guère susceptible de se traduire par une adaptation d'un produit standardisé à l'échelle européenne voire mondiale.

1.1.1.3. Un cadre juridique favorable au développement des éco-modulations

L'article L. 541-10 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle II), prévoit que : « *les contributions financières [...] sont modulées en fonction de la prise en compte, lors de la conception du produit, de son impact sur l'environnement en fin de vie, et notamment de sa valorisation matière* ».

Ainsi, tous les nouveaux cahiers des charges d'agrément d'éco-organismes doivent prévoir désormais la définition d'éco-modulations.

1.1.2. L'analyse du caractère incitatif à l'écoconception des barèmes contributifs de certains éco-organismes révèle des situations contrastées et des marges de progrès

1.1.2.1. Dans la filière REP papier, les modulations du barème en faveur de l'écoconception se heurtent à la faible couverture du gisement

1.1.2.1.1. Le barème d'Ecofolio prévoit plusieurs modulations et un mécanisme de suivi pour veiller à ce qu'elles restent adaptées

Le cahier des charges de l'agrément d'Ecofolio pour 2013-2016 précise les principes et les critères de modulation de l'éco-contribution : « les contributions financières sont modulées en fonction de la prise en compte, lors de la conception du produit de l'impact de leur fin de vie sur l'environnement, particulièrement de leur valorisation matière, et de leur qualité environnementale. Outre le critère « poids » qui intervient dans le calcul du montant de la contribution qui est due par chaque donneur d'ordre et metteur sur le marché conformément à l'article D. 543-211 du code de l'environnement, deux autres critères sont pris en compte : l'origine de la fibre et la présence d'éléments perturbateurs du recyclage ».

Sur ce fondement, le barème amont d'Ecofolio applicable aux papiers mis sur le marché en 2013 et déclarés en 2014, dit barème éco-différencié (BED) est le suivant :

- ◆ une tarification unitaire au poids : le barème unitaire de contribution s'applique, comme depuis l'origine d'Ecofolio à la tonne mise en marché (50 € par tonne en 2014). Il se veut une incitation à la réduction à la source de la quantité de papiers mis sur le marché ;
- ◆ un bonus de 10 % appliqué à la tarification au poids pour les papiers constitués de fibres issues du recyclage, à l'impact plus réduit sur l'environnement¹. Pour être éligible, le papier doit pouvoir justifier d'une composition globale contenant au moins 50 % de fibres recyclées. Actuellement environ 16 % du gisement de papiers mis sur le marché est issue de fibres recyclées. L'objectif d'Ecofolio est d'atteindre 25 % à l'horizon 2018 ;
- ◆ un malus de 5 % appliqué à la tarification au poids pour les papiers ne répondant pas au critère de la fibre vierge tracée, en provenance de forêts gérées durablement. Cette traçabilité est établie en référence aux critères fibres de l'Ecolabel européen². Selon Ecofolio, en 2013, environ deux tiers du gisement répond à ce critère ;
- ◆ un malus de 5 % appliqué à la tarification au poids pour les produits contenant des éléments perturbateurs du recyclage. Quatre familles d'éléments perturbateurs ont été identifiées : la teinte de la fibre, certaines encres dont le désencrage est difficile, certaines colles, la présence d'éléments non pulpables.

Pour simplifier la déclaration, les metteurs sur le marché dont le tonnage de papiers est inférieur à 25 tonnes par an, peuvent ne déclarer que le poids des papiers mis sur le marché. Dans ce cas, le barème forfaitaire appliqué est une majoration de 5 % de la contribution de base.

¹ La production de papier recyclé permet de diviser de deux à cinq fois la consommation d'eau et d'énergie et de réserver la ressource naturelle aux autres débouchés pour lesquels la demande sera supérieure à l'offre d'ici 2020, selon des études d'impact.

² L'Ecolabel prévoit que « les fibres vierges sont couvertes par des certificats en cours de validité, délivrés par une tierce partie dans le cadre d'un système de certification indépendant (FSC, PEFC ou équivalent) et démontrant la conformité de la chaîne de contrôle et la gestion durable des forêts ».

Annexe IV

Pour veiller à l'adaptation du barème éco-différencié, Ecofolio a mis en place une instance de régulation, le comité du processus de suivi et d'adaptation du barème éco-différencié (PSABED). Ce comité de suivi est composé de représentants des adhérents, des professionnels de l'impression et du recyclage, d'associations environnementales, des pouvoirs publics et d'experts du centre technique du papier. Il est chargé de formuler des recommandations sur la pertinence des critères de modulation retenus et préconise également le degré d'incitation à donner à chaque critère en fonction de sa prévalence sur le marché. L'avis de ce comité de suivi ainsi que des pouvoirs publics doit être rendu avant la révision annuelle du barème sur laquelle le conseil d'administration d'Ecofolio doit se prononcer chaque année au début du quatrième trimestre.

1.1.2.1.2. L'efficacité de l'incitation à l'écoconception dans la filière papiers se heurte toutefois à la faible couverture du gisement par les contributions

Compte tenu du caractère récent de certaines modulations dans le barème amont d'Ecofolio, et en particulier du système de bonus/malus, il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité du signal-prix ainsi créé. Toutefois, au-delà même du niveau de l'incitation, la principale limite dans l'incitation à l'écoconception de la REP papiers réside dans la faiblesse du gisement couvert par l'éco-contribution. Ainsi, selon une étude de l'ADEME de 2012 sur le gisement de papiers graphiques³ :

- ◆ les papiers assujettis à la REP papiers représentent : 1 922 194 tonnes soit 51 % ;
- ◆ les papiers exonérés par la loi représentent : 1 286 500 tonnes soit 34 % ;
- ◆ les papiers exonérés par d'autres textes, dispositions infra-réglementaires ou de fait représentent : 560 706 tonnes soit 15 %.

En effet, de multiples types de papiers ne sont pas soumis à une contribution auprès d'Eco-organismes. C'est en particulier le cas :

- ◆ de certains papiers graphiques : livres, publication de presse (payante ou gratuite), documents émis dans le cadre d'une mission de service public et résultant d'une obligation découlant d'une loi ou d'un règlement ;
- ◆ de l'encartage publicitaire accompagnant une publication de presse s'il est annoncé au sommaire de cette publication ;
- ◆ de papiers non considérés comme papiers graphiques par la réglementation et non soumis de ce fait à la REP papiers : étiquettes et papiers d'emballages et de conditionnement qui relèvent de la REP emballages, papiers peints, papiers à usage fiduciaire, notices et mode d'emploi de produits, papiers d'hygiène.

Il faut également noter que, pour faciliter les déclarations et leurs contrôles, ne sont assujettis à la REP papiers que les seules entités mettant sur le marché plus de cinq 5 tonnes de papiers par an. En outre, un abattement de 37,6 % des tonnages est appliqué aux papiers à copier (ramettes de papier) et enveloppes. Cet abattement conventionnel, qui peut être révisé annuellement, correspond à la part nationale de papiers à usage graphique destinés à être imprimés et qui ne sont pas collectés et traités par le service public local. Ce taux est établi à partir des études de caractérisation des déchets menées par l'ADEME.

³ « Papiers graphiques en France - Données 2011 de mise sur le marché et de déchets générés », ADEME, novembre 2012.

Annexe IV

Tableau 1 : Évaluation du manque à gagner pour la filière REP papiers lié à l'exonération de nombreux produits du gisement de papiers graphiques

	Tonnage mis en œuvre par l'utilisateur final en 2011 (en t)	Évaluation du manque à gagner pour la filière (en €)*
Presse payante sur papier journal	370 500	18 525 000
Presse gratuite d'information	47 600	2 380 000
Presse magazine	340 700	17 035 000
Presse des collectivités locales	43 400	2 170 000
Livres	279 600	13 980 000
Article de papeterie façonnée	153 600	7 680 000
Autres produits non considérés comme du papier graphique par la réglementation	215 300	10 765 000
Abattements et exonérations diverses sur les produits entrants dans le champ des contributions	396 500	19 825 000

*Source : ADEME et calculs de la mission ; * tonnage multiplié par 50 €, le barème unitaire à la tonne en 2014.*

Ces nombreuses exonérations constituent par construction une limite majeure à l'efficacité du barème éco-différencié. Quand bien même elles seraient calibrées à un niveau suffisant, les incitations ne peuvent en effet porter que sur 51 % du gisement total.

Au-delà de la question de l'efficacité des incitations du barème, ces nombreuses exonérations ont pour conséquence que le coût du traitement des papiers exonérés (mais que les consignes de tri habituelles invitent toutefois à trier) est soit couvert par les contributions payées par les papiers assujettis, soit reste à la charge des collectivités. Outre la différence de traitement entre deux types de papiers qui en résulte, aucun de ces cas de figure ne sont optimaux sur le plan économique.

La mission relève en outre qu'une étude de la Commission européenne montre que l'exonération de contribution à la REP papiers des journaux, voire même des livres, n'est pas une pratique généralisée dans les 11 pays européens qui disposent d'une filière REP papiers. Ce n'est en particulier pas le cas en Suède et en Finlande⁴.

1.1.2.2. Le barème contributif d'Eco-Emballages en vigueur depuis 2011 a été calibré pour mieux favoriser l'écoconception pour des résultats à ce stade mitigés

1.1.2.2.1. Le précédent barème amont était insuffisamment incitatif

Depuis la création d'Eco-Emballages, le barème contributif est caractérisé par :

- ◆ l'existence d'un forfait par emballage, fait pour inciter à réduire le nombre d'emballages, supprimer des suremballages ou enveloppes intermédiaires ;
- ◆ une contribution proportionnelle au poids, qui doit inciter à réduire le poids individuel de chaque emballage.

⁴ Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) – Final report, European Commission, 2014 - http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf

Annexe IV

Cette double modulation se veut donc en soi une incitation à l'écoconception. La réalité est toutefois plus complexe et l'insuffisante différenciation selon le type et les caractéristiques des matériaux utilisés était susceptible de brouiller l'incitation. Le rapport établi en avril 2009 par la mission d'audit du dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers⁵ pointait plusieurs limites du barème amont d'Eco-Emballages et d'Adelphe alors en vigueur, et notamment :

- ◆ la règle du matériau majoritaire prévoyait que le poids des constituants accessoires de l'emballage majoritaire (bouchon d'une bouteille par exemple) soit ajouté à celui de l'emballage principal. Le matériau accessoire était ainsi compté comme le principal. À titre d'exemple, un lot de 500 bouchons en plastique de 2 grammes (soit 1 kg) utilisés sur des types différents de conditionnement d'un même litre de jus d'orange payait une contribution de 0,36 centime d'euros sur des flacons en verre mais de 8 centimes d'euros sur des bouteilles en plastique alors même qu'ils ne sont recyclés de façon sûre et sans frais supplémentaires que dans le cas des bouteilles en plastique ;
- ◆ le barème amont comportait également un plafonnement à un kilo de la contribution au poids. Cette disposition concernait essentiellement une part réduite des bouteilles en verre et les grands cartons, principalement dans le secteur de l'équipement ménager. Or, rien ne justifiait que les plus gros emballages en carton effectivement destinés aux ménages ne payent pas leur juste contribution ;
- ◆ enfin, le rapport notait que si l'existence d'un plafonnement pour emballages légers pouvait être légitime, les modalités de sa détermination étaient plus discutables. En effet, c'est le montant de la contribution au poids qui décide du fait qu'un emballage est léger ou non, et non pas son poids réel. Le plafonnement était donc variable selon la nature de l'emballage. Compte tenu du fait qu'aussi bien les coûts amont induits (économiques et écologiques) que les charges supportées par les collectivités sont proportionnels à la masse de matière puis de déchets collectés et traités (par recyclage ou élimination), il apparaît peu normal de cloisonner au sein de chaque matériau la notion de l'emballage léger bénéficiant légitimement d'une réfaction. Ceci a notamment pour effet de réduire l'incitation à l'écoconception par changement de matériau.

1.1.2.2.2. Le barème en vigueur depuis 2011 est davantage tourné vers l'écoconception

Pour 2013, la contribution par unité d'emballage est égale à la somme des facteurs suivants :

- ◆ une contribution forfaitaire par unité d'emballages et progressive selon le poids de l'emballage⁶ ;
- ◆ une contribution au poids dont le montant dépend du matériau (cf. tableau 2) ;
- ◆ un malus de 50 % appliqué aux emballages perturbateurs du recyclage et de 100 % appliqué aux emballages non valorisables (ex. : porcelaine, céramique, grès) ou inclus dans les consignes de tri mais sans filière de recyclage (ex. : emballage en verre autre que sodo-calcique). Ces malus ne concernent qu'une très faible partie des unités d'emballages soumises à contribution (0,16 % en 2012) ;

⁵ Conseil général du développement durable, Inspection générale des finances, Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, avril 2009 ;
http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/Elimination_des_dechets_d_emballages_menagers.pdf

⁶ En 2013, 0,010 ct € par unité d'emballages entre 0 et 0,1 g ; 0,020 ct € par unité d'emballages entre 0,1 g et 0,5 g ; 0,060 ct € par unité d'emballages entre 0,5 g et 1 g ; 0,077 ct € par unité pour les emballages supérieur à 1 g.

Annexe IV

- ◆ un bonus de 2 % pour un produit ayant fait l'objet d'une réduction à la source (réduction du poids ou du volume de l'emballage à iso-matériau ou iso-fonctionnalité). En 2012, ce bonus a été appliqué à 1,07 % des unités d'emballages soumises à contribution ;
- ◆ un bonus de 2 % pour un produit ayant fait l'objet d'un message d'information sur le tri, comme une consigne de tri apposée sur l'emballage. En 2012, ce bonus a été appliqué à 10,15 % des unités d'emballages soumises à contribution.

Par ailleurs, les modulations du précédent barème qui pouvaient être un frein à l'écoconception ont disparu ou ont été adaptées. En particulier, le plafonnement à un kilo de la contribution pour les gros emballages en papier-carton a été supprimé et la règle du matériau majoritaire améliorée⁷.

La mission relève donc que le barème amont en vigueur depuis 2011 crée des incitations plus fines à l'écoconception que son prédécesseur conformément aux orientations prises dans le cadre du Grenelle. La mission note toutefois qu'aucune pénalité n'est appliquée aux emballages non recyclables mais pouvant faire l'objet d'une valorisation énergétique (à l'instar des emballages plastiques autres que les bouteilles et flacons).

Tableau 2 : Contribution au poids selon le type de matériau (barème amont 2012)

Type de matériau	Contribution au poids (en ct€/kg)
Acier	3,15
Aluminium	9,28
Papier carton autre que brique	16,33
Brique	17,04
Plastique bouteille	24,22 (PET clair) 24,27 (autre)
Plastique autres	28,06
Verre	1,21
Autres matériaux	23,29

Source : Eco-Emballages.

1.1.2.2.3. L'efficacité du signal-prix en faveur de l'écoconception demeure toutefois délicate à appréhender et des marges de manœuvre demeurent

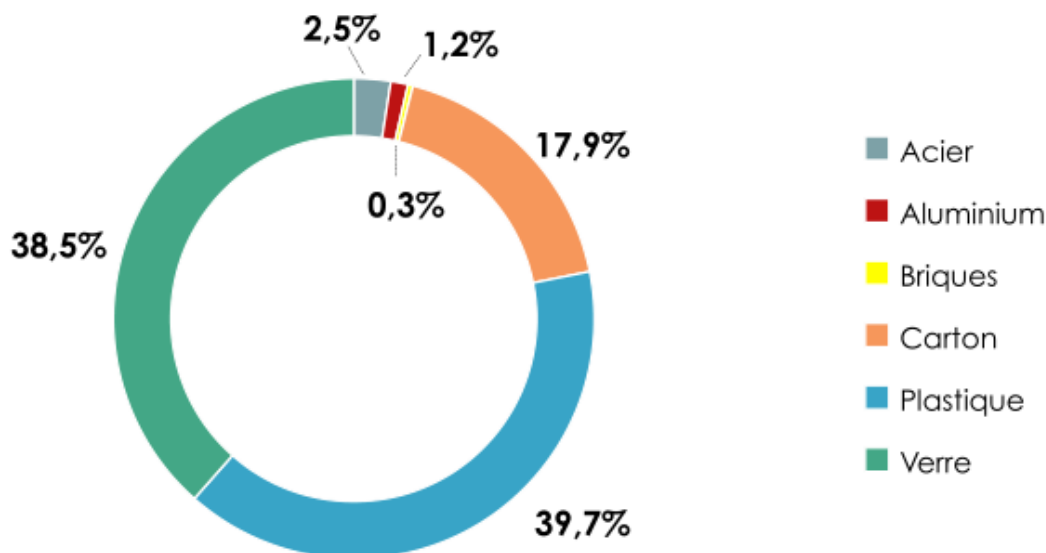
Le cahier des charges d'Eco-Emballages pour 2011-2016 définit un indicateur pour appréhender l'efficacité des incitations à la prévention amont et à l'écoconception. Cet indicateur est la somme, depuis l'année de référence 2007, des résultats des actions individuelles d'écoconception, mesurés en tonnes, des entreprises adhérentes à Eco-Emballages et Adelphe. L'objectif national de réduction à la source est de 100 000 tonnes d'emballages ménagers. Le renseignement de cet indicateur est fondé sur les déclarations sur Internet de producteurs adhérents qui peuvent mettre en avant les démarches qu'ils ont entreprises pour réduire le poids de leurs emballages sur la période 2007-2012. Eco-Emballages vérifie ces déclarations selon une méthodologie de l'indicateur présentée à la commission consultative d'agrément en novembre 2011.

⁷ Pour les emballages multimatériaux : chaque unité d'emballage contribue sur la base du matériau dont elle est composée à plus de 80 % en poids. Une unité d'emballage, composée de deux à trois matériaux sans matériau majoritaire à plus de 80 %, devra être déclarée selon sa composition pour chaque matériau. Pour les emballages multicouches, chaque unité d'emballage contribue sur la base du matériau dont elle est composée à plus de 80 % en poids. Si aucun matériau n'est majoritaire à plus de 80% en poids, chaque matériau composant le multicouche contribue au pourcentage de son poids.

Annexe IV

Ainsi, sur la période 2007-2012, Eco-Emballages indique que le tonnage total consolidé pour l'objectif de prévention amont par écoconception s'élève à 106 905 tonnes. Selon Eco-Emballages, ce montant serait un minorant car certaines entreprises, pour des raisons commerciales ou de ressources disponibles, n'auraient pas communiqué d'informations sur leurs actions d'optimisation d'emballages.

Graphique 1 : Part des différents matériaux dans les résultats de réduction à la source sur la période 2007-2012



Source : Rapport d'activité d'Eco-Emballages.

De fait, depuis une quinzaine d'années, des progrès incontestables ont été accomplis en faveur de l'écoconception ce qui laisse à penser que les incitations du barème contributif ainsi que les actions de prévention complémentaires d'Eco-Emballages ont porté leur fruit. Une étude publiée en 2012 et réalisée par l'ADEME, le conseil national de l'emballage et Eco-Emballages⁸ révèle ainsi que le poids moyen de la bouteille PET⁹ de 1,5 litre a été réduit de 15 % sur la période 2007-2009 (de 38,8 g en 1997 à 33 g en 2009) ou encore que « l'apparition sur le marché de la feuille laitière à base de polystyrène expansé PSE (de densité moyenne 0,85) en substitution du polystyrène compact (densité 1,05) a permis une légère baisse du poids des pots de yaourts ».

Toutefois, il existe encore des marges de progrès qui rendent nécessaires un approfondissement des incitations et des actions de prévention amont. Si le gisement de verre contribuant a nettement baissé sur la période 2009-2012 (-4,4 %), les mises sur le marché d'emballages légers (aluminium, acier, papier-carton et plastiques) ont quant à elles augmenté de 8,9 %, principalement du fait de la croissance de flux de papier-carton (+13,0 % sur la même période). Au global, la quantité d'emballages contribuant a crû sur la période de 2,1 % et de 1,4 % entre 2011 et 2012. Or, l'ADEME¹⁰ note dans une récente étude que cette croissance n'est que partiellement imputable à une modification du périmètre contribuant sur la consommation hors domicile.

⁸ Les emballages ménagers de dix marchés de grande consommation – évolution 1997-2009, ADEME, Conseil national de l'emballage, Eco-Emballages,

⁹ PET : polytéréphtalate d'éthylène.

¹⁰ Emballages ménagers - données 2012, collections repères, ADEME.

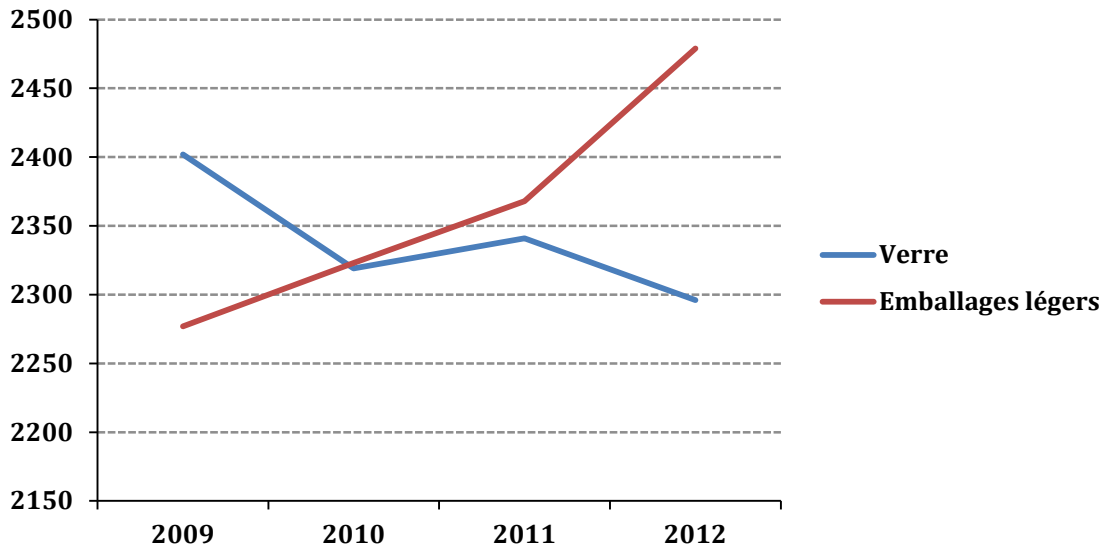
Annexe IV

Tableau 3 : Évolution des tonnages d’emballages contribuant mis sur le marché (en kt)

	2009	2010	2011	2012
Acier	285	281	287	314
Aluminium	58	60	67	67
Papier-carton	900	921	948	1 017
Plastiques	1 034	1 061	1 066	1 081
Verre	2 402	2 319	2 341	2 296
Total	4 679	4 642	4 709	4 775

Source : ADEME.

Graphique 2 : Évolution des tonnages d’emballages contribuant mis sur le marché (en kt)



Source : ADEME.

Sans remettre en cause la réalité de certaines actions d'écoconception, des cas relevés par la mission tendent à montrer une détérioration de certains emballages sur le plan de la recyclabilité. Il semble en effet que beaucoup d'autres préoccupations passent avant le critère écologique lorsqu'une marque, surtout importante, examine l'opportunité d'une modification d'un emballage. L'effet marketing ou la recherche de facilité d'usage sont derrière plusieurs augmentations non négligeables de poids unitaire d'emballage, et de changement de matériau qui va dans le même sens. Ainsi, l'étude précitée de l'ADEME, du conseil national du recyclage et d'Eco-Emballages note par exemple que :

- ◆ sur les briques de lait, le bouchon à vis tend à se substituer au bouchon « clapet » pour une meilleure ergonomie d'ouverture et de versage, ce qui se traduit par une augmentation d'environ 1 gramme par bouchon ;
- ◆ sur les eaux gazeuses, la progression du format de 0,5 litre (et même plus récemment le développement d'une offre de bouteille de 0,2 litre) entraîne une augmentation de la quantité d'emballages pour conditionner un même volume de produit ;
- ◆ le poids moyen de la bouteille d'huile de 1 litre en verre (13 % des volumes) augmente suite au développement d'huiles premium, souvent conditionnées en bouteille carrée (généralement plus lourde qu'une bouteille ronde).

Ces évolutions révèlent qu'il existe encore des marges de progression pour développer l'écoconception des emballages et qu'un renforcement du niveau des incitations des metteurs sur le marché est possible. La mission note que certaines évolutions récentes du barème vont dans ce sens : Eco-Emballages a ainsi augmenté le bonus pour la prévention de 2 % en 2013 à 8 % pour les années 2014 et 2015.

Proposition n° 1 : Renforcer progressivement dans les barèmes le niveau des incitations à l'écoconception et les actions de prévention des éco-organismes.

1.2. Le niveau des soutiens aux collectivités des éco-organismes financiers est source de conflictualité

1.2.1. Les barèmes de financement des collectivités territoriales par les éco-organismes financeurs se sont améliorés

1.2.1.1. Les modalités des soutiens aux collectivités territoriales d'Eco-Emballages se sont améliorées avec le passage au barème E mais demeurent complexes

1.2.1.1.1. Le barème D était vivement contesté par les collectivités

Le rapport établi en avril 2009 par la mission d'audit du dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers avait pointé plusieurs limites du barème D alors en vigueur.

Il relevait en particulier l'hétérogénéité des niveaux de soutien des différents matériaux et la forte complexité du barème le rendant incompréhensible pour de nombreuses collectivités. Cette complexité était jugée de nature à priver de toute efficacité pratique les nombreux mécanismes d'incitation prévus dans le barème. Ces observations étaient confirmées par le jugement sévère des collectivités qui jugeait le barème D technocratique, lourd, compliqué, sujet à interprétation (avec des « règles qui changent tout le temps »), injuste (car favorable aux grosses collectivités et à celles dont les performances sont faibles), inégalement appliqué (notamment pour la prise en charge du carton), trop limité (car ne couvrant pas tous les emballages collectés par les collectivités) et traduisant un désengagement (baisse du soutien à la communication, baisse des aides pour les collectivités « compensées », non indexation sur le coût de la vie).

1.2.1.1.2. S'il demeure très complexe, le barème E est davantage lié à la performance et ses modalités, à l'exception du soutien au développement durable, ne sont plus guère contestées

Le barème E pour la période 2011-2016 a été élaboré dans un groupe de travail comprenant des représentants des collectivités territoriales. Les modalités du barème E n'apparaissent pas nécessairement plus simples et plus lisibles que celles du barème précédent. Toutefois, et en dépit du climat conflictuel dans lequel il a été élaboré¹¹, ce nouveau barème suscite moins de critiques que le barème D.

Le barème E s'applique à travers un contrat type unique encadrant les relations entre Eco-Emballages et les collectivités territoriales. Le barème E comprend neuf types de soutiens différents. Trois soutiens de base payent le dispositif mis en place :

- le soutien à la collecte sélective (SCS) qui est principalement l'application d'un tarif unitaire par matériau aux tonnages collectés ;

¹¹ La formule du barème avait fait l'objet d'un vote négatif de la commission d'agrément.

Annexe IV

- le soutien aux actions de sensibilisation (SAS) qui est la somme de deux tarifs : un tarif de sensibilisation à la communication (égale à 2,48 € par tonne recyclée) et un tarif à la sensibilisation par l'action des ambassadeurs du tri (égale à 4,75 € par tonne recyclée multiplié par un coefficient de mobilisation) ;
- le soutien au développement durable par la performance du service (SDD) qui vise à inciter à la performance qualitative de la collecte sélective.

A ces soutiens de base, s'ajoute un soutien à la performance (SPR), fonction du taux moyen de recyclage pour l'ensemble des matériaux. Il s'applique à partir d'un taux moyen de recyclage supérieur à 35 % pour être maximal pour un taux moyen de recyclage supérieur à 80 %. Il vise à favoriser l'atteinte de l'objectif national de 75 %.

Le barème comprend aussi des mesures pour assurer une offre de reprise des matériaux sur l'ensemble du territoire (SRM), un soutien pour les expérimentations sur le dispositif (SED), un soutien pour les déploiements hors du domaine public (SAA) et un soutien « générique » pour augmenter l'efficacité du dispositif et en réduire les coûts (SAN).

Suite aux entretiens menés avec les collectivités territoriales et les associations représentatives, la mission rejoint les analyses de la Cour des comptes qui concluait dans son rapport récent sur Eco-Emballages¹² que « [la] notion de "barème à la performance" est appréciée par les collectivités locales » et que « les contestations formulées pendant les premières années de mise en œuvre de ce nouveau barème sont peu nombreuses et nettement moindres que celles qui avaient porté sur le barème D ». Comme le relevait le rapport de la Cour des comptes, la mission note toutefois que des critiques subsistent toutefois sur le soutien au développement durable.

Pour obtenir le SDD, les collectivités volontaires sont invitées à compléter la base e-dd d'Eco-Emballages. Le SDD fonctionne avec neuf cibles potentielles, réparties en trois champs : cibles économiques, écologiques et sociales (cf. tableau 4). Les valeurs à atteindre pour les différentes cibles sont définies annuellement par Eco-Emballages en lien avec le comité de concertation AMF et le comité associatif pour les cibles écologiques. Le montant du soutien est calculé par application d'un pourcentage de majoration au tarif unitaire par matériau. Le taux de majoration dépend du nombre de cibles atteintes. Il est de :

- ◆ 4 % quand une cible est atteinte dans chacun des trois champs (soit 3 minimum) ;
- ◆ 8 % quand six cibles sont atteintes dont au moins une par champ.

Tableau 4 : Cibles à atteindre pour l'obtention du soutien au développement durable

Cibles économiques	Cibles écologiques	Cibles sociales
Coût de la collecte sélective par tonne recyclée	Tonnes de collecte sélective recyclées rapportées aux OMR collectées et au refus de tri	Effectifs en nombre de postes de la collecte sélective rapportés aux tonnes recyclées
Taux de couverture des coûts de la collecte sélective par les soutiens et les ventes de matériaux	Performance de collecte sélective (en kg/hab/an)	Tonnes recyclées rapportée au nombre d'ambassadeurs du tri
Niveau de refus de tri (en kg/hab/an)	Évaluation de l'empreinte carbone	Nombre d'accidents du travail rapporté aux tonnes recyclées

Source : Eco-Emballages.

¹² Contrôle des comptes et de la gestion d'Eco-Emballages et de sa filiale Adelphe, observations définitives, Cour des comptes, décembre 2013.

Annexe IV

Si le nombre de collectivités candidates à ce soutien en 2012 (689, soit 58 % des collectivités sous contrat) est important, la lourdeur du dispositif déclaratif est souvent dénoncée, et ce malgré les synergies qui existent entre e-dd et la matrice Comptacoût® de l'ADEME. Des collectivités font par exemple valoir qu'il leur est difficile d'obtenir certaines informations de leurs prestataires, notamment celles concernant le nombre d'accidents du travail. D'autres collectivités dénoncent le caractère intrusif des informations demandées par Eco-Emballages. En tout état de cause, l'importance des informations demandées apparaît sans commune mesure avec la réalité des soutiens ainsi obtenus : 10 M€ en 2012, soit 1,8 % des soutiens d'Eco-Emballages.

1.2.1.2. Le barème des soutiens versés par Ecofolio crée des incitations au développement du recyclage

L'agrément d'Ecofolio pour la période 2013-2016 impose à la filière papiers des efforts renforcés en faveur du recyclage, dans l'objectif d'atteindre un taux de recyclage de 60 % à l'horizon 2018. Cet objectif apparaît ambitieux au regard du taux de recyclage de 49 %¹³ des papiers en 2013.

Dans ce contexte, et en application des dispositions de l'article D. 543-210 du code de l'environnement, le barème aval de soutien aux collectivités locales, est à la fois l'outil de calcul des soutiens versés aux modes de traitement et l'un des instruments pour orienter les collectivités vers une meilleure performance des opérations de collecte et de tri en faveur du recyclage.

Le barème de soutien aux modes de traitement, défini par voie réglementaire, (cf. tableau 5) est fonction de la pertinence environnementale de l'exutoire des papiers collectés, respectant la hiérarchie des modes de traitement (recyclage, valorisation, élimination). Ce barème est fixé pour toute la durée de l'agrément.

Tableau 5 : Barème de soutien aval d'Ecofolio entre 2013 et 2016

Soutien au recyclage (€/t)	Soutien à la valorisation (€/t)	Soutien à l'incinération (€/t)	Soutien à l'élimination (€/t)
80	25	5	1

Source : Article D. 543-212 du code de l'environnement.

En complément des soutiens aux modes de traitement définis dans l'article D. 543-212 du code de l'environnement, le second agrément a créé d'autres soutiens directs aux collectivités locales :

- ◆ le soutien à l'accompagnement au changement : dotation d'un montant annuel minimum de 5 M€, destinée à inciter les collectivités à engager des changements dans leur gestion des papiers pour améliorer les performances techniques et économiques ;
- ◆ la dotation à la mise à jour des consignes de tri : dotation d'un montant annuel de 1 M€, destinée à inciter les collectivités locales à remplir leur rôle de facilitateur dans le passage à l'acte de tri par le citoyen au travers de l'actualisation de leurs consignes de tri.

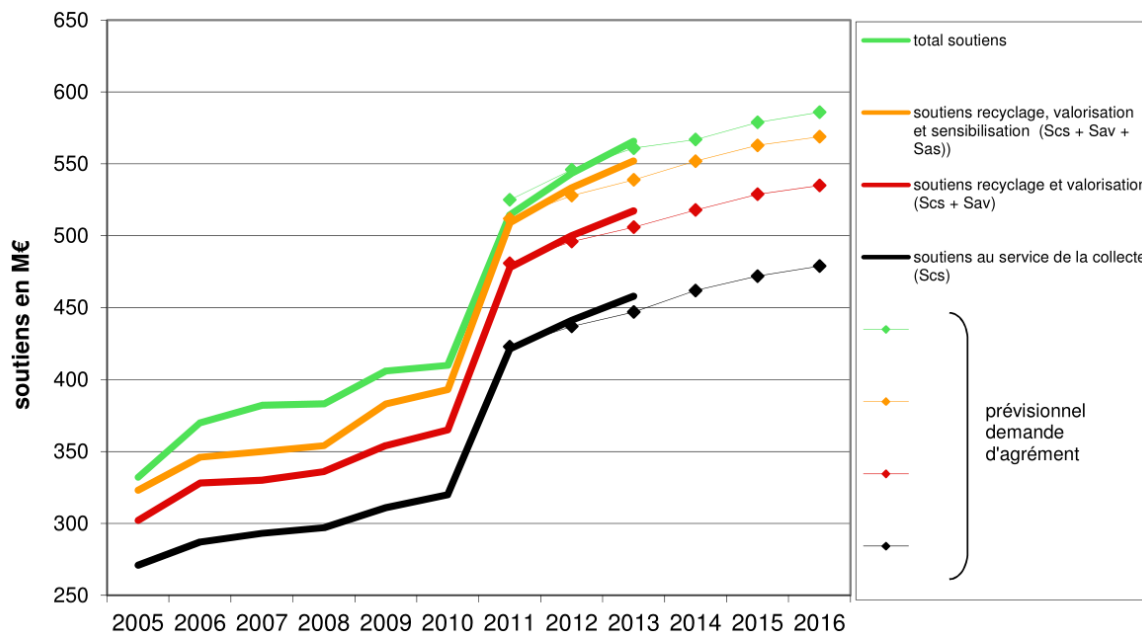
¹³ Il s'agit du « taux de recyclage filière », soit le rapport entre les tonnages de papiers recyclés et la totalité des papiers collectés (collecte séparée + OMR) par les collectivités. Estimation ADEME 2013.

1.2.2. Les tensions demeurent sur le niveau de prise en charge des coûts de collecte sélective et de tri

1.2.2.1. Les financements d'Eco-Emballages et d'Ecofolio ont nettement augmenté ces dernières années

Sur la période 2009-2013, les soutiens versés par Eco-Emballages aux collectivités ont cru de 40 % passant de 406 M€ à 566 M€ (cf. graphique 3).

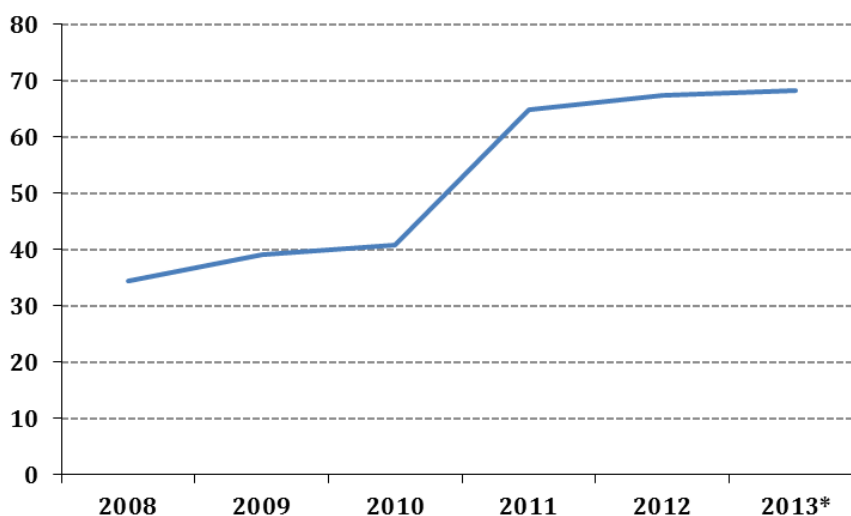
Graphique 3 : Évolution des soutiens d'Eco-emballages/Adelphe aux collectivités pour la gestion des déchets d'emballages ménagers



Source : ADEME.

Sur la même période, les éco-contributions perçues par Ecofolio sont passées de 39 M€ à 68 M€, soit une augmentation de 74,9 % (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Évolution des éco-contributions perçues par Ecofolio entre 2008 et 2013



Source : ADEME.

1.2.2.2. *Eco-Emballages est en passe d'atteindre son objectif, au demeurant discutable, de prise en charge de 80 % des coûts net de référence optimisés des collectivités*

1.2.2.2.1. *Le taux de couverture est déterminé à partir d'un coût de référence net optimisé plutôt qu'à partir du coût réel*

Les financements des éco-organismes financiers aux collectivités territoriales doivent viser deux objectifs difficilement conciliables :

- ◆ inciter les collectivités à développer le tri sur leur territoire. Dans cette perspective, le coût marginal, restant à la charge de la collectivité, de la tonne de déchets collectés et triés doit donc tendre vers zéro, pour que celle-ci soit incitée à mettre en œuvre une politique favorisant le développement du tri sur son territoire ;
- ◆ inciter les collectivités à optimiser leur service de collecte et de tri sélectif et à réduire leurs coûts. Une couverture de la totalité des coûts réellement supportés par une collectivité ne serait par exemple pas compatible avec cet objectif.

Ainsi, l'objectif de taux de couverture des coûts assigné à Eco-Emballages peut reposer soit sur la couverture du coût réel, avec le risque de ne pas inciter les collectivités à optimiser leur structure de coût, soit sur la couverture d'un coût de service optimisé, avec le risque de ne pas inciter les collectivités dont les coûts sont plus élevés à développer le tri. Quelle que soit la méthode retenue pour la détermination du taux de couverture des coûts des collectivités, la connaissance très imparfaite des coûts des collectivités rend l'exercice difficile (cf. annexe relative aux coûts de gestion du SPGD).

Le Grenelle de l'environnement a retenu la notion de « coûts nets optimisés ». L'article 46 de la loi « Grenelle I » prévoyait ainsi que « *la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement sera portée à 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé* ». Cet objectif a été repris dans le cahier des charges d'Eco-Emballages.

1.2.2.2.2. *La détermination du coût de référence est le fruit d'un processus conflictuel*

Le processus d'établissement des coûts de référence a été piloté par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et l'ADEME et mené en concertation avec les parties prenantes. La valeur des coûts de référence ainsi définie a ensuite été intégrée dans le cahier des charges d'agrément.

La démarche adoptée pour la fixation des coûts de référence s'est basée sur l'observation des coûts et sur des conventions théoriques qui ont conduit aux calculs des coûts optimisés. Les analyses se sont fondées sur l'analyse des coûts réalisées par l'ADEME pour l'année 2007 pour des dispositifs de collecte représentatifs par type d'habitat. L'impact de plusieurs facteurs d'optimisation a été modélisé. À titre d'exemple, pour la collecte, le service optimisé prévoit une amélioration des modalités de la collecte pour l'apport volontaire du verre (plus de conteneurs enterrés en semi-urbain et urbain, amélioration de l'entretien et renouvellement des points d'apports volontaires dans les autres milieux) et un ajustement des fréquences en porte à porte pour les emballages légers. Pour le tri, une taille optimale a été calculée par typologie de collectivité en fonction de la densité de population, des capacités de tri nécessaires et d'une distance maximale d'approvisionnement de 50 kilomètres.

Annexe IV

Ce processus s'est avéré très conflictuel. Il s'est heurté en premier lieu au manque de transparence des coûts des collectivités, ce qui n'a pas permis l'établissement d'un diagnostic partagé sur le coût réel de la collecte sélective et du tri et de ses marges d'optimisation. Les débats ont également achoppé sur la question de la prise en charge ou non de certains coûts comme la TVA ou la TGAP dans l'assiette de calcul. Pour dépasser les blocages, le cahier des charges d'agrément d'Eco-Emballages prévoyait une clause de revoyure en 2012, notamment pour réévaluer le cas échéant le montant des coûts net de référence.

Sans chercher à contre expertiser la pertinence des modèles d'optimisation des coûts retenus dans la définition du coût net optimisé, la mission constate que, comme l'avait relevé le récent rapport de la Cour des comptes précité, que le cahier des charges d'Eco-Emballages incorpore dans le calcul du coût net d'un service optimisé le coût le coût technique d'élimination des emballages recyclables jetés dans les ordures ménagères résiduelles par l'utilisateur du service public. Cette incorporation dans le calcul du coût net optimisé du coût de gestion des emballages dans les OMR n'est pas conforme à la lettre de la loi Grenelle 1 qui précise que le coût optimisé est celui d'un service de collecte sélective et de tri. Ce choix peut toutefois être vu comme un compromis alors que tous les emballages ne sont pas intégrés à la consigne de tri (films plastiques par exemple). En tout état de cause, si les consignes de tri venaient à être étendues à la suite des expérimentations en cours, dans la mesure où le coût de gestion des emballages dans les OMR ne serait plus que le résultat d'un mauvais geste de tri l'utilisateur, selon le principe du pollueur payeur, il devrait être à la charge de l'utilisateur, le cas échéant au travers d'une tarification incitative. En 2013, le coût technique d'élimination des déchets d'emballages présent dans les ordures ménagères résiduelles est évalué par l'ADEME à 99 M€, soit 13 % du total du coût net de référence optimisé.

La clause de revoyure a été de nouveau l'objet de vifs débats. Des associations de collectivités territoriales (AMORCE et ADCF notamment) demandaient une forte revalorisation des coûts net de référence et un recalibrage en conséquence du niveau de contribution à la tonne. Un arbitrage ministériel a mis un terme à ces débats le 28 février 2014 et a prévu :

- ◆ l'actualisation des coûts net de référence d'un service optimisé de 23 M€ par an pour tenir compte de l'augmentation du coût technique d'élimination des déchets d'emballages dans les OMR ;
- ◆ le lancement d'un plan d'action pour le recyclage, d'un montant de 90 M€ sur les années 2014-2016, à destination des collectivités présentant de faibles performances de recyclage. Les modalités de mise en œuvre de ce plan doivent encore faire l'objet de négociations entre Eco-Emballages et les collectivités.

1.2.2.2.3. La pertinence économique d'un objectif d'une prise en charge à 80 % des coûts net optimisés fait débat

Une fois le coût net de référence optimisé déterminé, se pose la question du niveau de prise en charge de ce coût par Eco-Emballages. La loi Grenelle 1 a fixé un objectif de prise en charge de 80 % du coût net de référence optimisé.

Ainsi que le relevait le rapport précité de 2009 de la mission d'audit du dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers, sur le plan théorique, ce choix, qui n'a pas fait l'objet d'étude d'impact, est discutable.

Annexe IV

En effet, le niveau de l'incitation des metteurs sur le marché à réduire à la source les emballages de leurs produits (ou à défaut d'en augmenter la recyclabilité) dépend du niveau du barème aval. Si le montant de la contribution est inférieur au coût marginal des actions à entreprendre pour réduire le nombre d'emballages, alléger leur poids ou substituer un matériau à un autre, l'entreprise ne sera pas incitée à entreprendre ces actions. Cela sera également vrai s'il n'y a pas un lien direct entre les coûts générés par un emballage et le montant de la contribution (cf. *supra*).

On ne connaît pas le coût marginal des actions pour réduire la pollution provoquée par les déchets d'emballage, mais « *le principe économique d'internalisation des coûts préconise que ceux qui sont à l'origine des déchets supportent l'intégralité des coûts économiques et environnementaux de la post consommation* »¹⁴. On peut estimer, dans le cas des déchets d'emballages ménagers, qu'une bonne approximation de ces coûts est constituée par le coût supporté par la collectivité locale pour collecter, trier, valoriser ou éliminer les déchets. D'un point de vue économique, il apparaît donc opportun que les producteurs financent l'intégralité de ces coûts (hors recettes liées à la vente de matériau) ou, *a minima*, d'un coût de référence optimisé pour maintenir une incitation à la réduction des coûts.

1.2.2.4. En tout état de cause, Eco-Emballages est en passe d'atteindre l'objectif de son cahier des charges d'une couverture à 80 % des coûts net de référence optimisés

D'après les données de l'ADEME¹⁵, le taux de couverture par les soutiens d'Eco-Emballages du coût net de référence d'un service optimisé dont les modalités de calcul sont définies dans le cahier des charges (et qui inclue donc les coûts liés à la gestion des emballages dans les ordures ménagères résiduelles), augmente sur la période 2011-2013, passant de 70 % à 78 % (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Évolution des taux de prise en charge par Eco-Emballages du coût de référence net optimisé

	2011	2012	2013
Taux de couverture des coûts nets de référence	70 %	75 %	78 %

Source : Eco-Emballages ; ADEME ; calculs de la mission.

1.2.2.3. Du fait de structures de coûts réels très disparates, les restes à charge des collectivités sur la collecte sélective et le tri sont très variables, ce qui peut être un obstacle au développement du tri dans les collectivités les moins performantes

Les débats autour du taux de couverture des coûts net de référence sont importants dans la mesure où ils fixent un cadre pour l'optimisation par les collectivités de leur dispositif de collecte sélective et de tri. Il faut toutefois également s'intéresser à la couverture des coûts réellement engagés par les collectivités pour mesurer la réalité des incitations financières des collectivités à développer le tri sur leur territoire.

Là encore, un tel exercice se heurte nécessairement au manque de transparence de données sur les coûts et à l'insuffisance de comptabilité analytique. Pour approcher ces taux de couverture, la mission peut toutefois s'appuyer sur deux bases de données existantes : celle d'Eco-Emballages et celle de l'ADEME, toutes deux issues de saisies de collectivités.

¹⁴ « La prévention des déchets d'emballage en France », Matthieu Glachant, CERNA, École des Mines de Paris, étude réalisée pour l'UFC- Que Choisir ? - octobre 2006.

¹⁵ Tableau de bord des déchets d'emballages ménagers - données 2013, ADEME, juillet 2014.

Annexe IV

1.2.2.3.1. Les soutiens d'Eco-Emballages et d'Ecofolio couvriraient en moyenne environ 70 % des coûts réels des collectivités pour la collecte sélective et le tri

Une récente étude réalisée pour le compte de l'ADEME¹⁶, évalue le coût net global de la collecte et du tri d'emballages et de papiers en 2011, c'est-à-dire après déduction des recettes liées à la vente de matériau, à 838,6 M€ (cf. tableau 7). Actualisé de l'inflation constatée en 2012 et 2013, le coût net réel consolidé peut ainsi être évalué en 2013 à 863,1 M€. Ce chiffre ne prend donc pas en compte le coût de gestion des emballages et des papiers traités avec les OMR.

Ce chiffre peut être rapporté aux soutiens aux collectivités d'Eco-Emballages et d'Ecofolio en 2013, respectivement de 525 M€ et de 66,1 M€. Ainsi, en 2013, Eco-Emballages et Ecofolio couvriraient, grâce aux soutiens versés aux collectivités, **68,5 % des coûts net réels engagés par les collectivités pour la collecte et le tri des emballages et des papiers.**

Tableau 7 : Coût en 2011 de la collecte sélective et du tri des emballages et des papiers graphiques (hors verre)

	Montant (en M€)
Coûts de collecte (A)	552,5
Coûts de transport/ transfert (B)	99,0
Coûts du tri (C)	425,7
Recettes de revente des matériaux (D)	238,6
Coût total net (A+B+C-D)	838,6

Source : ADEME.

1.2.2.3.2. L'analyse d'un échantillon de collectivités confirme cette moyenne mais révèle une très forte dispersion des taux de couverture des coûts

La couverture des coûts des collectivités par les contributions des éco-organismes peut également être approchée à partir des données issues de la matrice Comptacoût® de l'ADEME (cf. annexe III). Plusieurs indicateurs de coûts pour les différents flux de déchets sont calculés. En particulier, le **coût technique** est le coût complet diminué des produits à caractère industriel (ventes de matériaux, d'énergie...) et le **coût partagé** est le coût technique diminué des soutiens apportés par les éco-organismes. Ainsi, la comparaison des coûts technique et partagé permet de mesurer l'impact des soutiens versés par les éco-organismes sur les coûts engagés par les collectivités.

La mission a réalisé ces analyses pour 169 collectivités ayant correctement renseigné la matrice Comptacoût® en 2012. Ainsi que le présente le tableau 8, ces collectivités ont des types d'habitat différents selon la typologie de l'ADEME (rural, urbain, mixte et touristique) et regroupent 5,6 millions d'habitants. Une précaution méthodologique doit toutefois être formulée en ce qui concerne la représentativité de cet échantillon. L'hypothèse peut en effet être faite que les collectivités de l'échantillon sont celles qui ont une meilleure connaissance de leurs coûts et, partant, un contrôle plus efficace de ceux-ci. Il est donc vraisemblable que le taux de couverture moyen et médian de l'échantillon soit plus élevé que le taux de couverture moyen et médian au niveau national.

Tableau 8 : Caractéristiques de l'échantillon retenu par la mission

Type d'habitat	Nombre de collectivités	Population correspondante
Mixte	68	2 117 509

¹⁶ Étude prospective sur la collecte et le tri des déchets d'emballages et de papier dans le service public de gestion des déchets, rapport réalisé pour le compte de l'ADEME par les cabinets BIO, Inddigo et Enotiko, mai 2014.

Annexe IV

Type d'habitat	Nombre de collectivités	Population correspondante
Rural	76	1 022 997
Touristique	15	225 025
Urbain	10	2 298 514
Total général	169	5 664 045

Source : ADEME ; Mission.

Pour les flux de recyclables secs et de verre, la mission a calculé trois indicateurs :

- ◆ le taux de couverture du coût complet par les recettes de matériaux ;
- ◆ le taux de couverture du coût complet par les soutiens des éco-organismes qui permet de comparer les soutiens des éco-organismes aux recettes de matériaux mesurées par l'indicateur précédent ;
- ◆ **le taux de couverture du coût technique par les soutiens des éco-organismes** : le coût technique représente le coût retraité des recettes de matériaux. La part du coût technique non couvert par les soutiens financiers des éco-organismes représente donc le reste à charge des collectivités (hors éventuelles aides).

Les résultats de cette analyse sont cohérents avec l'estimation des taux de couverture au niveau consolidé mais révèlent une très forte hétérogénéité, cohérente avec la forte dispersion des structures de coûts des collectivités présentée dans l'annexe III relative aux coûts du service public de gestion des déchets.

Pour le flux de recyclables secs (c'est-à-dire papiers et emballages), le taux de couverture du coût technique par les soutiens d'Eco-Emballages varie de 20 % à 232 %. Le taux de couverture médian est de 69 % et le taux de couverture moyen est de 77 %. Dans 34 collectivités, soit 20 % de l'échantillon, le taux de couverture du coût technique est supérieur à 100 %, ce qui signifie dans ces collectivités que les coûts engagés par la collectivité pour la collecte et le tri sélectif sont plus que couverts par les contributions des éco-organismes.

Tableau 9 : Taux de couverture des coûts pour le flux de RSOM

En %	Taux de couverture du coût complet par les recettes de matériau	Taux de couverture du coût complet par les soutiens des éco-organismes	Taux de couverture du coût technique par les soutiens des éco-organismes
Min	0	17	20
D1	13	30	38
Q1	16	42	52
Médiane	23	51	69
Q3	31	66	94
D9	38	85	129
Max	69	157	232
Moyenne	25	56	77

Source : ADEME ; calculs de la mission.

Lorsque les coûts et les recettes liés à la gestion du verre sont également pris en compte, la variation du taux de couverture du coût technique par les soutiens d'Eco-Emballages varie de 19 % à 220 %. Le taux de couverture médian est de 62 % et le taux de couverture moyen est de 70 %. Dans 27 collectivités, soit 16 % de l'échantillon, le taux de couverture du coût technique est supérieur à 100 %, ce qui signifie que, dans ces collectivités, les coûts engagés par la collectivité pour la collecte et le tri sélectif sont plus que couverts par les contributions des éco-organismes.

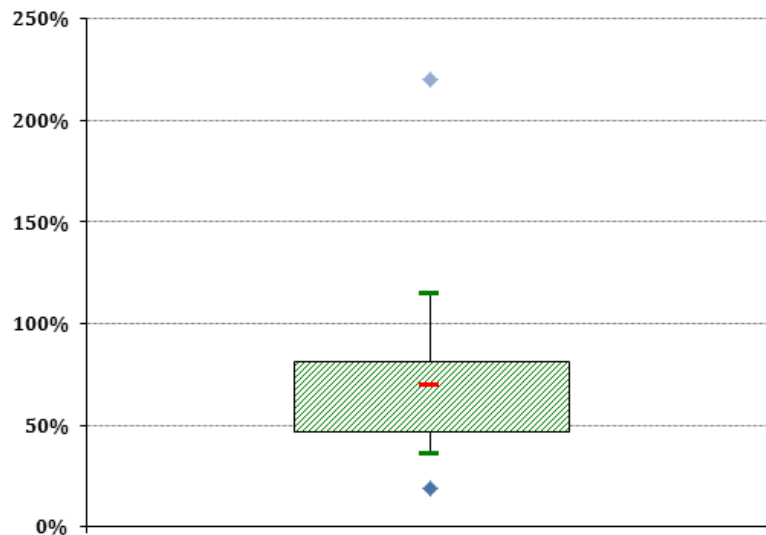
Annexe IV

Tableau 10 : Taux de couverture des coûts pour les flux de RSOM et de verre

	Taux de couverture du coût complet par les recettes de matériaux	Taux de couverture du coût complet par les soutiens des éco-organismes	Taux de couverture du coût technique par les soutiens des éco-organismes
Min	0	15	19
D1	16	28	36
Q1	19	36	47
Médiane	25	46	62
Q3	32	56	82
D9	38	76	115
Max	69	132	220
Moyenne	26	49	70

Source : ADEME ; calculs de la mission.

Graphique 5 : Taux de couverture des coûts techniques par les soutiens des éco-organismes pour les flux de RSOM et verre

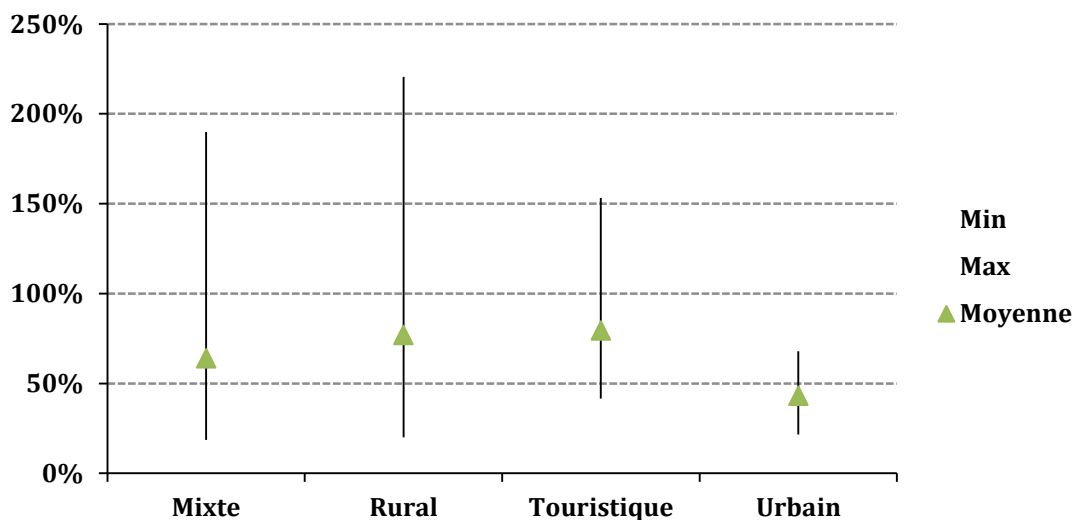


Source : ADEME ; calculs de la mission.

Même s'il faut manier ces données avec précaution compte tenu du caractère limité de l'échantillon et de la très forte dispersion, le taux moyen de couverture des coûts techniques des collectivités pour les flux de recyclables secs et de verre apparaît plus faible dans les collectivités urbaines (43 %) que dans les collectivités rurales (cf. graphique 6).

Annexe IV

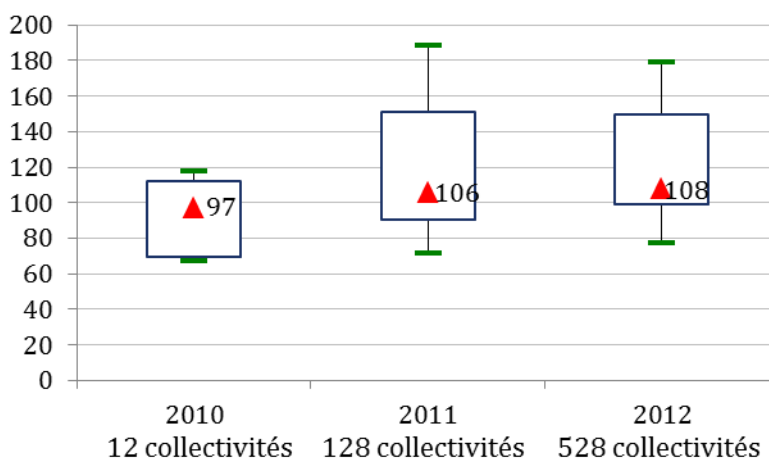
Graphique 6 : Taux de couverture du coût technique (RSOM et verre) par les soutiens des éco-organismes pour les différents types de collectivités de l'échantillon



Source : ADEME ; calculs de la mission.

Eco-Emballages a également communiqué à la mission des données ne portant que sur le périmètre de la collecte sélective et du tri des emballages ménagers (c'est-à-dire ne prenant pas en compte le coût de collecte et de gestion du papier comme dans l'analyse ci-dessus). Les données sont issues de la base e-dd que doivent compléter les collectivités candidates au soutien au développement durable (cf. *supra*). L'échantillon d'Eco-Emballages en 2012 est de 528 collectivités. Là encore, ces chiffres ne prennent pas en compte le coût de gestion des emballages jetés avec les OMR. Par ailleurs, ces taux de couverture affichés par Eco-Emballages sont présentés dans cette annexe à titre informatif et n'ont pas été expertisés par la mission. En 2012, le taux de couverture de moyen des coûts de collecte sélective et de tri des emballages ménagers par les soutiens d'Eco-Emballages et les recettes de matériau s'élèverait à 108 %, avec des situations locales variant de 80 à 180 % (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Taux de couverture (en %) des coûts par les soutiens d'Eco-Emballages et les recettes de matériaux pour la collecte sélective et le tri des emballages ménagers présentés par Eco-Emballages



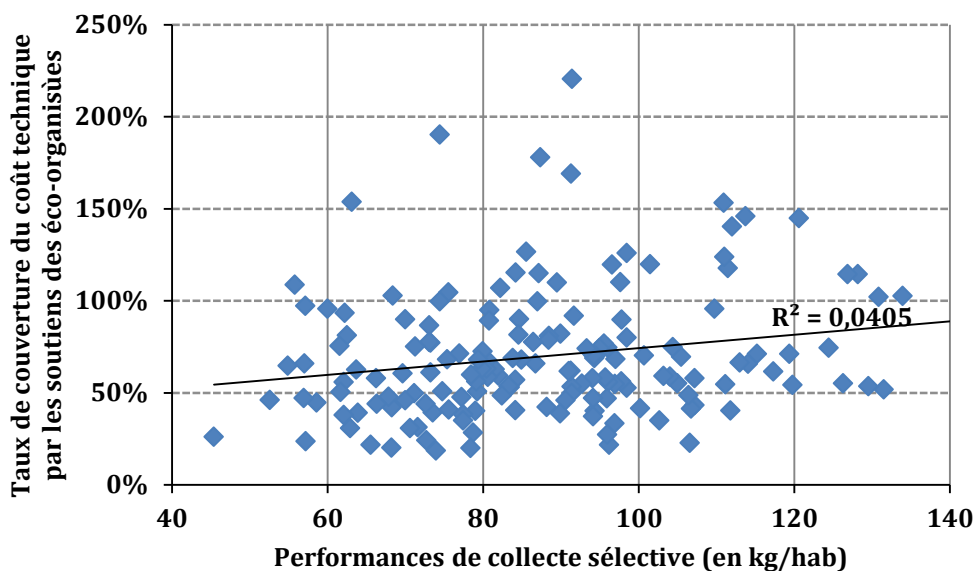
Source : Eco-Emballages (base e-dd).

1.2.2.3.3. Cette situation n'apparaît pas optimale

La forte variation du taux de couverture des coûts de collecte sélective n'est pas optimale et ne crée pas d'incitation suffisante pour l'atteinte du taux de recyclage de 75 % prévu par le Grenelle. En effet, ce système fait coexister :

- ◆ des collectivités dotées d'un système de collecte et tri performant et efficient dont les coûts sont plus que compensés par les contributions des éco-organismes. Toutefois, compte tenu de performances déjà élevées dans ces collectivités, les marges d'augmentation du tri et du taux de recyclage y sont vraisemblablement plus limitées. Il existe en effet une légère corrélation entre les performances de collecte sélective et les taux de couverture des coûts techniques par les soutiens des éco-organismes (RSOM et verre) pour un échantillon de collectivités en 2012 (cf. graphique 8) ;
- ◆ de nombreuses collectivités pour qui les soutiens d'éco-organismes ne suffisent pas à financer leur dispositif de collecte et de tri sélectif. Dans ces collectivités, compte tenu d'une organisation non optimale et de performances limitées, le coût marginal d'une tonne de collecte sélective supplémentaire peut être supérieur à l'augmentation marginale des soutiens des éco-organismes financiers. Elles ne sont donc pas réellement incitées d'un point de vue financier à accroître leurs performances de tri alors même que les marges d'amélioration y sont potentiellement importantes. À titre d'exemple, la mission a relevé au cours de ses entretiens que les réticences de certaines collectivités à mettre en œuvre une tarification incitative susceptible de modifier les comportements de tri sont au moins partiellement, liées à la crainte que les contributions des Eco-Emballages ne suffisent pas à financer le surcoût lié à l'augmentation des volumes de collecte sélective et du tri.

Graphique 8 : Comparaison des performances de collecte sélective et du taux de couverture des coûts techniques par les soutiens des éco-organismes (RSOM et verre) pour un échantillon de collectivités en 2012



Source : Calculs de la mission à partir de données de l'ADEME.

Annexe IV

Outre qu'il ne semble pas optimal, ce dispositif est source de tensions. Eco-Emballages considère, à raison, avoir rempli les objectifs qui lui sont assignés dans le cahier des charges et insiste sur la surcouverture des coûts dans de nombreuses collectivités. D'un autre côté, de nombreuses collectivités se plaignent de l'insuffisance des financements et font valoir qu'il est difficile de se rapprocher de la référence que constitue le coût net du service optimisé. L'optimisation des coûts, en particulier pour le tri, peut en effet supposer du temps et des investissements importants.

En tout état de cause, les faiblesses de ce système contribuent à expliquer l'absence de corrélation, pointée par le rapport précité de la Cour des comptes, entre l'augmentation des financements d'Eco-Emballages et celle, plus lente, des taux de recyclage. Ainsi, sans évolution de structure ou *a minima* du mode de financement, la seule augmentation des contributions n'apparaît pas de nature à accroître le taux de recyclage dans des proportions compatibles avec l'objectif de 75 % à l'horizon 2016.

1.2.3. À défaut de l'évolution organisationnelle préconisée par la mission, une évolution des modes de financement pourrait être envisagée

1.2.3.1. La mission recommande de confier aux éco-organismes financiers des responsabilités opérationnelles dans la gestion du tri

Pour pallier les limites inhérentes au dispositif d'éco-organismes financiers, la mission recommande de leur confier un rôle opérationnel sur le tri et le traitement des emballages et papiers issus de la collecte sélective qui serait, quant à elle, soutenue à hauteur de 100 % d'un coût de référence.

Le détail de cette proposition est présenté dans l'annexe I relative à l'organisation du SPGD et les scénarios d'évolution sont présentés dans l'annexe VIII.

1.2.3.2. À défaut d'une extension du périmètre d'intervention des éco-organismes financiers, un système de financement alternatif pourrait être envisagé

Pour inciter les collectivités qui ont de faibles performances de collecte sélective et des structures de coûts éloignées de celles ayant servi de référence à développer le tri sélectif, un dispositif alternatif fondé sur les coûts réels pourrait être proposé tout en maintenant une incitation à se rapprocher des coûts de référence d'un service optimisé.

Une solution pourrait consister à proposer aux collectivités qui le souhaiteraient de remplacer les coûts de référence par leurs coûts réels, à charge pour elles d'accepter un dispositif d'audit de leurs coûts. Pour les inciter à se rapprocher des coûts de référence, un mécanisme incitatif pourrait leur permettre de garder temporairement une fraction de la réduction des coûts résultant de ce rapprochement.

La mission relève que suite à l'arbitrage ministériel du 28 février 2014 portant sur la révision de la clause de revoiture, un plan de 90 M€, soit 30 M€ par an, est prévu pour accompagner de manière spécifique des collectivités ayant de faibles performances de collecte sélective. Ce plan, dont les contours ne sont pas précisés à l'heure de rédaction du présent rapport, pourrait aller dans le bon sens en palliant certaines limites d'un barème de financement uniforme au niveau national et en créant des incitations à développer la collecte sélective dans les collectivités ayant des structures de coût très éloignées du coût net optimisé.

1.3. La taxe amont sur les produits non couverts par une filière REP doit être écartée

L'idée d'une « taxe amont » est parfois présentée dans le débat public comme un moyen de faire contribuer au financement du service public de gestion des déchets les produits non couverts par les filières REP. Ainsi que le relève un avis récent du comité pour la fiscalité écologique¹⁷, deux schémas seraient en théorie envisageables pour mettre en place une telle taxe :

- ◆ une taxation *ad valorem* de l'ensemble des produits non couverts : l'assiette serait large et les taux réduits ;
- ◆ des taxations de produits générant un volume important de déchets : l'assiette serait plus réduite mais les taux plus élevées.

Toutefois, aucune de ces solutions n'apparaît réellement praticable.

1.3.1. Une taxe *ad valorem* n'aurait aucun caractère incitatif et doit être de ce fait écartée

Si l'objectif est de faire contribuer au coût du service public de gestion des déchets l'ensemble des produits mis sur le marché à l'exception de ceux qui contribuent déjà dans le cadre de filière REP, il ne serait pas envisageable de proposer un barème qui prenne en compte le poids des produits ni *a fortiori* leur degré de recyclabilité. Une taxe avec une assiette aussi large serait donc nécessairement *ad valorem*, c'est-à-dire fonction du prix du bien. Tant du point de vue de l'opportunité que de la faisabilité juridique et pratique, cette taxe doit être écartée :

- ◆ une taxe *ad valorem* ne créerait aucune incitation à améliorer l'écoconception du bien ;
- ◆ une telle taxe serait *in fine* acquittée par le consommateur, usager du service public. Si cela permettrait éventuellement une baisse de la pression fiscale locale, ce serait au prix d'une hausse au moins équivalente de la fiscalité nationale pour un effet incitatif nul. Une tarification incitative au niveau local pour le financement de ces déchets apparaîtrait à cet égard préférable en ce qu'elle crée une incitation ;
- ◆ la faisabilité juridique d'une telle taxe poserait également question puisqu'à bien des égards elle pourrait présenter les caractéristiques d'une taxe sur le chiffre d'affaires, ce que proscrit le droit de l'Union européenne¹⁸.

1.3.2. Une taxe ciblée sur les produits les plus polluants est difficile à mettre en œuvre et ne pourrait avoir d'objectif de rendement

Une seconde option serait de développer des taxations spécifiques sur des produits fortement générateurs de déchets non recyclables. Par rapport à l'option ci-dessus, l'assiette de taxation serait plus réduite et pourrait donc chercher à créer une incitation fine. Toutefois, là encore, cette solution se heurte à des problèmes pratiques pour la définition de l'assiette de taxation.

¹⁷ Avis n° 9 du comité pour la fiscalité écologique sur la fiscalité des déchets et le financement de l'économie circulaire, version issue du débat en séance le 10 juillet 2014.

¹⁸ Dans son arrêt *Banca popolare di Cremona* (CJCE, 3 octobre 2006, C-475/03), la Cour de justice des communautés européennes a rappelé que le système commun de TVA ne permet pas de maintenir ou d'introduire des impositions présentant les caractéristiques d'une taxe sur le chiffre d'affaires. Or, une taxe amont *ad valorem* partagerait au moins deux caractéristiques d'une taxe sur le chiffre d'affaires : elle s'appliquerait de manière générale aux transactions ayant pour objet des biens et son montant serait proportionnel au prix perçu par l'assujetti.

Annexe IV

L'article 47 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 a par exemple institué une TGAP sur les sacs de caisse à usage unique en matière plastique. Cette disposition, codifiée à l'article 266 *sexies* du code des douanes, prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2014, toute personne qui, pour les besoins de son activité économique, livre pour la première fois sur le marché intérieur ou utilise pour la première fois des sacs de caisse à usage unique en matière plastique, doit être soumise à la TGAP. Une exonération est prévue pour les sacs de caisse à usage unique en matière plastique biodégradable et constitués d'un minimum de 40 % de matières végétales en masse. Dans les faits, le décret nécessaire à l'application de cette taxation n'est toujours pas paru à la date de rédaction de ce rapport tant les difficultés de mise en œuvre de la taxe sont importantes :

- ◆ la notion de sacs de caisse pose une réelle difficulté de définition (faut-il par exemple prendre en compte les sacs pour emballer les fruits et les légumes ?) et suppose de pouvoir déterminer l'usage qu'il sera fait du sac bien en amont de sa distribution, ce qui ne manquerait pas d'être source de contentieux ;
- ◆ la définition des critères précis pour l'exonération des sacs biodégradables et biosourcés pose également des difficultés et le respect de ces conditions ne pourra être contrôlé de manière satisfaisante, ce qui est susceptible d'engendrer une fraude importante.

Ces difficultés ne sont pas propres aux sacs de caisse à usage unique et pourraient également être avancées pour des produits comme les couverts et les assiettes jetables (différenciation de la taxation pour les couverts jetables issus de produits recyclés,...).

En tout état de cause, une telle taxation ne saurait avoir un objectif de rendement et ne pourrait pas de ce fait permettre le financement du SPGD. Dans la mesure où l'assiette serait par définition réduite, soit les taux sont faibles et auquel cas le produit sera très limité tout comme l'effet incitatif soit les taux sont particulièrement élevés et l'effet incitatif serait tel que l'assiette diminuerait rapidement. Dans les deux cas, aucun financement pérenne ne peut être attendu de cette taxation.

Enfin, la mission relève que pour atteindre l'objectif environnemental de réduction de produits fortement générateurs de déchets, la pertinence de l'utilisation de l'outil fiscal est en question : l'outil réglementaire permettrait vraisemblablement d'obtenir à moindre coût de meilleurs résultats.

2. Dual, le financement du service public de gestion des déchets par les collectivités doit viser une plus grande incitativité et davantage de cohérence

2.1. Le financement par les collectivités repose sur une dichotomie entre la TEOM et la REOM

Pour financer le service public de gestion des ordures ménagères, les collectivités peuvent :

- ◆ recourir exclusivement à leur budget général, sans mettre en œuvre de financement spécifique ;
- ◆ mettre en place une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) complétée le cas échéant d'une contribution du budget général ;
- ◆ mettre en place une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) qui ne peut être complétée d'une contribution du budget général.

Dans les faits, le financement exclusivement par le budget général demeure très limité et la grande majorité des collectivités ont mis en place un instrument de financement spécifique, que ce soit par la TEOM ou la REOM.

2.1.1. La TEOM, qui doit être complétée d'une redevance spéciale pour le financement de la gestion des déchets assimilés, est le mode de financement majoritaire

2.1.1.1. *Taxe additionnelle à la taxe foncière, la TEOM est acquittée par les propriétaires et n'est pas liée au service rendu*

Créée en 1926, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est un impôt direct facultatif, additionnel à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), régi par les articles 1520 à 1526 et 1609 quater du code général des impôts (CGI). Elle est « destinée à pourvoir aux dépenses du service dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal [recettes des éco-organismes, de ventes de matériaux recyclés,..] »¹⁹.

Lorsqu'elle est instituée dans une collectivité, la taxe est due par tout propriétaire d'une propriété imposable à la taxe foncière sur les propriétés bâties situées dans une zone où les déchets ménagers sont collectés. La TEOM est établie au nom des propriétaires ou usufruitiers. Elle est ainsi dépourvue de tout lien avec la qualité d'occupant du local, mais peut être répercutée par les propriétaires sur leurs locataires.

Les bâtiments qui ne sont pas soumis à la taxe foncière (article 1382 du CGI) et en particulier, les propriétés de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics, sont exonérés de TEOM. En revanche, les exonérations de TFPB bénéficiant aux personnes âgées aux revenus modestes (articles 1390, 1391 et 1391 A du CGI) n'affectent pas l'assiette de TEOM. Il existe par ailleurs des exonérations complémentaires spécifiques à la TEOM (article 1521 du CGI) :

- ◆ les usines ;
- ◆ les locaux sans caractère industriel ou commercial pris en location par l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, affectés à un service public ;
- ◆ sauf délibération contraire de la commune ou du groupement de commune, les immeubles situés dans une partie de la commune non desservie par le service de collecte ;
- ◆ sur délibération motivée de la collectivité renouvelée chaque année, les locaux à usage industriel et commercial ;
- ◆ les immeubles munis d'une installation d'incinération répondant aux conditions de fonctionnement fixées par un arrêté municipal ou le règlement d'hygiène de la commune. Cette disposition ancienne est vraisemblablement plus appliquée.

L'assiette de la TEOM est celle du foncier bâti, c'est à dire le « revenu net » égal à la moitié de la valeur locative. Le produit total est déterminé par l'assemblée délibérante de la collectivité. Les services fiscaux, en charge du recouvrement de la TEOM, ajoutent à ce montant des frais de dégrèvement et de non-valeur, d'assiette et de recouvrement (8 %) et assurent en contrepartie le versement de l'intégralité de la somme votée à la collectivité, quel que soit le recouvrement effectif (article 1641 du CGI).

¹⁹ Article 1520 du CGI.

2.1.1.2. Les modalités d'institution de la TEOM sont inutilement complexes et des régimes dérogatoires permettent à des collectivités n'exerçant plus de compétences en matière de déchets de percevoir la TEOM

La TEOM peut être instituée par les communes, EPCI et syndicats mixtes assurant au moins la collecte des déchets des ménages. Ainsi, une commune qui transfère ses compétences en matière de déchets à un EPCI ne peut plus percevoir la TEOM. Lorsqu'une commune assure au moins la collecte et a transféré le reste de la compétence d'élimination à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, elle peut, par délibérations concordantes avec ce dernier, établir un reversement partiel du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au profit de ce dernier.

L'article 1609 quater du CGI précise que les syndicats de communes et les syndicats mixtes auxquels a été transférée la compétence élimination et assurant au moins la compétence collecte sont substitués aux communes pour l'institution de la TEOM.

Deux régimes dérogatoires (art. 1520 et 1609 *nonies* A ter du CGI) permettent aux communes et EPCI à fiscalité propre ayant la compétence déchets et adhérent, pour l'ensemble de cette compétence, à un syndicat mixte :

- ◆ soit d'instituer et de percevoir la TEOM pour leur propre compte dans le cas où le syndicat mixte ne l'aurait pas instituée avant le 1^{er} juillet de la même année. Si le syndicat mixte décide postérieurement d'instituer la TEOM ou la REOM, sa délibération ne s'appliquera pas sur le territoire des communes ou de l'EPCI, à moins que ceux-ci ne rapportent leur délibération (art. 1609 *nonies* A ter a et 1520 I al.2 CGI) ;
- ◆ soit de percevoir la TEOM en lieu et place du syndicat mixte qui l'aurait instituée sur l'ensemble du périmètre syndical.

Les bases de données disponibles sur la composition et les compétences des syndicats rendent difficile l'évaluation du nombre de communes et d'EPCI qui utilisent ces régimes dérogatoires et qui, tout en adhérant à un syndicat pour l'ensemble de la compétence déchets, continuent de percevoir la TEOM pour leur propre compte.

En tout état de cause, ces régimes dérogatoires ne semblent pas justifiés. La distinction entre les EPCI qui perçoivent la TEOM et le syndicat qui assure la collecte et le traitement des déchets crée des financements croisés et accroît le risque que la TEOM soit utilisée par les collectivités à d'autres fins que la seule gestion des déchets. La justification de l'utilisation de ce régime dérogatoire par un EPCI n'est d'ailleurs pas liée à la gestion des déchets. En effet, dans la mesure où la TEOM collectée est prise en compte dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui permet de déterminer la dotation d'intercommunalité reçue, les EPCI quand bien même ils n'assureraient pas la compétence ont intérêt à conserver en propre le produit de la TEOM pour maximiser leurs dotations. Dans le cadre d'une révision globale du mode de calcul du CIF, la mission recommande de mettre fin à ces régimes dérogatoires (cf. 2.4.4.).

2.1.1.3. La TEOM doit être complétée d'une redevance spéciale pour le financement de la gestion des déchets assimilés mais cette obligation demeure peu mise en œuvre

2.1.1.3.1. Une obligation de mise en œuvre de la redevance spéciale

L'objet même de la TEOM est de financer la gestion par les collectivités compétentes des déchets ménagers. L'article 12 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 prévoit la possibilité de la prise en charge des déchets assimilés aux ordures ménagères, c'est-à-dire les déchets non dangereux liés à l'activité économique, à condition toutefois que ces déchets n'entraînent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, ni sujétions techniques particulières, ni risques pour les personnes et l'environnement. Ainsi que le précise l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales, c'est aux communes de fixer l'étendue des prestations du service de collecte.

La redevance spéciale correspond au paiement, par les producteurs de déchets assimilés aux déchets ménagers, de la prestation de collecte et de traitement de leurs déchets effectuée par la collectivité ou par un prestataire qu'elle désigne et rémunère. La redevance spéciale doit être établie en fonction du service rendu et notamment de la quantité de déchets collectés et traités. L'assujettissement d'une entreprise à la redevance spéciale n'implique pas nécessairement son exonération de TEOM. Par une délibération devant être prise chaque année, les collectivités peuvent en effet choisir d'exonérer de la TEOM les locaux commerciaux ou industriels dont les occupants sont assujettis à la redevance spéciale, mais il ne s'agit pas d'une obligation.

La redevance spéciale a été créée par la loi précitée du 15 juillet 1975, mais c'est la loi n°92-646 du 13 juillet 1992, reprise dans le code général des collectivités territoriales, qui rend son institution obligatoire à compter du 1^{er} janvier 1993 pour toutes les collectivités qui n'ont pas instauré la redevance d'enlèvement des ordures ménagères. L'article 104 de la loi de finances pour 2006 a étendu cette obligation aux syndicats mixtes compétents. Cette obligation est codifiée à l'article L. 2333-78 du code général des collectivités locales.

2.1.1.3.2. Cette obligation n'est toutefois pas respectée alors que près de 20 % de la TEOM est acquittée au titre de locaux à usage professionnels

Plus de 20 ans après l'instauration de cette obligation, la redevance spéciale est loin d'être généralisée. En 2013, d'après les données comptables de la DGFIP, seules 16,6 % des collectivités (communes, EPCI et syndicats) percevant la TEOM ont institué une redevance spéciale (cf. tableau 11). En 2013, la redevance spéciale a représenté 117,6 M€, soit moins de 2 % de la TEOM collectée.

En outre, il faut relever que quand elle est instituée, la redevance spéciale n'est pas toujours incitative puisque le CGCT prévoit que son montant peut être fixé de manière forfaitaire pour de faibles quantités de déchets, ce qui est le cas des petits commerces.

Tableau 11 : Évolution entre 2009 et 2013 du nombre de collectivités ayant institué une redevance spéciale et des montants collectés

	2009	2010	2011	2012	2013
% de collectivités percevant la TEOM ayant institué une redevance spéciale	13,5	14,4	15,0	15,5	16,6
Montant total de redevance spéciale collectée (en €)	97 821 952	105 460 762	105 489 214	112 527 966	117 603 706

Source : Données de la DGFIP ; calculs de la mission.

Annexe IV

Ainsi donc, les collectivités continuent en général de financer la gestion des déchets assimilés en imposant les entreprises à la TEOM. Il est toutefois difficile d'évaluer le niveau de TEOM acquitté par les entreprises dans la mesure où la TEOM est adossée à la taxe foncière sur les propriétés bâties et est de ce fait acquitté par le propriétaire de l'immeuble taxé. Toutefois, à la demande de la mission, la DGFIP a été en mesure d'évaluer la TEOM acquittée par des professionnels, les fichiers de taxe foncière permettant d'identifier ceux à usage industriel ou commercial. **Ce montant est évalué pour l'année 2013 à 1 240 M€ soit 19,4 % du produit total de la TEOM.**

Compte tenu du fait qu'il appartient à chaque collectivité de définir son propre périmètre d'intervention sur le champ des déchets assimilés, les estimations des quantités de déchets assimilés sont délicates et il est donc difficile de rapporter ce montant aux tonnages de déchets assimilés réellement pris en charge par le SPGD. Il n'est en outre pas possible d'évaluer quelle part de ce montant est acquittée par des professionnels et des entreprises qui ne bénéficient pas du service public et ont recours à un prestataire privé sans être pour autant exonérés de TEOM.

Au-delà des difficultés techniques ou du manque de volonté politique souvent évoqués par les collectivités pour justifier le non-respect de cette obligation législative, l'absence de sanction pour les collectivités qui n'ont pas mis en place une telle redevance explique aussi largement son faible déploiement sur le territoire.

2.1.1.3.3. Le non-respect de l'obligation de mise en œuvre de la redevance spéciale est désormais source de risque juridique majeur pour les collectivités

Il faut toutefois relever qu'à défaut de sanction prévue par la loi, les collectivités pourraient désormais être incitées à mettre en place une redevance spéciale du fait du risque juridique qu'implique le non-respect de cette obligation suite à un récent arrêt du Conseil d'État. En effet, dans l'arrêt *Auchan France* du 31 mars 2014²⁰, le Conseil d'État a rappelé l'obligation pour une collectivité d'instaurer une redevance spéciale en l'absence de REOM. Il en a déduit que la TEOM ne peut avoir pour objet de financer l'élimination des déchets non ménagers, alors même que la redevance spéciale n'a pas été instituée. Dans le cas d'espèce, la communauté urbaine de Lille Métropole n'avait pas institué de redevance spéciale et le produit de la TEOM excédait de plus de trois millions d'euros le coût de traitement des déchets ménagers et assimilés. Dès lors, sa délibération en date du 20 décembre 2007 fixant le taux de TEOM a été jugée comme étant entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Le Conseil d'État a ainsi confirmé la décharge, prononcée par le tribunal administratif de Lille le 28 février 2013, de la cotisation de TEOM à laquelle la société Auchan était assujettie.

En d'autres termes, **les entreprises, voire même les particuliers redevables de la TEOM, installées dans des communes qui ont institué la TEOM et qui assurent la collecte et le traitement des déchets assimilés, et dès lors que la redevance spéciale n'aura pas été instaurée, seraient recevables à contester le taux de TEOM et à demander une décharge partielle en se fondant sur le moyen tiré de ce que la TEOM n'a pas vocation à couvrir les dépenses autres que celles nécessaires à la gestion des seuls déchets ménagers.** Il appartiendra alors au juge administratif d'évaluer la corrélation entre le coût du service et le produit de la TEOM pour s'assurer que le taux de TEOM ne permet que le financement du service des ordures ménagères.

²⁰ Conseil d'État, 8ème et 3ème sous-sections réunies, 31 mars 2014, n° 368111.

2.1.1.4. La TEOM est le mode de financement très largement majoritaire des collectivités

La TEOM est le financement majoritaire tant en ce qui concerne les montants collectés que le nombre de collectivités qui la perçoivent.

En 2013, le produit de la TEOM a représenté 6,4 Md€, soit 87,8 % des financements affectés à la gestion des déchets (somme de la taxe et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance spéciale). La TEOM a connu une croissance très dynamique de 59,3 % entre 2004 et 2013, soit une croissance annuelle moyenne de 4,8 % (cf. graphique 9).

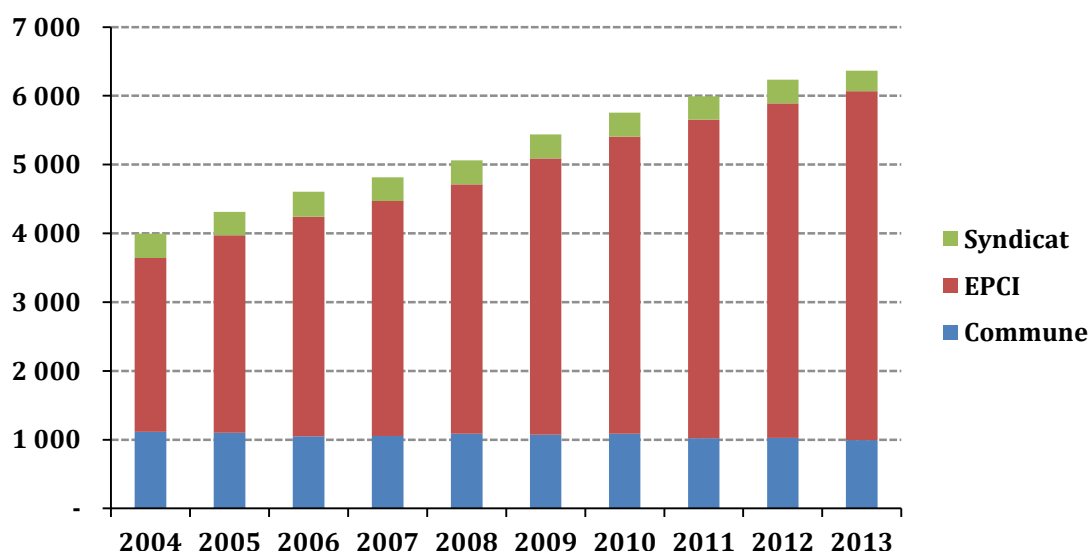
En 2013, la TEOM est perçue par 2 190 collectivités, dont 494 communes, 1 574 EPCI et 122 syndicats, soit 80,2 % des collectivités qui ont perçu un financement spécifique pour la gestion des déchets (TEOM ou REOM). Ces 2 190 collectivités regroupent environ 87 % de la population. Sur la période 2004-2013, la part de la TEOM prélevée par les EPCI n'a cessé de croître, passant de 63,3 % du produit total en 2004 à 79,7 % de la taxe collectée en 2013.

Tableau 12 : Évolution des montants de TEOM collectés par type de collectivité sur la période 2004-2013 (en M€)

	2004	2005	2006	2007	2008
Commune	1 113,17	1 098,85	1 049,63	1 053,73	1 085,64
EPCI	2 530,00	2 874,52	3 193,83	3 418,45	3 627,75
Syndicat	354,43	340,03	359,98	343,80	346,22
Total	3 997,60	4 313,40	4 603,43	4 815,98	5 059,60
	2009	2010	2011	2012	2013
Commune	1 072,54	1 088,52	1 019,83	1 027,06	993,28
EPCI	4 019,22	4 315,98	4 633,75	4 864,17	5 072,39
Syndicat	345,57	349,27	339,09	342,05	301,32
Total	5 437,33	5 753,76	5 992,68	6 233,28	6 367,00

Source : DGFIP.

Graphique 9 : Évolution des montants de TEOM collectés par type de collectivité sur la période 2004-2013 (en M€)



Source : DGFIP.

2.1.2. En lien avec le service rendu à l'utilisateur, la REOM est principalement mise en place dans de petites collectivités

2.1.2.1. Cadre juridique de la REOM

Créée par la loi de finances pour 1975, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères est calculée en fonction de l'importance du service rendu pour l'enlèvement non seulement des ordures ménagères mais aussi de tous les déchets assimilés dont la collectivité assure la collecte sans sujétion technique particulière. La redevance est acquittée directement par l'utilisateur du service public. Ainsi, contrairement à ce qui prévaut pour la taxe, il est possible de demander et d'obtenir une décharge du paiement de la redevance, en faisant valoir qu'il n'y a pas eu recours au service.

À la différence de la TEOM qui peut être complétée par un abondement du budget général, la redevance doit permettre de **couvrir l'ensemble des charges de fonctionnement et d'investissement du service**, qui est alors géré comme un service public industriel et commercial (cf. 2.1.3.).

N'ayant pas de caractère fiscal, la REOM est recouvrée, soit directement par la commune ou l'EPCI compétent, soit par le concessionnaire. L'assiette et donc la tarification choisie doivent être suffisamment simples pour ne pas trop alourdir les frais de gestion, mais suffisamment fines pour tenir compte du service effectivement rendu et être acceptée par les habitants.

L'importance du service doit être appréciée au regard de différents éléments pris en compte au travers d'une formule unique de tarification. La REOM est généralement composée d'une part fixe et d'une part variable, fonction du service rendu. La part proportionnelle au service rendu n'est pas nécessairement assise sur la production réelle de déchets mesurée au volume ou au poids. Il peut par exemple s'agir du nombre de personnes composant le foyer.

2.1.2.2. La REOM qui représente moins de 10 % de la TEOM collectée est surtout mise en place par de petites collectivités

En 2013, la REOM collectée s'élève à 678,76 M€, soit 9,4 % de la TEOM collectée. Sur la période 2004-2013, le montant de la REOM collectée a augmenté de 100,2 % (cf. tableau 13) en partie du fait d'évolution de périmètre sur la période. Sur cette même période, le taux d'augmentation annuel moyen de la REOM collectée est de 7,19 % par an.

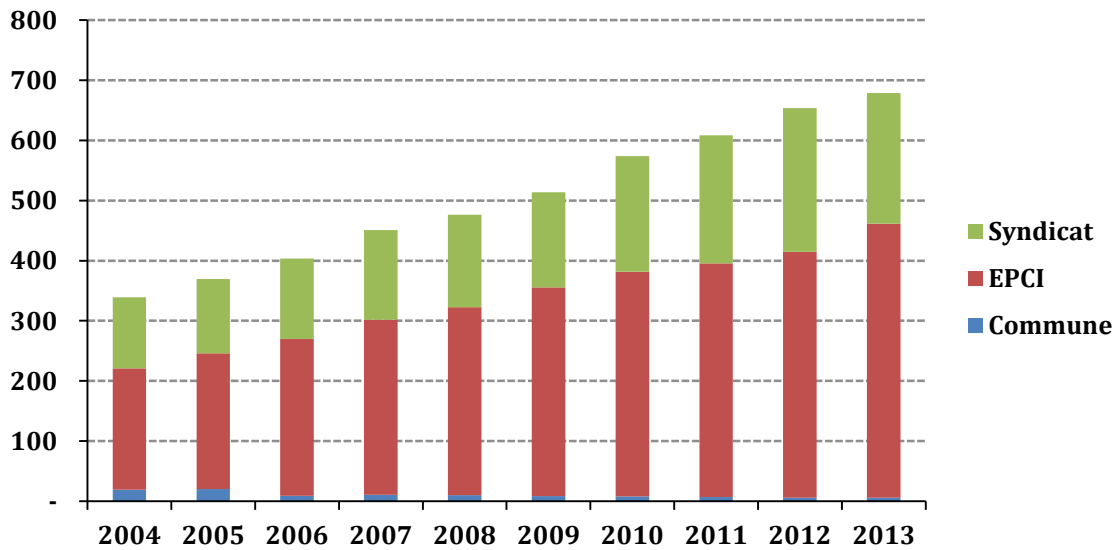
Tableau 13 : Évolution des montants de REOM collectés par type de collectivité sur la période 2004-2013 (en M€)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Commune	19,58	20,50	9,50	10,83	10,39	8,81	8,19	7,39	6,29	6,24
EPCI	201,24	225,68	260,35	291,05	312,47	346,88	373,57	388,18	408,58	455,37
Syndicat	118,22	122,99	133,67	149,07	153,63	158,06	192,13	212,89	238,71	217,15
Total	339,04	369,16	403,51	450,95	476,49	513,76	573,89	608,46	653,58	678,76

Source : DGFIP.

Annexe IV

Graphique 10 : Évolution des montants de REOM collectés par type de collectivité sur la période 2004-2013 (en M€)



Source : DGFIP.

En 2013, la population couverte par une REOM est de 8,6 millions d'habitants, regroupés dans 50 communes, 437 EPCI et 55 syndicats mixtes, soit un total de 542 collectivités (cf. tableau 14). Les collectivités ayant mis en place une REOM sont essentiellement rurales et de taille limitée. La population moyenne est de 1 572 habitants pour les communes sous REOM et de 14 994 habitants pour les EPCI financés par une REOM. Les EPCI financés par la REOM sont presque exclusivement des communautés de communes (97,8 %).

Tableau 14 : Évolution et typologie du nombre de collectivités financées par la REOM sur la période 2009-2013 (en M€)

	2009	2010	2011	2012	2013
Commune	145	127	115	89	50
EPCI	381	403	413	428	437
Syndicat	66	66	63	63	55
Total	592	596	591	580	542

Source : DGFIP (collectivités ayant mouvementé le compte 706 – Redevance d'enlèvement des ordures ménagères).

2.1.3. Le rapprochement de fait de la TEOM et de la REOM impose de s'interroger sur la pertinence des cadres juridiques applicables

En théorie, la frontière entre la TEOM et la REOM est claire : dans le premier cas, il s'agit d'un prélèvement fiscal qui vise à financer un service public indépendamment du service effectivement rendu au redevable tandis que la REOM vise à faire payer à l'utilisateur du service public un prix proportionnel au service rendu. Toutefois, des évolutions législatives et jurisprudentielles ont contribué à accroître la convergence entre ces deux modes de financements.

Annexe IV

D'une part, dans le cadre de la REOM, le lien entre le service rendu et le prix acquitté par l'utilisateur est entendu de manière assez souple par le juge administratif. Il a ainsi jugé que « *les collectivités qui perçoivent cette redevance, disposent d'une certaine latitude pour en définir les redevables et le calcul de son montant, selon, notamment, le nombre de personnes vivant au foyer, le nombre ou le volume de sacs distribués, le poids des déchets embarqués s'ils sont pesés* »²¹. Le juge administratif accepte ainsi que la REOM soit composée d'une part forfaitaire fixe permettant de couvrir les frais de gestion et, pour partie, le coût de la collecte dès lors que le prix d'une tournée de ramassage des ordures se compose d'éléments quasiment incompressibles (salaire du personnel, amortissement du matériel) quel que soit le taux de remplissage de la benne. Quant à la part variable, proportionnelle au service rendu, elle n'est pas nécessairement fonction du poids ou du volume des déchets produits et une répartition selon le nombre de personnes composant le foyer est admise et d'ailleurs largement répandue.

D'autre part, la TEOM n'est pas exempte de lien avec le service rendu. Tout d'abord, dans son objet même car ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État dans son arrêt *Auchan France* du 31 mars 2014²² (cf. *supra*), la TEOM n'a pour objet que le financement de la gestion des déchets ménagers. L'objet de la TEOM est donc délimité dans son objet même. En outre, aux termes de l'article 1636 B *undecies* du CGI, les communes et leurs EPCI ayant institué la TEOM peuvent, par une délibération définir des zones pour lesquelles ils votent des taux différents en vue de proportionner le montant de la taxe à l'importance du service rendu, appréciée en fonction des conditions de réalisation du service et de son coût (par exemple une collecte en porte à porte ou en apport volontaire). Dans chaque zone ainsi définie, la collectivité précise le pourcentage de la taxe qui sera levée et les services de l'État calculent alors un taux d'imposition adapté à l'importance du service offert.

La possibilité d'instaurer une part incitative à la TEOM va également dans le sens d'un rapprochement des deux modes de financement du service public de gestion des ordures ménagères. Désormais, avec la mise de ce nouveau dispositif, jusqu'à 45 % (cf. *infra*) du produit de la TEOM est susceptible de dépendre directement de la production de déchets des usagers et donc du service qui leur est rendu par la collectivité. Au-delà même des convergences d'ordre technique, tant la TEOM dotée d'une part incitative qu'une REOM assise sur la quantité de déchets participent à la réalisation du même objectif : la réduction de la quantité de déchets produits et le développement du recyclage individuel.

Ainsi, la distinction entre les deux modes de financement tend, dans les faits, à s'amenuiser. Pour autant, le choix d'une REOM ou d'une TEOM continue d'emporter plusieurs conséquences importantes pour la gestion du service public de gestion des déchets. En effet, conformément à une jurisprudence constante depuis l'avis *Hofmiller* de 1992²³, le service public de la collecte et du traitement des ordures ménagères est un service public industriel et commercial (SPIC) lorsqu'il est financé par la REOM, tandis qu'il revêt un caractère administratif (SPA) lorsqu'il est financé par la TEOM. Dans cet arrêt, le Conseil d'État a en effet jugé que telle était la volonté du législateur : l'institution d'une REOM entraîne en effet la possibilité d'un assujettissement du service d'enlèvement à la TVA, avec corrélativement le droit de déduire la TVA des dépenses de fonctionnement et d'investissement (article 260 A du CGI). Or, en 1975, date à laquelle la REOM a été créée, le critère d'assujettissement à la TVA était la réalisation d'affaires commerciales²⁴.

²¹ CE, 24 mai 2006, n° 283070, Cne Larnage, n° 2006-070309.

²² CE, 8ème et 3ème sous-sections réunies, 31 mars 2014, n° 368111.

²³ Avis CE, 10 avril 1992, Hofmiller, n° 132539. Voir aussi : T. confl., 28 septembre 1998, Roussin c/ Commune de Pierre-Chatel, n° 3099.

²⁴ Pied d'arrêt sur Avis CE, 10 avril 1992, Hofmiller, n° 132539.

Annexe IV

La qualification de la nature du service a plusieurs implications concrètes sur la gestion et l'organisation du service puisqu'un régime juridique différent s'appliquera si l'on est dans le cadre d'un SPA (régime de droit public) ou d'un SPIC (régime de droit privé), notamment :

- ◆ en matière de comptabilité : outre des différences dans les normes comptables applicables, les principales différences tiennent à l'obligation pour un service financé par la REOM de la tenue d'un budget annexe déchets équilibré en recettes et en dépenses sans abondement du budget général tandis que dans le cadre d'un service public administratif, un financement complémentaire par le budget général demeure possible et que seul un état annexe, non toujours produit (cf. annexe sur les coûts), est obligatoire pour les collectivités de plus de 10 000 habitants. La transparence sur les coûts du service est donc nettement moins importante dans le cas d'un SPA que dans le cas d'un SPIC. Les différences en matière comptable sont résumées dans le tableau 15 ;
- ◆ en matière de statut du personnel : le personnel est soumis au statut de la fonction publique s'il s'agit d'un SPA et au code du travail s'il s'agit d'un SPIC. Lors du passage d'un SPA à un SPIC, le personnel existant peut conserver son statut de fonctionnaire et seuls les nouveaux employés et les agents non titulaires sont soumis au droit privé²⁵ ;
- ◆ en ce qui concerne les relations, notamment contractuelles, entre les tiers et le service : celles-ci relèvent du droit privé (et le contentieux est donc de la compétence des juridictions judiciaires) lorsque le service est financé par la REOM et du droit public dans le cas d'un SPA.

Tableau 15 : Différences à caractère comptable entre financement par la TEOM et par la REOM

	Service financée par la TEOM (SPA)	Service financée par la REOM (SPIC)
Norme comptable de référence	M14	M4
Amortissement	Amortissement obligatoire pour les biens meubles, immeubles générant des revenus et les immobilisations incorporelles. Amortissement facultatif pour les autres immobilisations. Amortissement à constater l'exercice suivant l'acquisition du bien.	Amortissement obligatoire pour toutes les immobilisations quelle que soit la taille de la collectivité Amortissement à constater l'année d'acquisition du bien.
Identification des postes relatifs aux déchets	Intégration des postes relatifs aux déchets dans la fonction 8 « aménagement et services urbains, environnement et sous fonction « collecte et traitement des ordures ménagères ».	Intégration de l'ensemble des opérations relatives aux déchets dans un budget annexe, y compris les charges indirectes.
Transparence du budget déchets	Obligation pour les collectivités de plus de 10 000 habitants de présenter un état annexe aux documents budgétaires présentant « d'une part le produit perçu de la taxe et d'autre part, les dépenses directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée ». NB : cet état n'est pas systématiquement réalisé par les collectivités (cf. annexe III).	Obligation de publication d'un budget annexe équilibré sans abondement par le budget général (hors période transitoire de quatre ans suivant la date de mise en œuvre de la REOM).

Source : « Financement du service public d'élimination des déchets en Ile-de-France : données 2009 », ORDIF.

²⁵ Voir par exemple : CE, 28 juillet 1993, Syndicat général de la CFDT de la Caisse des dépôts et consignations, n° 93197

La différence de régime juridique applicable ne semble pas nécessairement connue ou du moins appliquée par les collectivités. Plusieurs collectivités financées par une REOM ont en effet indiqué à la mission gérer leur service public de gestion des déchets comme un service public administratif, en particulier en ce qui concerne le régime du personnel qui continue d'être embauché en tant que fonctionnaires. Il faut en outre noter que si la loi impose un mode de financement unifié à l'échelle d'un établissement public de coopération intercommunale, cette obligation n'est pas étendue aux syndicats mixtes. Ainsi, un syndicat mixte peut tout à fait regrouper des communes ou EPCI dont le financement est de nature fiscale, et d'autres financés par la REOM. Dans un tel cas d'espèce, il est alors difficile de déterminer si l'activité du syndicat est un SPIC ou un SPA.

Dans ces conditions, il apparaît à la mission **qu'une clarification et qu'un rapprochement des cadres juridiques applicables aux collectivités financées en TEOM et en REOM est souhaitable.**

A minima et indépendamment d'une évolution juridique plus structurante, ce rapprochement devrait consister en une harmonisation des règles comptables applicables. Pour assurer plus de transparence au financement de gestion des déchets et s'assurer que la TEOM collectée n'excède pas le coût du service public, **une généralisation de la tenue d'un budget annexe gagnerait à être mise en œuvre** (cf. annexe III). Pour les collectivités financées par la TEOM, la mise en place d'un budget annexe n'emporterait pas nécessairement obligation d'équilibre sans abondement du budget général.

Plus largement, la mission considère qu'à terme, une uniformisation par la loi de la qualification de la nature du service public serait de nature à simplifier le paysage juridique actuel qui repose sur une dichotomie *de facto* artificielle. Dans ce cas, un cadre législatif préciserait les régimes juridiques applicables aux personnels, aux relations contractuelles et avec les tiers, qui sont aujourd'hui de nature jurisprudentielle.

2.2. Le financement du service public de gestion des déchets, par la TEOM ou par la REOM, demeure très peu incitatif

2.2.1. Malgré les possibilités ouvertes par de récentes évolutions législatives, le financement incitatif en complément de la TEOM reste exceptionnel

2.2.1.1. Le cadre juridique pour la mise en œuvre d'une part incitative de la TEOM est récent

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, prévoyait en son article 195 la possibilité pour les collectivités d'expérimenter pour une durée de cinq ans sur tout ou partie de leur territoire la mise en œuvre d'une TEOM composée d'une « *part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets* ». Faute d'un cadre juridique précis, cette possibilité de recourir à des expérimentations n'a toutefois pas été utilisée.

Il a donc fallu attendre l'article 97 de la loi de finances pour 2012 qui a créé la possibilité, pour les collectivités locales qui perçoivent la TEOM, d'en instituer une part incitative. Ce dispositif, codifié à l'article 1522 *bis* du code général des impôts, est applicable aux impositions établies à compter de 2013.

Annexe IV

La part incitative de la TEOM est assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids et en nombre d'enlèvements. Elle doit être déterminée en multipliant la quantité de déchets produits pour chaque local imposable par un ou des tarifs par unité de quantité de déchets produits. Ces tarifs peuvent être différents selon la nature de déchet ou le mode de collecte et doivent être fixés chaque année par délibération de manière à ce que son produit soit compris entre 10 % et 45 % du produit total (part fixe et part incitative) de la taxe. Par ailleurs, l'article 1636 B *undecies* du code général des impôts prévoit que, la première année d'application de la part incitative, le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ne peut excéder le produit total de cette taxe tel qu'issu des rôles généraux au titre de l'année précédente.

La collectivité locale peut, par délibération, exonérer les constructions nouvelles et les reconstructions de la part incitative correspondant à la première année suivant la date d'achèvement.

Lorsque la quantité de déchets produits est connue globalement pour un ensemble de locaux mais n'est pas connue individuellement pour les locaux de cet ensemble, elle est répartie entre eux par la collectivité au prorata de leur valeur locative foncière retenue pour l'établissement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Les collectivités locales au profit desquelles est perçue une part incitative de la taxe doivent faire connaître aux services fiscaux, selon des modalités fixées par le décret n° 2012-1407 du 17 décembre 2012, avant le 15 avril de l'année d'imposition, le montant en valeur absolue de cette part incitative par local. En l'absence de transmission de ces éléments dans les délais impartis, les éléments ayant servi à l'établissement de la taxe au titre de l'année précédente sont reconduits.

À la différence de la part fixe entièrement gérée par les services fiscaux, le contentieux relatif à l'assiette de la part incitative est instruit par la collectivité locale, bénéficiaire de la taxe. En cas d'imposition erronée, les dégrèvements en résultant sont à la charge de la collectivité locale et s'imputent sur ses avances mensuelles de fiscalité locale.

2.2.1.2. Seules quatre collectivités se sont engagées à ce stade dans une démarche de mise en œuvre de la TEOM incitative (TEOMi)

Au titre de la taxation de l'exercice 2013 (qui fait l'objet d'un avis d'imposition à l'automne 2014), seules trois collectivités ont mis en place une part incitative à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Il s'agit de la communauté de communes de la Plaine de l'Ain (65 345 habitants et 33 communes), le SICTOM de la région d'Auneau dans l'Eure-et-Loir (36 671 habitants et 4 communautés de communes adhérentes regroupant 64 communes) et la communauté de communes du Toulinois en Meurthe-et-Moselle (37 000 habitants et 34 communes adhérentes).

Par ailleurs, la communauté de communes du Bas Chablais en Haute-Savoie (33 000 habitants et 14 communes adhérentes) a démarré une phase de test de la TEOMi.

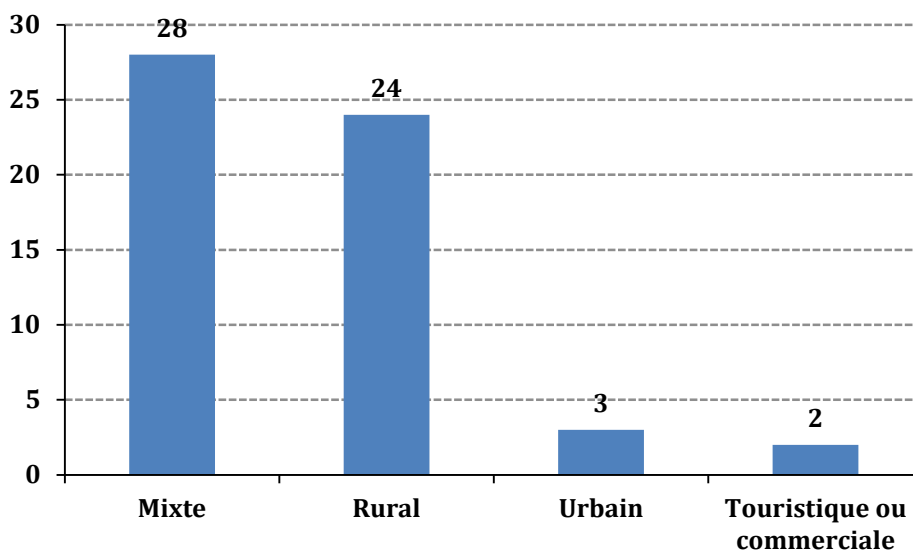
2.2.2. Peu de collectivités financées par la REOM ont mis en place une part incitative, fonction de la quantité de déchets réellement produite

Si elle doit être au moins indirectement liée au service rendu, une redevance n'a pas en soi de caractère incitatif : tout dépend de l'assiette sur laquelle elle est assise. Ainsi, une redevance assise sur le nombre d'habitants dans le foyer sera la même, que les comportements de ces habitants soient vertueux ou non. Seule une redevance au moins partiellement assise sur le volume ou le poids des ordures ménagères résiduelles produites peut réellement inciter les usagers du service public à modifier leurs comportements.

Annexe IV

D'après les données de l'ADEME, à la fin de l'année 2013, 214 collectivités, représentant 5,4 millions d'habitants, ont été accompagnées par l'agence pour la mise en œuvre d'une tarification incitative. Parmi ces collectivités et dans l'attente des résultats de l'enquête collecte 2013, il est toutefois difficile d'isoler celles qui l'ont effectivement mise en œuvre, de celles qui sont encore en phase d'expérimentation. Ainsi, à l'heure de la rédaction du présent rapport, les données les plus fiables sont celles issues de l'enquête collecte réalisée par l'ADEME en 2011 auprès de l'ensemble des collectivités exerçant une compétence déchets : 57 EPCI ou syndicats soit 9,64 % des collectivités alors financées par une REOM, avaient déclaré avoir mis en place une redevance incitative. Ces 57 EPCI ou syndicats regroupent 1 329 communes et 1,4 million d'habitants. Selon la typologie d'habitat retenue par l'ADEME et établie selon la densité du territoire et le taux d'habitat collectif, il s'agit principalement de collectivités mixtes ou rurales. Si trois collectivités urbaines ont mis en place une redevance incitative, l'agglomération du Grand Besançon est la seule collectivité de plus de 100 000 habitants ayant mis en place une REOM incitative.

Graphique 11 : Typologie des collectivités ayant déclaré avoir mis en place une REOM incitative en 2011

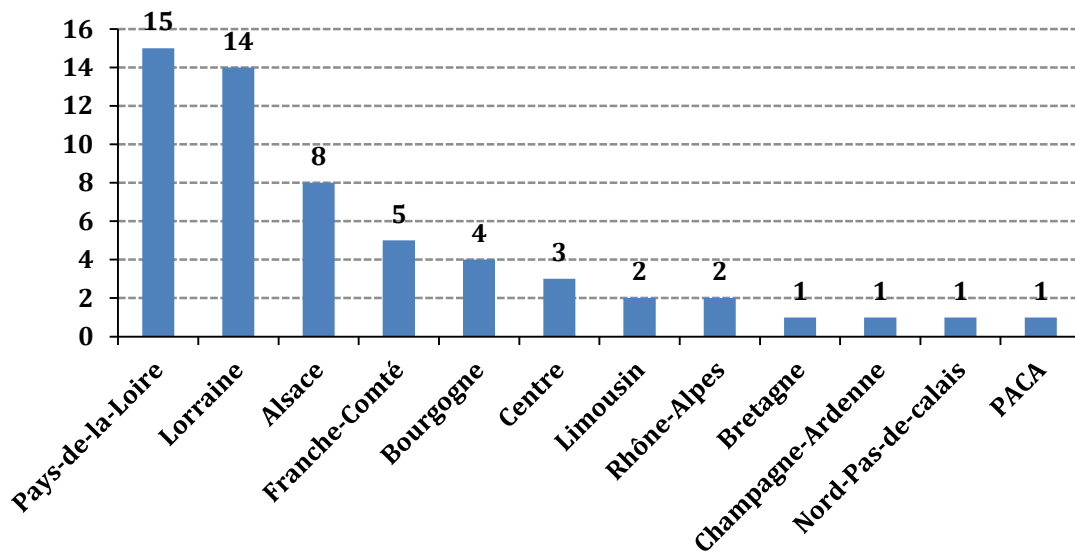


Source : Enquête collecte 2011 de l'ADEME.

Il existe vraisemblablement un effet d'entraînement géographique dans la mise en place de la redevance incitative : 65 % des collectivités financées par une REOM incitative sont regroupées dans trois régions dont deux, l'Alsace et la Lorraine, sont mitoyennes (cf. graphique 12).

Annexe IV

Graphique 12 : Répartition géographique des collectivités ayant déclaré avoir mis en place une REOM incitative en 2011



Source : Enquête collecte 2011 de l'ADEME.

Le mode de calcul de la part incitative de redevance varie d'une collectivité à l'autre. Il peut s'agir d'un tarif en fonction du nombre de levées du bac d'ordures ménagères résiduelles et du volume du bac ou d'un tarif en fonction du poids des ordures ménagères résiduelles. Le niveau de la part incitative est également très variable (cf. tableau 16).

Tableau 16 : Cinq exemples de mode de détermination de la part incitative de la REOM

Nom de la collectivité	Pourcentage de la part incitative dans le total de la REOM collectée en 2013	Modalités de calcul de la part incitative
Grand Besançon	50	Nombre de levées du bac gris et poids des ordures ménagères résiduelles collectées
SMIRGEOMES	6,2	Nombre de levées du bac gris (au-delà de la seizième levée)
SICTOM de Villersexel	N/A	Nombre de levées de bacs dans une communauté de communes adhérente et poids des ordures ménagères résiduelles dans deux autres
Communauté de communes de la Vezouze	18	Nombre de levées du bac gris et poids des ordures ménagères résiduelles collectées
Communauté de communes Ill et Gersbach	56	Nombre de levées du bac gris et poids des ordures ménagères résiduelles collectées dans 9 communes adhérentes ; nombre de levées en fonction du volume du bac dans 2 autres.

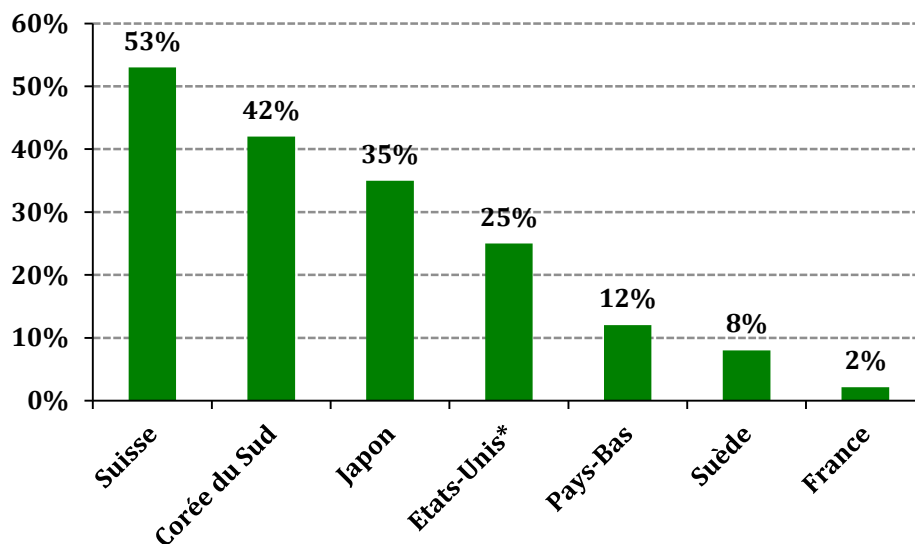
Source : Mission (entretiens et questionnaires).

2.3. La tarification incitative a fait ses preuves tant à l'étranger que dans les collectivités françaises où elle a été mise en œuvre

2.3.1. Déjà mise en œuvre dans plusieurs pays, la tarification incitative a permis une augmentation du tri sélectif voire une diminution de la quantité globale de déchets produits

D'après une enquête réalisée en 2011 auprès de ménages dans onze pays de l'OCDE dont la France²⁶, la tarification incitative en fonction du poids des déchets ou du volume des bacs (tarification dite « *pay as you throw* ») est dans plusieurs pays un mode de tarification assez développé du service public de gestion des déchets. Ainsi, en 2011, une tarification incitative concernait 53 % des foyers en Suisse, 42 % des foyers en Corée du Sud et 35 % des foyers au Japon. Dans une moindre mesure, elle concernait également 12 % des foyers en Suède et 8 % aux Pays-Bas mais moins de 2 % des foyers français. Les États-Unis ne faisaient pas partie de cette enquête de l'OCDE mais d'après une étude de 2006²⁷, alors que moins de 1 000 communes américaines avaient mis en place une tarification incitative en 1993, elles étaient 7 095 en 2006, représentant environ 25 % de la population américaine.

Tableau 17 : Part des foyers couverts par une tarification incitative en 2011 dans une sélection de pays



*Source : OCDE ; *données de 2006 pour les États-Unis.*

De nombreuses études universitaires se sont intéressées à l'impact de la mise en œuvre d'une tarification incitative dans divers pays. Les méthodologies utilisées varient : certaines utilisent les données agrégées de production de déchets tandis que d'autres analysent les comportements individuels des ménages. Les résultats de deux études sont présentés ci-dessous : si elles diffèrent dans leur champ géographique et dans la méthodologie utilisée, toutes deux s'accordent sur le fait que la mise en œuvre d'une tarification permet *a minima* une forte augmentation des quantités de déchets triés, voire une baisse de la quantité globale de déchets produits.

²⁶ « OECD Studies on Environmental Policy and Household Behaviour - overview from the 2011 survey », OCDE, 2013.

²⁷ « Pay as you throw (PAYT) in the US: 2006 update and analyses », Lisa A. Skumatz et David J. Freeman, 30 décembre 2006.

Annexe IV

Une étude de 2011²⁸ s'intéresse à l'impact de la mise en œuvre de la tarification incitative en Italie. Cette étude exploite des données sur la production de déchets par 95 communes de la province de Trévise en Italie sur la période 1999-2008. Alors qu'en 1999, toutes ces communes finançaient le service public de gestion des déchets par une taxe indépendante de la quantité de déchets, en 2008, 53 avaient mis en place une tarification incitative. L'étude révèle que l'introduction d'une tarification incitative se traduit par une augmentation de 12,2 % de la quantité de déchets recyclables mais ne trouve pas d'impact sur la production totale de déchets. D'après cette étude, la tarification incitative permet donc une nette augmentation du recyclage mais non une réduction de la quantité de déchets produits par les habitants. L'étude note également que les coûts de mise en œuvre d'une tarification incitative ne se reflète pas dans le niveau de taxe par habitant qui restent comparables entre les collectivités avec ou sans tarification incitative.

Outre les études réalisées à partir des données agrégées, une étude²⁹ de 2001 analyse l'impact de la mise en œuvre d'une tarification incitative sur les comportements individuels de foyers. Elle s'intéresse au cas de la commune d'Oostzaan, première commune à avoir instauré une tarification incitative fondée sur le poids des déchets produits aux Pays-Bas. Les auteurs ont analysé la production de déchets de 4 080 foyers pendant 42 mois, ce qui, par rapport aux données agrégées, présente l'avantage de neutraliser l'impact des variations démographiques. Trois ans après la mise en place de la tarification incitative, l'étude fait état d'une baisse de 42 % de la quantité globale de déchets produits et une augmentation du verre trié sélectivement de 36 %. En ce qui concerne les comportements inciviques, l'étude évoque le chiffre de 4 à 5 % des quantités de déchets qui seraient déportées dans les collectivités avoisinantes sans tarification incitative ou sur le lieu de travail. Selon les auteurs, le système de verbalisation mis en œuvre aurait permis de prévenir la constitution de dépôts sauvages. Enfin, en quatre ans, les coûts du service public ont baissé de 6 % : les coûts liés à la mise en place de la tarification incitative ont été plus que compensés par la baisse des quantités de déchets.

Tableau 18 : Synthèse de deux études sur l'impact de la mise en œuvre de la tarification incitative à l'étranger

Auteurs de l'étude	Pays concerné	Année de l'étude	Impact sur la production globale de déchets	Impact sur les performances de collecte sélective de produits recyclables
Alessandro Buccioli, Natalia Montinari, Marco Piovesan	Italie	2011	-	+ 12,2 %
Vincent Linderhof, Peter Kooreman, Maarten Allers et Doede Wiersma	Pays-Bas	2001	- 42 %	+ 36 % (pour le verre)

Source : Mission.

²⁸ « Do not trash the incentive! Monetary incentives and waste sorting », Alessandro Buccioli, Natalia Montinari, Marco Piovesan, mars 2011, Harvard Business school, document de travail.

²⁹ « Weight-based pricing in the collection of household waste: the Oostzaan case », V. Linderhof, P. Kooreman, M. Allers, D. Wiersma, 2001, *Resource and Energy Economics*, 23.

2.3.2. Si elles demeurent limitées, les expériences françaises de mise en œuvre d'une tarification incitative, dans le cadre d'une redevance ou d'une taxe, apparaissent concluantes et les comportements inciviques associés semblent contenus

2.3.2.1. Bien que les données soient parcellaires et concernent un nombre restreint de collectivités, les expériences de redevance incitative apparaissent concluantes

Encadré 1 : Précautions méthodologiques pour l'analyse des expériences françaises de mise en œuvre de la redevance incitative

Les analyses d'impact de la mise en œuvre d'une redevance incitative doivent être utilisées avec précaution.

Tout d'abord, la liste des collectivités ayant mis en place une redevance incitative est établie grâce aux déclarations des collectivités lors de l'enquête collecte réalisée tous les deux ans par l'ADEME. Or, les déclarations sur le mode de financement ne sont pas systématiquement vérifiées par l'ADEME. Ces données sont vérifiées pour les seules collectivités utilisant la matrice Comptacoût®.

En outre, l'enquête collecte de l'ADEME ne fournit pas de données, ni sur les modalités de calcul ni sur le niveau de la part incitative mise en place. Les analyses consolidées ne peuvent donc pas tenir compte de la réalité de l'incitation (pourcentage de la part variable dans le total de la redevance collectée) et il n'est pas possible d'analyser l'impact spécifique de tel ou tel mode de calcul (à la levée ou au poids par exemple) de la part incitative.

Enfin, l'échantillon de collectivités sous redevance incitative est restreint et ne peut pas être considéré comme représentatif sur le plan statistique : comme évoqué *supra*, il s'agit majoritairement de petites collectivités plutôt rurales.

2.3.2.1.1. Les études disponibles sur données françaises tendent à montrer une moindre production d'OMR et une augmentation du tri sélectif dans les collectivités ayant mis en place une redevance incitative

Parmi les collectivités ayant déclaré, lors de l'enquête collecte 2011 de l'ADEME, financer le service public de gestion de déchets par une REOM incitative, 46 détenaient l'ensemble des compétences collecte (OMR, collecte sélective, déchèterie). En utilisant les données de l'ADEME sur les performances de collecte des différentes collectivités, il est donc possible de comparer les performances de collecte dans les collectivités ayant mis en place cette redevance incitative avec les 1 450 autres collectivités sans tarification incitative et exerçant également l'ensemble des compétences collecte.

Il ressort de cette première analyse que les collectivités en redevance incitative produisent en moyenne et en kilogramme par habitant 48 % de moins d'ordures ménagères résiduelles que dans les collectivités sans redevance incitative mais nettement plus de recyclables secs (12,2 kg par habitant de plus, soit un différentiel de 27 %) et 13 % de plus de verre (cf. tableau ci-dessous). Il faut toutefois relativiser ces résultats car d'autres variables que la seule mise en œuvre d'une tarification incitative (notamment le type d'habitat) sont susceptibles d'influer sur les performances de collecte.

Annexe IV

Tableau 19 : Comparaison des performances de collecte entre les collectivités avec et sans redevance incitative en 2011

	Performance de collecte moyenne dans les collectivités sans redevance incitative (en kg/hab)	Performance de collecte moyenne dans les 46 collectivités avec redevance incitative (en kg/hab)	Différence de moyenne (en kg/hab)	Différence de moyenne (en %)
Performance de collecte des OMR	272,6	141,0	-131,7	-48
Performance de collecte des recyclables secs hors verres	45,5	57,6	12,2	27
Performance de collecte du verre	38,0	43,0	5,1	13
Performance de collecte totale	545,9	423,2	-122,7	-22

Source : ADEME.

Pour affiner le traitement des données de l'ADEME et mieux tenir compte de la taille réduite de l'échantillon, le commissariat général au développement durable (CGDD) a analysé, dans une étude à paraître, ces données selon une méthode d'appariement statistique qui permet de mieux évaluer l'effet causal de la variable tarification incitative en comparant des collectivités avec et sans tarification incitative mais ayant des caractéristiques observables similaires. Ainsi, 40 collectivités ayant mis en place une redevance incitative à partir de 2009 ont été comparées, non pas à l'ensemble des collectivités comme dans l'analyse ci-dessus mais à des collectivités les plus semblables possible (en termes de densité, type d'habitat, caractère touristique, commerces, etc.) qui ne sont pas en redevance incitative.

Cela permet d'éliminer autant que possible l'effet des variations individuelles, en construisant un groupe témoin aux caractéristiques très proches des collectivités en redevance incitative. Les variables retenues pour cette étude sont les ordures ménagères et résiduelles collectés (en kg/hab.) en 2005, la mise en place d'une REOM, le nombre par habitant de résidences secondaires, de résidences principales, de logements collectifs, de commerces, de déchèteries et le pourcentage de superficie bâtie. La prise en compte des performances de collecte d'OMR en 2005 permet de comparer des collectivités aux performances de collecte initialement proches. Chacune des 40 collectivités en redevance incitative a ainsi été comparée avec les performances de 40 autres collectivités sans redevance incitative.

En 2011, les collectivités en redevance incitative ont collecté 77 kg/hab. d'OMR de moins que les collectivités du groupe témoin mais 11,7 kg/hab. de plus de recyclables secs et 4,9 kg/hab. de plus de verre.

Tableau 20 : Comparaison en 2011 des performances de collecte entre les collectivités avec et sans redevance incitative (méthode d'appariement)

Type de déchets	Écart de performance de collecte en 2011 entre les collectivités en RI et le groupe témoin (matché) (en kg/hab.)
OMR	- 77
Recyclables secs hors verre	+ 11,7
Verre	+ 4,9
Total, y compris autres types de déchets	- 75

Annexe IV

Source : CGDD. Résultats provisoires (étude à paraître).

La comparaison des résultats en dynamique est également intéressante. Sur la période 2009-2011, les OMR collectées ont baissé de 56,3 kg/hab. de plus que dans les collectivités du groupe témoin et les quantités recyclées ont augmenté de 7,2 kg/hab. et de 4 kg/hab. pour le verre.

Tableau 21 : Comparaison de l'évolution entre 2009 et 2011 des performances de collecte entre les collectivités avec et sans redevance incitative (méthode d'appariement)

Type de déchets	Écart dans l'évolution 2009-2011 entre les collectivités en RI et le groupe témoin (matché) (en kg/hab.)
OMR	- 56.3
Recyclables secs hors verre	+ 7.2
Verre	+ 4
Total, y compris autres types de déchets	- 47.8

Source : CGDD. Résultats provisoires (étude à paraître).

Ainsi, même s'il faut manier ces données avec prudence et étant entendu que l'échantillon de collectivités ayant mis en place une tarification incitative est trop réduit pour être statistiquement représentatif de l'ensemble des collectivités françaises compétentes en matière de déchets, cette étude montre un réel impact de la redevance incitative tant sur la baisse de déchets que sur le développement de la collecte sélective.

2.3.2.1.2. Même si les données restent limitées et l'échantillon insuffisamment représentatif, la redevance incitative ne semble pas se traduire par un surcoût pour les collectivités

La mission a comparé les données de coûts renseignées pour l'année 2012 dans la matrice Comptacoût® de l'ADEME (cf. annexe III) pour 25 collectivités financées par une redevance incitative avec les données de coûts de l'ensemble des collectivités ayant renseigné la matrice (380 matrices renseignées). Seules les collectivités compétentes à la fois en matière de collecte et de traitement ont été retenues.

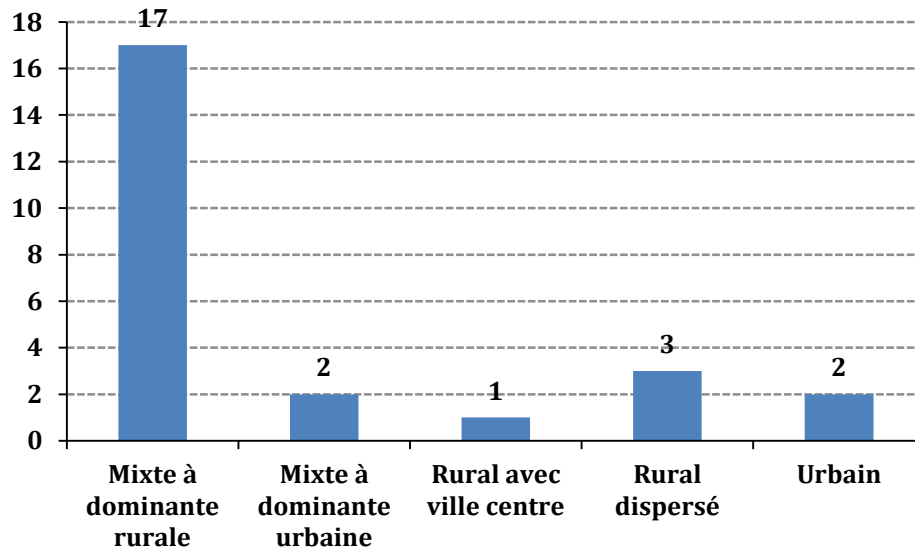
L'analyse a porté sur les quatre principaux flux de déchets pour lesquelles les données de la base Comptacoût® sont le plus exhaustive : le flux des ordures ménagères et résiduelles, le flux des recyclables secs hors verre, le flux du verre et les flux en déchèteries.

La mission a comparé le coût aidé par tonne et le coût aidé par habitant pour chacun des flux. Le coût aidé tel que défini par l'ADEME correspond à l'ensemble des charges de la collectivité diminué des ventes de matière recyclée, des soutiens des éco-organismes et des éventuelles aides dont a bénéficié la collectivité.

Les 25 collectivités financées par une redevance incitative et ayant rempli la matrice Comptacoût® en 2012 ne forment pas un échantillon représentatif au sens statistique. Elles regroupent 744 404 habitants. Le graphique 13 montre en outre que ces collectivités sont majoritairement rurales ou du moins à dominante rurale.

Annexe IV

Graphique 13 : Typologie des 25 collectivités en redevance incitative ayant renseigné la matrice Comptacoût® en 2012



Source : SINOE et typologie des collectivités définie par l'ADEME.

L'échantillon de collectivités sur lequel sont fondées les analyses ci-dessous est donc relativement restreint. Toutefois, sous réserve de ces précautions méthodologiques, ces comparaisons font apparaître plusieurs enseignements.

Le coût aidé médian par habitant de la gestion des ordures ménagères et résiduelles (cf. graphique 14) est inférieur dans les collectivités en redevance incitative (écart de 24,6 %) mais le coût aidé par tonne y est supérieur (écart de 16,8 %). Cette analyse est cohérente avec l'impact d'une tarification incitative sur le volume des ordures ménagères et résiduelles : dans la mesure où le tonnage décroît, les coûts par habitant de gestion des OMR décroissent également mais l'importance des coûts fixes se traduit par une baisse moins importante du coût à la tonne.

Le coût aidé médian par habitant de la gestion des recyclables secs des ordures ménagères hors verre (cf. graphique 15) est légèrement supérieur dans les collectivités en redevance incitative (5,75 €/hab. dans ces collectivités contre 5,01 €/habitant dans l'ensemble des collectivités) mais le coût aidé médian par tonne y est similaire. L'augmentation du volume de quantités recyclées suite à la mise en place d'une tarification incitative (cf. *supra*) peut expliquer ce coût par habitant supérieur.

Le surcoût par habitant pour ce flux est partiellement compensé par les différents produits perçus (vente de matériaux et soutiens des éco-organismes notamment). En effet, le coût complet de la gestion des recyclables secs, qui n'intègre pas les produits de la vente de matériaux et les soutiens des éco-organismes, est supérieur de 26,9 % dans les collectivités en redevance incitative tandis que le coût aidé médian est supérieur de 14,8 % (cf. tableau 22).

Tableau 22 : Comparaison des coûts complets et aidés entre les collectivités ayant mis en place une redevance incitative et l'ensemble des collectivités

	Avec redevance incitative	Ensemble des collectivités	Écart (en %)
Coût complet	23,46 €/hab.	18,49 €/hab.	26,9 %
Coût aidé (après déduction des produits de la vente de matériaux)	5,75 €/hab.	5,01 €/hab.	14,8 %

Annexe IV

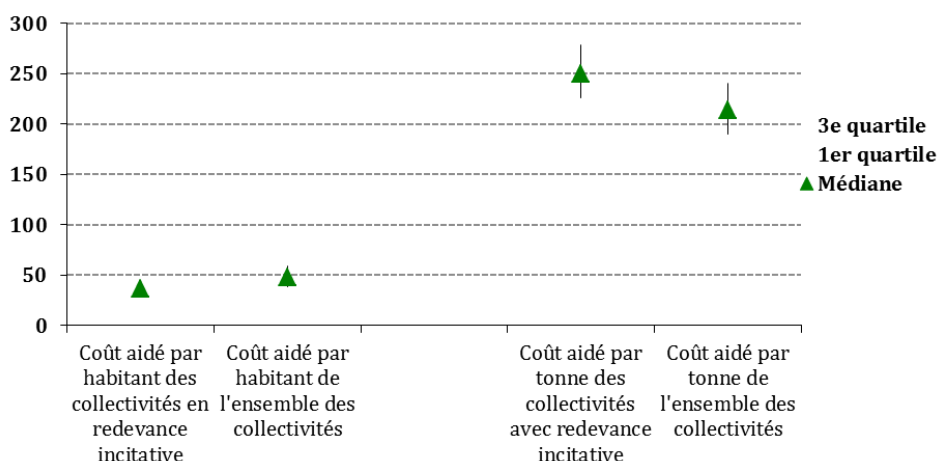
	Avec redevance incitative	Ensemble des collectivités	Écart (en %)
et des éco-organismes)			

Source : SINOE et calculs de la mission.

Le coût aidé médian par habitant des déchèteries (cf. graphique 17) dans les collectivités en redevance incitative est supérieur de 19,6 % au coût aidé médian des déchèteries pour l'ensemble des collectivités ayant renseigné la matrice Comptacoût®. En revanche, le coût médian par tonne est inférieur de 4,9 % dans les collectivités en redevance incitative que dans l'ensemble des collectivités. Cela peut s'expliquer par le fait que les collectivités en redevance incitative observent souvent, lors de la mise en œuvre d'une tarification incitative, une augmentation des tonnages captés en déchèterie, comme évoqué *supra*.

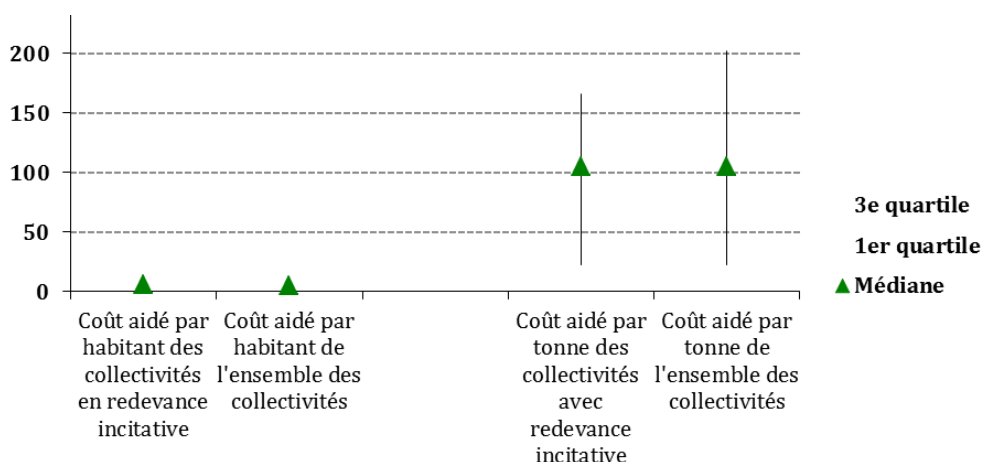
Au global, pour la somme des quatre flux étudiés, le coût médian aidé par habitant (cf. graphique 18) est inférieur dans les collectivités ayant mis en place une redevance incitative que dans l'ensemble des collectivités (écart de 10,17 %). L'analyse ne fait donc pas apparaître un surcoût dans les collectivités financées par une tarification incitative.

Graphique 14 : Comparaison du coût aidé du flux d'ordures ménagères et résiduelles (OMR) entre les collectivités avec ou sans redevance incitative (en €)



Source : SINOE et calculs de la mission.

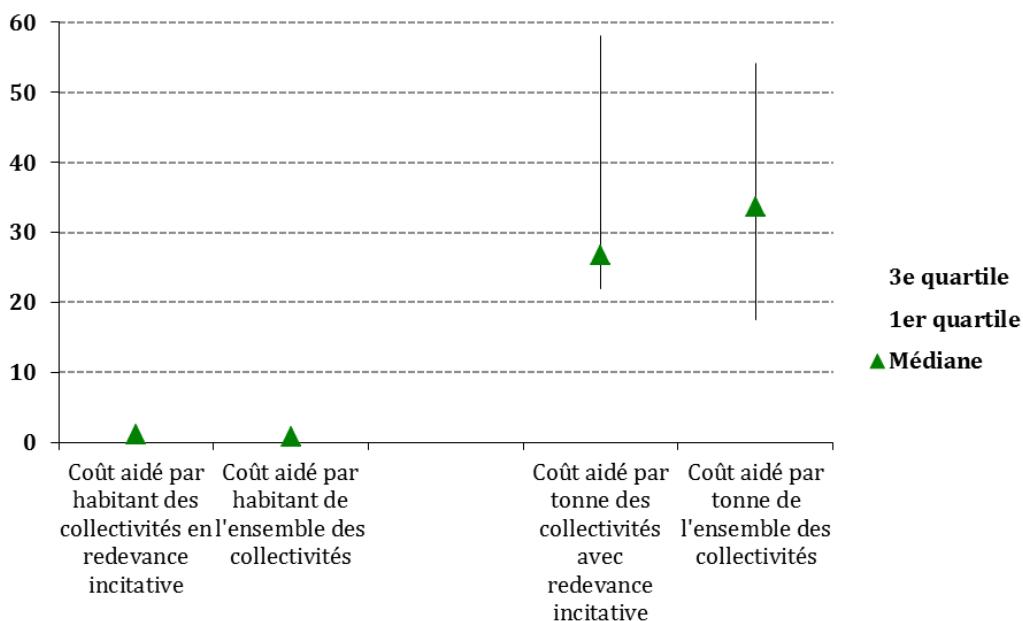
Graphique 15 : Comparaison du coût aidé du flux de recyclables sec des ordures ménagères hors verre (RSOM) entre les collectivités avec ou sans redevance incitative (en €)



Source : SINOE et calculs de la mission.

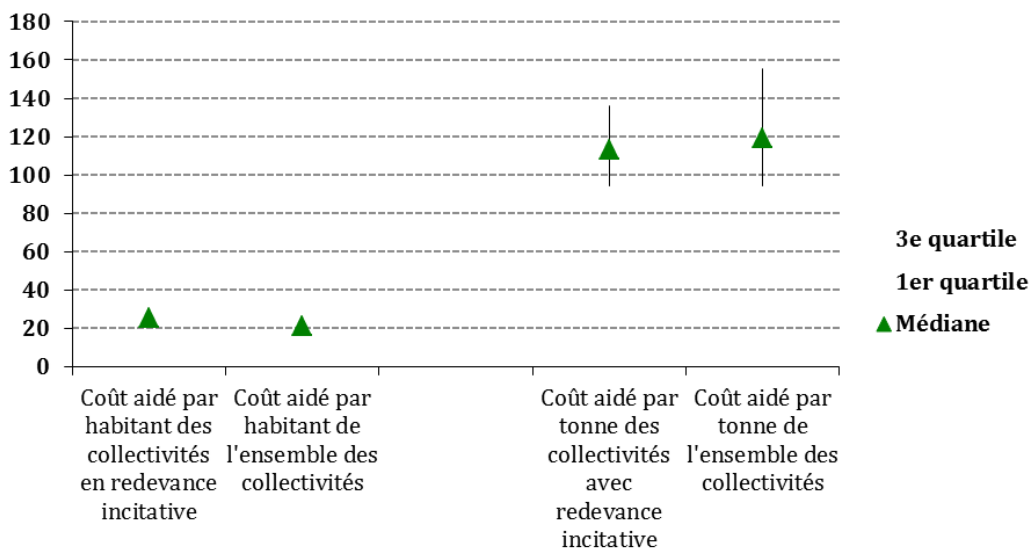
Annexe IV

Graphique 16 : Comparaison du coût aidé du flux de verre entre les collectivités avec ou sans redevance incitative (en €)



Source : SINOE et calculs de la mission.

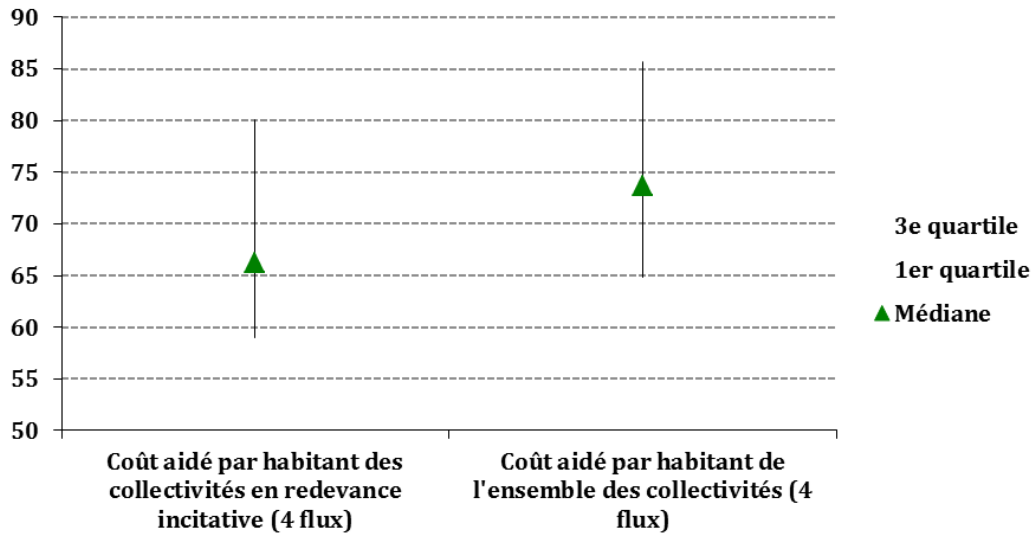
Graphique 17 : Comparaison du coût aidé des flux en déchèterie entre les collectivités avec ou sans redevance incitative (en €)



Source : SINOE et calculs de la mission.

Annexe IV

Graphique 18 : Comparaison du coût aidé par habitant pour quatre flux de déchets (OMR, RSOM, verre, déchèterie) entre les collectivités avec ou sans redevance incitative (en €)



Source : SINOE et calculs de la mission.

En complément de ces analyses portant sur les différents flux mais sur une seule année, la mission a cherché à avoir une vision dynamique comparée des coûts des collectivités en redevance incitative sur plusieurs exercices. Là-encore, la mission s'est appuyée sur les données de la base SINOE de l'ADEME. Le tableau 23 et le tableau 24 résument les évolutions et les dispersions des coûts aidés HT par habitant tous flux confondus dans les collectivités financées par une REOM classique et dans celles ayant mis en œuvre une REOM incitative.

Tableau 23 : Évolution du coût aidé HT par habitant dans les collectivités ayant mis en place une REOM incitative

Année	Nombre de collectivités	Population	Min	P1	Q1	Médiane	Q3	P9	Max
2011	18	421 250	42,0	47,4	50,8	65,6	78,0	84,8	95,2
2012	29	876 768	48,7	52,0	55,2	68,1	80,7	85,2	101,5
2013	25	674 683	49,9	53,7	57,6	65,3	78,4	88,1	107,0

Source : SINOE.

Tableau 24 : Évolution du coût aidé HT par habitant dans les collectivités sous REOM

Année	Nombre de collectivités	Population	Min	P1	Q1	Médiane	Q3	P9	Max
2011	78	1 276 958	37,4	55,5	62,2	71,6	88,1	104,1	286,2
2012	93	1 917 600	40,8	56,8	65,6	79,3	98,0	111,4	217,7
2013	55	760 484	44,6	62,4	68,8	78,7	88,5	101,3	215,4

Source : SINOE.

A nouveau, avant d'exploiter ces données, plusieurs précautions méthodologiques doivent être formulées :

- ◆ l'échantillon de collectivités ayant mis en place une redevance incitative et ayant renseigné les matrices Comptacoût® demeure limité et ne permet pas de remonter au-delà de 2011 ;
- ◆ une collectivité peut avoir rempli la matrice une année mais pas les années suivantes. Il y a donc nécessairement des variations de périmètre de l'échantillon d'une année sur l'autre ;

Annexe IV

- ◆ la base de données ne précise pas en quelle année la part incitative a été mise en place dans les collectivités et il n'est donc pas possible d'isoler le surcoût de l'année de mise en œuvre ;
- ◆ tant dans les collectivités en REOM que dans celles en REOMi, les dispersions de coût sont importantes. Les analyses sur la base des valeurs médianes peuvent donc masquer des différences selon les collectivités.

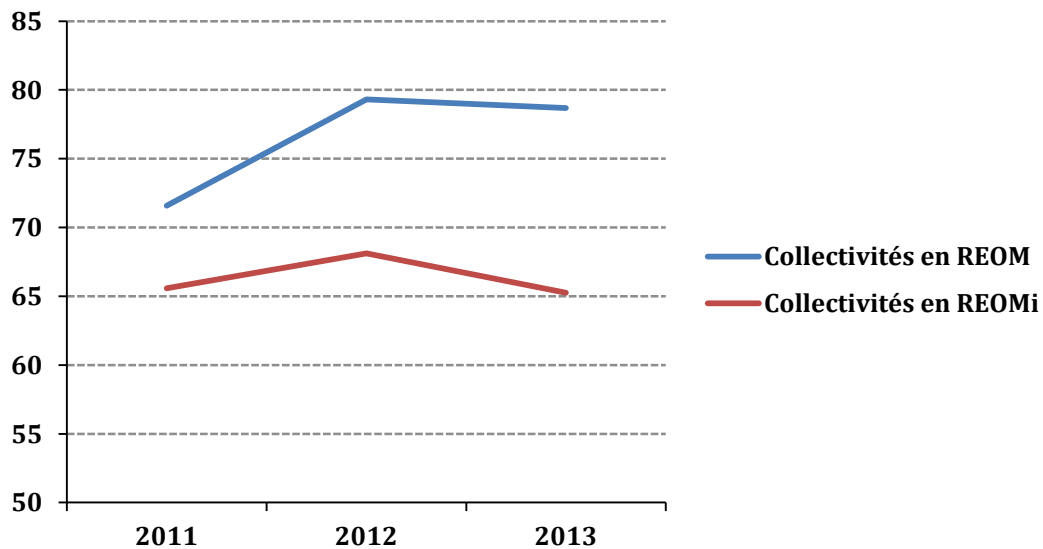
Ces limites méthodologiques étant précisées, la comparaison du coût aidé médian HT par habitant n'en est pas moins intéressante car elle montre (cf. graphique 19) que :

- ◆ les collectivités en REOMi ont globalement des coûts médians moindres que les collectivités en REOM classique, ce qui cohérent avec les analyses *supra* ;
- ◆ en dynamique, le coût aidé médian des collectivités en REOMi augmente nettement moins vite en 2012 que dans les collectivités en REOM et baisse même en 2013 alors que les coûts des collectivités en REOM stagnent. Il faut d'ailleurs relever que l'évolution du coût aidé médian de l'échantillon des collectivités en REOM classique n'est pas représentatif de l'ensemble des collectivités en REOM à en juger par la forte dynamique de la redevance ces dernières années, non totalement expliquée par des évolutions de périmètre.

La différence entre le coût médian de l'échantillon de collectivités en REOM et le coût médian de l'échantillon de collectivités en redevance incitative était de 6,0 euros en 2011 et est de 13,4 euros en 2013.

Si on ne peut conclure de ces analyses que la seule mise en œuvre d'une redevance incitative permet de réduire les coûts toutes choses égales par ailleurs, cette comparaison des coûts des deux échantillons contribue au faisceau d'indices selon lequel l'investissement initial pour la mise en œuvre d'une redevance incitative peut être compensé par la baisse de coûts liée à la baisse des OMR et à l'augmentation des soutiens des éco-organismes.

Graphique 19 : Évolution du coût aidé HT médian par habitant dans les collectivités financées par une REOM et une REOM incitative



Source : SINOE.

2.3.2.2. La mise en place d'une part incitative à la TEOM s'avère également efficace dans les trois collectivités pilotes

Encadré 2 : Précautions méthodologiques pour l'analyse des expériences françaises de mise en œuvre de la part incitative à la TEOM

Encore plus que pour les collectivités ayant mis en œuvre une redevance incitative, l'analyse des collectivités ayant mis en place une part incitative à la TEOM doit faire l'objet de précisions méthodologiques. En effet, du fait du caractère récent du cadre juridique (cf. *supra*), seules deux communautés de communes et un syndicat mixte, regroupant environ 140 000 habitants l'ont effectivement mise en œuvre au titre de l'année 2013. En outre, le recul demeure insuffisant pour tirer un bilan complet de ces premières expériences : les premières facturations au titre de l'exercice 2013 sont envoyées en octobre 2014 avec l'avis de taxe foncière alors que ce rapport est en cours de rédaction. Une évaluation ultérieure plus complète devra notamment s'intéresser aux éventuels contentieux auquel les collectivités pourraient être confrontées.

2.3.2.2.1. Les difficultés techniques liées à l'appariement des fichiers sont réelles mais ne sont pas structurelles et peuvent être anticipées

Les entretiens menés par la mission avec les quatre collectivités pilotes pour la mise en œuvre de la part incitative de la TEOM révèlent que la principale difficulté à laquelle se heurtent les collectivités est d'ordre technique : l'appariement des fichiers fiscaux transmis par la DDFiP et les fichiers de recensement des bacs gérés par la collectivité et qui permettent la mesure de la quantité de déchets produits.

Le fichier transmis par la DDFiP à la collectivité est celui de la taxe foncière et associe en conséquence les locaux (identifiés par leur numéro invariant³⁰) à un propriétaire. Il appartient alors à la collectivité d'associer chaque local aux bacs à disposition des usagers sur son territoire. Ainsi que l'ont révélé les entretiens de la mission avec les collectivités pilotes, ce travail d'appariement, effectué manuellement, est fastidieux. Outre la lourdeur de cette opération qui génère un coût d'entrée élevé dans la mise en œuvre de la part incitative pour la première année, certaines collectivités constatent, lors de cette opération, que des locaux présents dans leur base de recensement sont absents du fichier. Les cas inverses sont également constatés.

Ces discordances tendent toutefois à se résorber au fur et à mesure de l'exploitation du fichier et de l'identification des locaux. En outre, les collectivités pilotes indiquent que compte tenu des délais contraints pour la mesure des performances de collecte individuelles dès 2013, elles ont dû mettre en place un fichier de gestion des bacs indépendant du fichier de taxe foncière qui leur est transmis par la DDFiP. À l'avenir, les collectivités souhaitant mettre en place une part incitative à la TEOM pourront prévoir dès la mise en place un moyen de faire correspondre plus aisément les deux fichiers via le numéro invariant des locaux.

2.3.2.2.2. Les modalités de mise en œuvre, tant en ce qui concerne l'assiette que le niveau de la part incitative sont variables

Le dispositif mis en place pour la détermination de la production individuelle de déchets est différent dans chacune des trois collectivités qui ont mis en place une part incitative de la TEOM au titre de la taxation 2013 :

³⁰ Chaque local est identifié par un numéro invariant. D'une année sur l'autre, les seules modifications des numéros invariants sont liées à des constructions nouvelles ou à des divisions de locaux existants.

Annexe IV

- ◆ la communauté de communes du Toulois a profité de la mise en place de la part incitative dans le centre-ville de Toul pour supprimer la collecte en porte à porte remplacée par une seule collecte en points d'apport volontaire enterrés. Les habitants sont munis d'un badge qui permet la comptabilisation du nombre d'utilisation de ces points d'apports volontaires (tarification en fonction du volume du tambour). En dehors du centre-ville de Toul, la tarification se fait en fonction du volume du bac et du nombre de levées ;
- ◆ le SICTOM de la région d'Auneau comptabilise également le nombre de levées qu'il tarifie selon le volume du bac à partir de la 27^{ème} levée de l'année (les 26 premières levées sont payées de manière forfaitaire) ;
- ◆ la communauté de communes de la plaine de l'Ain applique un tarif en fonction du volume du bac dès la première levée et, pour quelques foyers éloignés des circuits de collecte, propose la vente de sacs poubelles de 50 ou de 100 litres.

Des points communs aux trois collectivités doivent être soulignés. Dans les trois cas, la part incitative ne porte que sur les ordures ménagères résiduelles et la collecte sélective est ainsi financée par la part fixe de TEOM. Les collectivités, qui ont des taux d'habitat collectif limités variant entre 12 et 35 %, ont toutes trois fait le choix de répartir la part incitative due au titre d'un immeuble collectif où la production de déchets ne peut être individualisée au *pro rata* de la valeur locative cadastrale. Dans les trois collectivités, un compteur en ligne a été créé pour que les usagers puissent suivre le nombre de levées de leur bac et disposer d'une estimation de la part variable qu'ils devront acquitter. Ce compteur peut également être utilisé par le propriétaire lors d'un changement de bail pour facturer au locataire partant la part variable de TEOM due au titre de sa propre production de déchets.

Le niveau de la part incitative dans le total de la TEOM prévisionnelle pour 2014 est différent : la part variable représente 13,5 % du total de la TEOM prévisionnelle dans la communauté de communes du Toulois, contre 25 % dans la communauté de communes de la plaine de l'Ain et 37 % dans le SICTOM de la région d'Auneau³¹.

2.3.2.2.3. La mise en œuvre de la part incitative a eu, dans les trois cas, un impact rapide et fort sur les comportements des usagers

Dans ces trois collectivités la mesure de données individuelles sur la production de déchets a commencé en 2013 et les avis d'imposition au titre de l'année 2013 sont transmis aux propriétaires en octobre 2014. Des effets notables sur les comportements des habitants ont été constatés avant même le premier avis d'imposition intégrant la part incitative.

Dans la communauté de communes du Toulois, des expérimentations ont été réalisées dès l'année 2011 et la communication autour du futur dispositif incitatif a débuté en 2012. Les premières mesures individuelles ont été réalisées en janvier 2013 et sont intégrées à l'avis d'imposition envoyés au propriétaire en octobre 2014. Entre 2010 et 2013, la production d'ordures ménagères résiduelles a diminué de 38 % tandis que la collecte de matériaux recyclables hors verre a crû de 79 % sur la période. Il faut également relever une nette augmentation des flux en déchèterie (+4 % sur la période).

Dans le SICTOM de la région d'Auneau, la communication autour du futur dispositif incitatif a débuté en 2012. Les premières mesures individuelles ont été réalisées en mars 2013. Entre 2010 et 2013, la production d'ordures ménagères résiduelles a diminué de 22 % tandis que la collecte de matériaux recyclables hors verre a crû de 10 % sur la période. La quantité globale de déchets collectés par le syndicat a baissé de 7,4 % sur la période.

³¹ À la différence des deux autres collectivités, le SICTOM intègre dans le calcul de la part variable un forfait correspondant à 26 levées de bacs obligatoires.

Annexe IV

Enfin, la communauté de communes de la plaine de l'Ain a constaté une nette baisse de la quantité des ordures ménagères résiduelles collectées (-14 % entre 2010 et 2013) et une nette augmentation de la collecte sélective (+17 % pour les flux de recyclables secs et +6 % pour le verre).

Les caractéristiques des différents dispositifs mis en œuvre et les performances constatées sont présentées dans le tableau 25.

Bien qu'il ne faille pas tirer de leçons générales et définitives de ces trois expériences de mises en œuvre d'une part incitative dans le cadre de la TEOM, force est de constater qu'elles se sont donc traduites par :

- ◆ **des effets importants**, tant en termes de baisse des quantités d'ordures ménagères résiduelles que d'augmentation des quantités recyclées ;
- ◆ **des effets rapides** puisque les modifications de comportements ont été constatées avant même le premier avis d'imposition intégrant la part incitative ;
- ◆ **des effets non corrélés au niveau réel de l'incitation**. L'impact est en effet le plus fort dans la communauté de communes du Toulousain où le niveau de l'incitation est le plus faible (13,5 % de la TEOM prévisionnelle). Cela tend à montrer que l'impact de la tarification incitative dépend largement de ses modalités de mise en œuvre et des mesures d'accompagnement, notamment en termes de communication.

Tableau 25 : Comparaison des modalités de mise en œuvre de la part incitative à la TEOM dans les trois collectivités pilotes et mesure des impacts

Collectivité	Taux d'habitat collectif	Assiette de la part variable	Pourcentage de la part variable dans le produit prévisionnel total de TEOM	Impact sur la production d'OMR	Impact sur les quantités recyclées (RSOM hors verre)	Impact sur les flux en déchèteries
SICTOM de la région d'Auneau	13 %	Tarif à la levée en fonction du volume du bac d'OMR NB : la part dite variable intègre un forfait de 26 levées obligatoires	37 %	- 22 % entre 2010 et 2013	+ 10 % entre 2010 et 2013	N/A
Communauté de communes de la plaine de l'Ain	12 %	Tarif à la levée en fonction du volume du bac d'OMR	25 %	- 14 % entre 2010 et 2013	+ 17 % entre 2010 et 2013	N/A
Communauté de communes du Toullois	35 %	Tarif au litre du bac ou du tambour du point d'apport volontaire d'OMR et à la levée	13,5 %	- 38 % entre 2010 et 2013	+ 79 % entre 2010 et 2013	+ 4 % entre 2010 et 2013
Communauté de communes du Bas Chablais	10,18 %	Expérimentation de la pesée en point d'apport volontaire sans tarification pour 650 foyers	N/A	-30 %	+ 40 % (+7 % pour le verre et + 30 % pour le papier)	N/A

Source : Entretiens réalisés par la mission – résultats déclarés par les collectivités.

2.3.2.3. Des résultats peuvent également être atteints dans les zones à fort taux d'habitat collectif

Si, comme évoqué ci-dessus, la majorité des collectivités en redevance incitative sont des collectivités rurales, l'exemple de la communauté d'agglomération du Grand Besançon montre que des résultats significatifs, quoique plus limités, peuvent également être obtenus en milieu urbain.

Le Grand Besançon a mis en œuvre une redevance incitative à la levée (10 % de la redevance) et au poids (40 % de la redevance) du bac d'ordures ménagères résiduelles au 1^{er} septembre 2012. Le puçage des bacs et la communication autour du nouveau dispositif incitatif ont débuté en 2010.

Dans la zone périphérique du Grand Besançon où le taux d'habitat individuel est de 85 %, la collecte d'OMR a baissé de 37 % entre 2008 et 2013, passant de 166 kg/hab. à 105 kg/hab. Dans la ville-centre où l'habitat est à 80 % collectif, une baisse significative, quoique dans des proportions moindres, de la collecte des OMR a également été relevée : de 200 kg/hab. en 2008 à 155 kg/hab. en 2013, soit une baisse de 23 %. Les évolutions des autres flux restent plus délicates à interpréter. Selon le directeur de la gestion des déchets, il n'y a pas eu de réelle augmentation des comportements inciviques et les quelques cas recensés au début ont fini par s'estomper (cf. *infra*). La baisse des quantités de verre collecté (-5 kg/hab. sur la période tant dans la ville centre qu'en périphérie) pourrait s'expliquer par une évolution des comportements d'achat des usagers du service public. Aucun enseignement clair ne peut être tiré de la comparaison des flux en déchèteries entre 2008 et 2013 car sur la période, celles-ci sont devenues payantes pour les professionnelles et des déchèteries pour les professionnels, indépendantes de la collectivité, se sont développées.

Tableau 26 : Comparaison des performances de collecte avant et après la mise en place d'une redevance incitative dans l'habitat urbain et rural du Grand Besançon

	Périphérie (85 % d'habitat individuel)			Ville centre (80 % d'habitat collectif)		
	2008 (kg/hab.)	2013 (kg/hab.)	Évolution 2008-2013	2008 (kg/hab.)	2013 (kg/hab.)	Évolution 2008-2013
OMR	166	105	-37 %	200	155	-23 %
RSOM	72	71	-1 %	56	58	+ 4 %
Verre	45	40	-11 %	27	22	-19 %
Déchèteries	220	216	-2 %	132	112	-15 %

Source : Communauté d'agglomération du Grand Besançon.

Les modalités d'individualisation de la production de déchets peuvent être adaptées à l'habitat collectif. Par exemple, le Grand Besançon indique que le choix de l'introduction d'une part incitative liée au poids des déchets est liée à la volonté de ne pas pénaliser l'habitat collectif où la réduction des déchets ne s'accompagne pas nécessairement d'une réduction du nombre de présentation des bacs à la collecte. En outre, quand bien même un immeuble comporterait des habitants ne modifiant pas leur comportement, avec une tarification au poids, l'effort de quelques-uns peut avoir un impact sur la facture de tous. Par ailleurs, des actions de prévention et de communication ont été menées en faveur de l'habitat collectif, comme la mise à disposition de composteurs en pied d'immeubles.

D'autres modèles sont envisageables. Pour la mise en œuvre d'une part incitative à la TEOM, la communauté de communes du Toulinois a fait le choix de remplacer, dans le centre-ville de Toul, la collecte des OMR en porte à porte par une collecte en points d'apport volontaire avec un système de badges qui permet une facturation du volume de déchets produits.

2.3.2.4. Les comportements inciviques liés à la mise en œuvre d'une tarification incitative semblent contenus et maîtrisables

2.3.2.4.1. Sans qu'ils soient généralisés, des comportements inciviques ont été constatés dans des collectivités ayant mis en place une tarification incitative

Au même titre qu'elle crée une incitation à accroître les quantités de déchets recyclés, la tarification incitative peut inciter les usagers à détourner illégalement des flux de déchets. Ces comportements inciviques peuvent prendre de multiples formes : brûlages domestiques, dépôts des poubelles dans les bacs des voisins, sur le lieu de travail, dans les poubelles municipales ou de la commune limitrophe, voire dépôts sauvages en pleine nature. En outre, dans la mesure où la tarification incitative n'a vocation à porter que sur les ordures ménagères résiduelles, et non sur les déchets issus des collectes sélectives qui restent financés par une part forfaitaire, il peut être attendu une dégradation volontaire de la qualité du tri pour diminuer l'assiette de facturation et une augmentation corrélative du taux de refus de tri. Le cas échéant, cela se traduirait par un surcoût important pour les collectivités concernées.

Il faut souligner, pour le regretter, l'absence d'évaluation de ces comportements inciviques et des coûts qu'ils engendrent pour une collectivité tant au niveau français qu'international. La mission a interrogé à ce sujet par un questionnaire 47 collectivités ayant mis en place une tarification incitative, dont 25 y ont répondu. Des entretiens téléphoniques ont été également conduits avec certaines de ces collectivités pour obtenir des précisions.

Toutes les collectivités font état d'une réelle difficulté à mesurer avec précision des flux détournés et n'ont donc pas pu fournir d'évaluation quantitative à la mission.

Les dépôts sauvages autour des points d'apport volontaire est un des comportements inciviques les plus souvent constatés. 40 % des collectivités ont ainsi indiqué avoir constaté une augmentation de ces dépôts suite à la mise en œuvre de la tarification incitative. Une collectivité a précisé que, dans certains cas, cela pouvait être dû à des points d'apport volontaire pleins qui n'avaient pas été collectés à temps. D'autres collectivités ont précisé dans le questionnaire que ces dépôts, qui pouvaient être importants au début, se sont résorbés avec le temps. Sept collectivités, soit 28 % des répondantes, indiquent avoir constaté par ailleurs une augmentation des dépôts sauvages éloignés des bacs. Cette augmentation reste toutefois difficile à quantifier.

Les conflits de voisinage, liés par exemple à des dépôts d'ordures dans le bac d'un voisin, semblent très contenus, alors même qu'ils constituent souvent une crainte importante dans les débats publics précédant la mise en œuvre d'une tarification incitative. Seules cinq collectivités (20 % des répondantes) indiquent avoir eu à gérer de tels cas mais de manière très ponctuelle, le cas échéant en installant un cadenas sur quelques bacs. Plusieurs collectivités indiquent qu'une part incitative assise sur le nombre de levée incite à ne présenter les bacs à la collecte que lorsqu'ils sont pleins, ce qui permet de limiter le risque de dépôts illégaux.

Quatorze collectivités soit 56 % des répondantes indiquent avoir eu connaissance de cas de reports de déchets vers les communes ne pratiquant pas une tarification incitative. Une collectivité indique que ces reports ont cessé lorsque que les communes limitrophes sont également passées en tarification incitative. Plusieurs collectivités indiquent que ce phénomène concerne en particulier les propriétaires de résidences secondaires qui ramènent leurs déchets sur le lieu de leur résidence principale si une tarification incitative n'y est pas pratiquée.

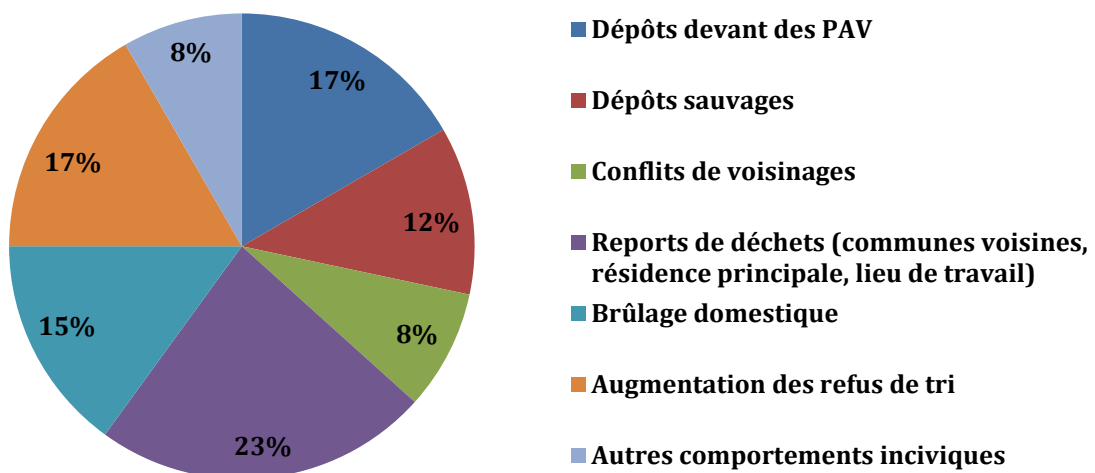
Annexe IV

Neuf collectivités déclarent avoir connaissance de cas de brûlages de déchets en particulier, voire exclusivement, dans le cas des déchets verts. Nombre de collectivités insistent sur la difficulté de lutter contre ces comportements en milieu rural, autrement que par des campagnes de communication sur la nocivité du brûlage de déchets.

Neuf collectivités interrogées, soit 40 % des répondantes indiquent avoir constaté une augmentation de leur taux de refus de tri. Parmi ces collectivités, trois indiquent que cette augmentation restent limitée (inférieure à 4 %), et sans commune mesure avec la croissance des quantités de recyclables collectées. Deux autres collectivités font état d'augmentations plus sensibles la première année de mise en œuvre de la tarification incitative (de 7 % à 20 % pour l'une et de 6 % à 25 % pour la seconde). Certaines collectivités précisent que la détérioration de la qualité du tri a surtout été constatée au début de la mise en œuvre de la tarification incitative.

Enfin, interrogées sur les autres types de comportements inciviques ayant pu être constatés, 5 collectivités déclarent avoir constaté un accroissement des flux non désirés en déchèteries. Il peut s'agir par exemple d'usager cherchant à déposer des sacs d'ordures ménagères résiduelles en déchèterie.

Graphique 20 : Répartition du type de comportements inciviques constatés dans 25 collectivités ayant mis en place une tarification incitative



Source : Mission. PAV : points d'apport volontaire.

2.3.2.4.2. Les moyens de prévention et de répression de ces comportements inciviques existent et gagneraient à être précisés et renforcés

Afin d'éviter ces dérives, la théorie économique indique que le gain financier attendu par l'usager sur sa facture par la diminution de sa quantité d'ordures ménagères résiduelles doit être inférieur à l'effort marginal du détournement illégal. Si cet effort marginal demeure difficilement quantifiable, cette notion théorique révèle qu'il faut veiller d'une part à ce que la part incitative mise en place soit raisonnable pour ne pas créer une incitation trop importante et d'autre part à ce que l'effort marginal du détournement illégal soit le plus élevé possible.

Avant même les campagnes de communication et les politiques de verbalisation, prévenir les comportements inciviques passe par un **calibrage adapté de la part incitative et la définition d'un territoire pertinent de tarification.**

Annexe IV

La mission n'a relevé parmi les collectivités interrogées aucun cas d'échec récent de la mise en œuvre de la tarification incitative du fait de l'importance de comportements inciviques. Toutefois, des cas plus anciens peuvent être relevés. À titre d'exemple, la communauté de Communes du Pays de Villefagnan a mis en place en 2001 une REOM incitative au sac payant. Le tarif était basé sur une part fixe (60 €/foyer/an et 45 €/an pour une personne seule) et d'une part variable pour l'achat de sacs destinés aux déchets résiduels (le tarif pour 10 sacs variant en fonction du volume du bac entre 10 et 26 €). La communauté de communes a constaté une très forte baisse des tonnages collectés (- 49 % la première année, puis stabilisation à un niveau anormalement bas). D'importants reports de tonnages ont été constatés vers la communauté de communes de Ruffec limitrophe. Le déficit budgétaire a cru sur les trois ans d'exercice de la REOM, jusqu'au retour à la TEOM en 2004. Cet échec semble lié à la fois à la petite taille du territoire sur lequel la REOM a été mise en place (effet de frontière important) et à une part variable trop importante.

La mission relève qu'il est prudent d'intégrer dans la part fixe de la tarification incitative un nombre minimum de levées et un poids minimum lorsque les bacs sont pesés. Parmi les collectivités interrogées par la mission, quatre indiquent avoir modifié leur grille tarifaire en ce sens après la première année de mise en œuvre. Une autre collectivité qui fait état d'une nette augmentation des dépôts sauvages indique regretter de ne pas avoir intégré un nombre minimum de levées dès la mise en œuvre.

Dans la mesure où la définition du bon niveau de la part incitative est difficile à définir *ex ante*, tant celui-ci dépend de circonstances locales, il est également prudent, ainsi que le préconise l'ADEME, de retenir une **mise en œuvre progressive et de prévoir une phase de test** avant généralisation. Cette phase de test peut par exemple prendre la forme d'une « année blanche », c'est-à-dire de la mesure de la production individuelle de déchets pendant une année sans que cela se traduise par une tarification au titre de cette année. C'est par exemple la solution retenue par la communauté de communes du Toulousain pour la mise en œuvre de la part incitative à la TEOM.

Ensuite, des efforts de **communication** auprès des usagers du service public sont indispensables. Les collectivités interrogées indiquent utiliser plusieurs vecteurs : documents de communications joints avec les factures dans le cas d'une redevance, rapports annuels, bulletins municipaux ou intercommunaux diffusés à l'ensemble des habitants. La communication auprès des mairies adhérentes à l'EPCI ou au syndicat compétent doit également être prévue pour qu'elles soient en mesure de relayer l'information auprès de leurs habitants. Le SMIRGEOMES³² a par exemple transmis une note explicative sur les dépôts sauvages et les brûlages d'ordures ménagères ainsi que des courriers-type à transmettre aux usagers identifiés comme recourant à ces pratiques.

Une fois que la tarification incitative est mise en œuvre et qu'une campagne de communication adéquate a été réalisée, la lutte contre les comportements inciviques relève des **pouvoirs de police du maire**.

L'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction issue de la loi du 16 décembre 2010, prévoit que lorsqu'un groupement de collectivités territoriales est compétent en matière de gestion des déchets ménagers, les maires des communes membres de celui-ci transfèrent au président du groupement les attributions lui permettant de réglementer cette activité. Ce transfert est automatique sous réserve de l'absence d'opposition des maires des communes concernées dans un délai de six mois suivant l'élection du président de l'EPCI. S'il n'y a pas d'opposition, cette disposition permet donc un transfert automatique au président de l'EPCI des pouvoirs de police afférents à la réglementation en matière de déchets ménagers (présentation des déchets, collectes séparatives, périodicité des collectes, conditions de collectes des déchets volumineux).

³² Syndicat mixte de réalisation et de gestion pour l'élimination des ordures ménagères de l'est sarthois.

Annexe IV

Lorsque le transfert du pouvoir de police à l'intercommunalité est effectif, les marges de manœuvre du président de l'EPCI pour lutter contre les comportements inciviques et les dépôts sauvages en particulier ne sont toutefois pas claires.

Certaines collectivités ont mis en œuvre des **sanctions administratives** et facturent ainsi un forfait d'enlèvement des dépôts sauvages lorsque le responsable peut être identifié. Ainsi, la communauté de communes de Freyming Merlebach (33 741 habitants en 2013 et 11 communes adhérentes) a fixé par délibération en date du 26 septembre 2013 à 300 euros le forfait d'enlèvement par ses services des dépôts contraires au règlement de collecte aux abords des déchèteries et des points d'apport volontaire. Néanmoins, la mise en œuvre de telles sanctions administratives à la suite du transfert des pouvoirs de réglementation de la collecte semble se heurter aux prérogatives du maire en matière de dépôts sauvages prévues à l'article L. 541-3 du code de l'environnement et qui, elles, n'entrent pas dans le champ du transfert automatique au président de l'EPCI³³. Cet article définit une procédure administrative, au demeurant très lourde et complexe à mettre en œuvre (cf. encadré 3), pour l'enlèvement des dépôts sauvages.

Au-delà de ces sanctions administratives, la responsabilité **pénale** des contrevenants peut également être engagée. L'article R. 632-1 du code pénal prévoit en effet qu' « *est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 2e classe [d'un montant forfaitaire de 35 euros] le fait de déposer, d'abandonner, de jeter ou de déverser, en lieu public ou privé, à l'exception des emplacements désignés à cet effet par l'autorité administrative compétente, des ordures, déchets, déjections, matériaux, liquides insalubres ou tout autre objet de quelque nature qu'il soit [...]. Est puni de la même peine le fait de déposer ou d'abandonner sur la voie publique des ordures, déchets, matériaux ou tout autre objet de quelque nature qu'il soit, en vue de leur enlèvement par le service de collecte, sans respecter les conditions fixées par l'autorité administrative compétente, notamment en matière de jours et d'horaires de collecte ou de tri des ordures* ».

Ainsi, des collectivités interrogées indiquent signaler des cas de dépôts sauvages au procureur et/ou aux services de police et de gendarmerie. Certaines regrettent d'ailleurs que peu de suite soient données à ces signalements. D'autres collectivités utilisent la possibilité ouverte par le code pénal de verbaliser ces infractions directement par des agents municipaux ou intercommunaux assermentés. Ainsi, fruit d'une coopération entre le parquet et la communauté urbaine, une police de la propreté a été mise en place par la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole. Les agents assermentés peuvent dresser une contravention d'un montant forfaitaire de 35 euros payable par timbre-amende.

En ce qui concerne l'autorité compétente, la mission recommande donc de faciliter le transfert des pouvoirs de police au niveau intercommunal (cf. annexe I relative à l'organisation du SPGD) en :

- ◆ retirant le pouvoir d'opposition des maires au transfert automatique aux EPCI et syndicats compétents en matière de collecte des pouvoirs de réglementation et de police qui lui sont associés ;
- ◆ permettant un transfert plus aisé du pouvoir de police spéciale en matière de dépôts sauvages aux EPCI et syndicats.

³³ Réponse du ministre de l'intérieur à la question parlementaire n° 121456, publiée au Journal officiel le 3 avril 2012, page 2708.

Annexe IV

Pour faciliter l'exercice de cette compétence, compte tenu de la complexité du cadre juridique applicable à la police spéciale des déchets et de la nécessité d'un fondement juridique solide des pratiques des collectivités en la matière, **la mission recommande que soit élaboré un guide à l'attention des collectivités sur la mise en œuvre des pouvoirs de police spéciale en matière de déchets**. L'élaboration de ce guide pourrait être confiée à l'ADEME qui travaillerait en partenariat avec les associations représentatives des collectivités et en associant le ministère de l'intérieur ainsi que le ministère de la justice pour les aspects contraventionnels.

Encadré 3 : La police spéciale des dépôts sauvages de l'article L. 541-3 du code de l'environnement

1. La mise en demeure

La mise en demeure du maire adressée au responsable du dépôt sauvage de déchets, visant à faire procéder à l'enlèvement de ce dépôt, constitue la première étape nécessaire à l'exécution des travaux d'office. Cette mise en demeure doit être adressée au propriétaire du terrain, notamment s'il a fait preuve de négligence, voire parfois de complaisance, à l'égard d'abandons de déchets sur son terrain par autrui, ou s'il stocke des déchets sur son terrain.

Dans le cas d'un propriétaire de bonne foi ayant averti l'autorité municipale d'abandons de déchets commis à son insu et ayant procédé à des mesures préventives (travaux de clôture, plaintes...), la mise en demeure doit être adressée à l'auteur du dépôt, pour autant qu'il soit identifié. La mise en demeure doit être assortie d'un délai de réalisation des travaux qui doit être fixé en fonction de la gravité des nuisances à faire cesser. Si, l'échéance passée, le responsable demeure inactif, il devient possible de procéder à l'exécution des travaux d'office.

2. L'exécution d'office aux frais du responsable

Dans ce cas, la commune fera enlever les déchets et effectuer si nécessaire les travaux sommaires de réaménagement par ses services techniques ou en faisant appel à une entreprise dans le respect des dispositions prévues par le Code des marchés publics. Le propriétaire du terrain devra être avisé de la date de ces travaux qui seront réalisés en présence d'un représentant de l'autorité municipale.

Le recouvrement des créances communales afférentes à ces travaux auprès des responsables peut être opéré sur titre rendu directement exécutoire par l'ordonnateur local. Les litiges éventuels concernant la liquidation de ces sommes sont de la compétence de la juridiction administrative.

Source : Circulaire n°85-02 du 4 janvier 1985 relative à l'élimination des dépôts sauvages de déchets par exécution d'office aux frais du responsable.

2.4. Le développement de la tarification incitative, via la TEOM ou via la REOM, suppose de préciser les incitations, d'apporter des adaptations au cadre juridique, voire de définir une obligation législative de mise en œuvre

2.4.1. Le développement de la tarification incitative doit passer par la définition d'objectifs réalistes, voire d'une obligation législative de mise en œuvre, et par la redéfinition des mécanismes incitatifs

2.4.1.1. Une obligation législative de mise en œuvre pourrait être définie

Comme évoqué *supra*, l'obligation depuis 1993 pour les collectivités n'ayant pas instauré de REOM de mettre en place une redevance spéciale acquittée par les producteurs de déchets assimilés n'est que très peu mise en œuvre et n'est assortie d'aucune sanction si elle n'est pas respectée.

Annexe IV

De même, les objectifs fixés par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (ou loi Grenelle 1) pour le déploiement de la tarification incitative sont bien loin d'avoir été appliqués. La loi prévoyait en effet en son article 46 que : « *la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements de déchets* ». Cinq ans après ces prescriptions législatives, force est de constater que la généralisation est loin d'être atteinte (cf. *supra*), ce qui peut s'expliquer par deux éléments :

- ◆ d'une part, les objectifs fixés étaient vraisemblablement irréalistes : l'absence de cadre juridique en 2009 pour la mise en place d'une part incitative à la TEOM rendait nécessaire la définition d'un tel cadre avant toute possibilité de généralisation. Or, les textes nécessaires n'ont été publiés qu'en 2012 pour une application à compter des impositions de l'année 2013 ;
- ◆ en outre, la portée normative de cette loi de programmation n'est pas évidente. En tout état de cause, s'il s'agissait d'une réelle obligation, aucun dispositif contraignant n'était prévu pour que les collectivités qui ne la respecteraient pas soient sanctionnées.

Ces deux exemples montrent qu'en la matière l'affichage d'un objectif politique au niveau national ne suffit pas à en assurer la mise en œuvre.

La mission propose de rendre obligatoire dans un délai de dix ans à compter du 1^{er} janvier 2015 l'instauration d'une tarification incitative via la TEOM ou via la REOM. Cet objectif apparaît réaliste et devrait permettre aux collectivités, y compris celles avec de forts taux d'habitat collectif, de se préparer à la mise en œuvre de la tarification incitative. Ce délai est par ailleurs cohérent avec l'échéance du plan déchets 2014-2025 et est donc susceptible d'en soutenir les objectifs ambitieux.

Cette obligation de mise en œuvre une tarification incitative dans un délai de dix ans pourrait utilement être assortie d'une obligation pour les collectivités de se doter dans un délai de cinq ans de moyens techniques permettant d'individualiser la production de déchets (*a minima* à l'échelle d'un immeuble pour l'habitat collectif). Outre que cela constitue un premier pas vers la mise en œuvre de la tarification incitative, la connaissance que les collectivités retireraient de ce dispositif peut être un vecteur d'optimisation du service.

Proposition n° 2 : Favoriser le développement de la tarification incitative en créant des incitations complémentaires, voire une obligation législative, de mise en œuvre (cf. scénarios du rapport, détaillés en annexe VIII).

L'obligation législative pourrait être assortie de sanctions en cas de non-respect. Le mécanisme de sanction pourrait revêtir plusieurs formes. Il s'agit de privilégier la simplicité du dispositif et de prévoir un lien direct avec le mode de financement de la collectivité. Pourrait par exemple être envisagé un prélèvement sur les montants de taxe collectée par la DGFIP dans le cas d'une collectivité sous TEOM ou une amende forfaitaire fonction du montant de REOM collectée dans une collectivité financée par une redevance. Selon la mission, une augmentation du taux de TGAP applicable aux déchets des communes qui n'ont pas rempli l'obligation de mise en œuvre d'une tarification incitative ne semble pas devoir être retenue car :

- ◆ la TGAP est acquittée par les exploitants des installations d'incinération et de stockage et varie en fonction des installations d'incinération ou de stockage et non en fonction de la provenance des déchets. Une telle modulation serait donc particulièrement difficile à mettre en œuvre car elle supposerait une traçabilité de l'ensemble des flux de déchets ;
- ◆ la TGAP souffre (cf. *infra*) d'ores et déjà de nombreuses modulations qui brouille le signal-prix qu'elle émet. Une modulation supplémentaire, qui plus est sans rapport avec la réalité des externalités environnementales des installations de traitement, ne ferait qu'accroître cette complexité.

2.4.1.2. La définition de nouveaux mécanismes incitatifs

La mission considère que compte tenu de l'enjeu économique et environnemental de la mise en œuvre de la tarification incitative mais également des réticences, notamment politiques, qui peuvent exister, des incitations financières à la mise en œuvre d'une tarification incitative sont justifiées.

2.4.1.2.1. Les collectivités mettant en œuvre une part incitative à la TEOM pourraient bénéficier d'une baisse des frais de gestion

Aux termes de l'article 1641 du code général des impôts, les services de l'État, qui assurent le recouvrement de la TEOM, prélèvent 8 % de frais de gestion : 3,6 % de frais de dégrèvement et de non-valeurs et 4,4 % de frais d'assiette et de recouvrement. Les frais de gestion de la TEOM ont représenté 500,1 M€ en 2013.

La mission propose de faire bénéficier les collectivités mettant en œuvre une part incitative à la TEOM d'un abaissement à 5,5 %³⁴ des frais de gestion. Cette baisse se justifie par le fait que pour la mise en œuvre d'une part incitative à la TEOM, les coûts de gestion portent principalement sur la collectivité qui assure en outre le risque d'admission en non valeurs sur la part incitative. Une autre option aurait pu consister à ne faire porter les frais de gestion que sur la part fixe. Outre qu'elle serait plus complexe à mettre en œuvre, cette option n'apparaît toutefois pas opportune car elle serait susceptible d'inciter les collectivités à mettre en place une part incitative trop élevée.

2.4.1.2.2. Dans ce contexte, les soutiens financiers de l'ADEME seraient concentrés sur les collectivités engagées dans la mise en œuvre d'une redevance incitative

Les soutiens financiers de l'ADEME pour le déploiement de la tarification incitative s'adressent aujourd'hui indifféremment aux collectivités mettant en œuvre une part incitative dans le cadre d'une redevance ou d'une taxe. Dès lors que les collectivités mettant en place une TEOMi bénéficient d'un accompagnement financier via la réduction des frais de gestion, les aides de l'ADEME, qui se décomposent en des aides à la décision, des aides à la mise en œuvre et des aides à l'investissement (cf. tableau 27), pourraient être ciblées exclusivement sur les collectivités mettant en œuvre une redevance incitative.

Tableau 27 : Évolution des modalités de calcul des aides de l'ADEME à la tarification incitative depuis 2009

Type d'aide	Mode de calcul entre 2009 et mai 2011	Mode de calcul après mai 2011
Aide à la décision	70 % du montant de l'étude avec un plafond d'assiette de 100 000 € HT	Inchangé
Aide à la mise en œuvre	En 2009, aide forfaitaire de 12,50 € par habitant DGF (enveloppe globale maximale de 5 M€) De janvier 2010 à mai 2011, aide forfaitaire de 11 € par habitant DGF (plafond de 1 M€ par opération)	Aide forfaitaire de 6,60 € par habitant DGF (plafond de 1 M€ par opération)
Aide à l'investissement	Taux d'aide de 30 % du montant HT pour les investissements en lien avec la grille tarifaire (puces, équipement)	Aide exclusivement pour les investissements en lien avec la grille tarifaire (taux d'aide de

³⁴ Compte tenu de la charge de travail qui repose également sur les services de la DGFIP, la mission considère qu'il n'y a pas lieu d'aligner les frais de gestion sur ceux de la taxe foncière (3 %).

Annexe IV

Type d'aide	Mode de calcul entre 2009 et mai 2011	Mode de calcul après mai 2011
	d'identification des puces, logiciel de facturation...) Taux d'aide de 15 % du montant HT pour les investissements complémentaires (bacs et conteneurs d'apport volontaire principalement) Plafond d'assiette de 5 M€ par opération	30 % du montant HT - plafond d'assiette 5 M€)

Source : ADEME.

2.4.2. La TEOM pourrait devenir une taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées (TEOMA), dotée d'une part incitative obligatoire pour les professionnels

Deux évolutions rendent nécessaires une réflexion sur l'avenir de la redevance spéciale.

En premier lieu, alors que pendant plus de 20 ans, le non-respect de l'obligation légale de mise en œuvre d'une redevance spéciale en complément de la TEOM n'a pas porté à conséquence, depuis l'arrêt du Conseil d'État du 31 mars 2014, l'absence de redevance spéciale est désormais source de risque juridique fort pour les collectivités. Comme expliqué *supra*, les entreprises, voire même les particuliers redevables de la TEOM, installés dans des communes qui ont institué la TEOM et qui assurent la collecte et le traitement des déchets assimilés, et dès lors que la redevance spéciale n'aura pas été instaurée, seraient recevables à contester le taux de TEOM et à demander une décharge partielle en se fondant sur le moyen tiré de ce que ce la TEOM n'a pas vocation à couvrir les dépenses autres que celles nécessaires à la gestion des seuls déchets ménagers.

En outre, ainsi que l'ont relevé les collectivités pilotes, l'articulation entre la part incitative de la TEOM et la redevance spéciale peut être source de difficultés. Une collectivité peut en effet faire le choix d'exonérer de TEOM les entreprises qu'elle soumet à la redevance spéciale mais n'y est pas contrainte. S'il n'existe pas de données consolidées sur les pratiques en la matière des collectivités, il ressort d'entretiens menés par la mission que le double assujettissement des entreprises, à la fois à la TEOM et à la redevance spéciale, est une pratique courante dans les collectivités qui ont mis en place une redevance spéciale. Ainsi, dans une collectivité mettant en place une part incitative à la TEOM, une entreprise qui acquitte à la fois la redevance spéciale et la TEOM sera soumise à deux mécanismes incitatifs différents.

Les collectivités pilotes pour la mise en place de la part incitative à la TEOM ont fait part à la mission de cette difficulté et ont indiqué ne pas avoir reçu d'indication claire de la DGFiP sur le mécanisme à mettre en place. Les solutions retenues diffèrent donc. Si une collectivité a fait le choix d'exonérer de TEOM les entreprises assujetties à la redevance spéciale, une autre collectivité a fait le choix de déduire de la TEOM due par les entreprises (y compris avec la part incitative) le montant de la redevance spéciale acquittée par ailleurs. Ce mécanisme est toutefois trop complexe et la multiplication des signaux (à la fois via la TEOM et via la redevance spéciale) finit par brouiller les incitations.

Sur le plan théorique, trois schémas sont envisageables :

Annexe IV

- ◆ modifier le cadre juridique de la TEOM en prévoyant que celle-ci peut être utilisée tant pour les ménages que pour les professionnels. Cette solution présente l'intérêt d'une plus grande lisibilité et d'une plus grande simplicité puisque les collectivités n'auraient qu'un unique dispositif incitatif à gérer ; seuls les tarifs appliqués varieraient pour tenir compte de la différence de production de déchets entre les particuliers et les entreprises. Cette option permet en outre de garantir la réalité de l'incitation : comme indiqué *supra*, une redevance spéciale n'est pas nécessairement incitative puisqu'elle peut être forfaitaire pour de faibles quantités de déchets tandis que la part variable de TEOM s'applique à tout producteur de déchets ;
- ◆ faire de la redevance spéciale l'unique mécanisme incitatif pour les professionnels et exonérer le cas échéant les entreprises de la part incitative de la TEOM. Cette option présente l'avantage de ne pas bouleverser le cadre juridique actuel de la redevance spéciale et ne nécessite qu'une simple recommandation aux collectivités mettant en place une part incitative à la TEOM. Cela nécessite toutefois pour la collectivité de gérer deux dispositifs incitatifs différents (grilles tarifaires différentes, deux modes de recouvrement différents,...) et est donc source de complexité de gestion et de moindre lisibilité ;
- ◆ supprimer, ainsi que le préconise la conférence environnementale, la possibilité d'assujettir les entreprises à la TEOM au profit de la seule redevance spéciale. Dans ces conditions, la redevance spéciale devrait couvrir l'ensemble des coûts, fixes et variables, de gestion par la collectivité des déchets assimilés. La mission considère que cette solution ne doit toutefois pas être privilégiée. En effet, les coûts fixes de gestion des déchets (flotte de camions pour la collecte, centres de traitement) ne dépendent pas de la nature des déchets (ménagers ou assimilés) collectés et traités. Il y a donc du sens à ce que le même outil, la part fixe de TEOM, permette de couvrir les coûts fixes de gestion de ces deux types de déchets. En outre, il paraît irréaliste et serait quoiqu'il en soit très coûteux de transférer 1,2 Md€ de TEOM aujourd'hui acquitté par les entreprises (cf. *supra*) sur la redevance spéciale (nécessité de se doter des équipes pour gérer les abonnements et les recouvrements). La suppression de l'assujettissement à la TEOM des locaux utilisés par des entreprises, au profit de la seule redevance spéciale, pourrait donc déséquilibrer les budgets des collectivités.

En conséquence, la mission propose de modifier le cadre juridique de la TEOM. Elle n'aurait pas simplement pour objet de financer la gestion des ordures ménagères mais également de couvrir le coût de gestion des déchets assimilés. Cette « taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées » (**TEOMA**) n'aurait pas à être complétée par une redevance spéciale. En revanche, elle devra **obligatoirement contenir une part incitative assise sur le poids ou le volume des déchets des professionnels**. Lorsqu'elle est déjà mise en œuvre dans une collectivité, la redevance spéciale servirait de base à la création de la part incitative. Ce dispositif pourrait donc être vu comme une première étape vers la mise en œuvre d'une tarification incitative pour les ménages.

La mission préconise que, dans ce nouveau dispositif, les professionnels qui n'utilisent pas le service public soient exonérés de droit du paiement de la TEOM dès lors qu'ils apportent la preuve que leurs déchets sont pris en charge par un prestataire privé. Dans le cadre juridique actuel, l'article 1521 du CGI prévoit que les exonérations de locaux professionnels sont à la discrétion des collectivités et la mission a constaté que les pratiques des collectivités en la matière sont variables.

Enfin, la mise en œuvre de cette TEOMA pourra être complétée, si la collectivité le souhaite, par une facturation de la prise en charge des déchets des administrations non soumises à la TEOM.

Proposition n° 3 : Transformer la TEOM en taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées (TEOMA), dotée d'une part incitative obligatoire, pour les seuls professionnels qui ont recours au SPGD (cf. scénarios détaillés en annexe VIII).

2.4.3. Le développement de la tarification incitative suppose des assouplissements du cadre réglementaire

2.4.3.1. Une plus grande souplesse pour la mise en œuvre de la part incitative à la TEOM apparaît souhaitable

Les tarifs de la part incitative à la TEOM doivent être fixés chaque année par délibération de manière à ce que son produit soit compris entre 10 % et 45 % du produit total (part fixe et part incitative) de la taxe. Cet encadrement apparaît raisonnable car il permet à la fois une mise en œuvre progressive de l'incitation tout en évitant la tentation d'une part incitative trop forte susceptible d'accroître les comportements inciviques.

En revanche, la mission considère qu'il serait opportun de modifier le cadre juridique de la part incitative de la TEOM pour **permettre à une intercommunalité d'expérimenter la part incitative de la TEOM sur une partie de son territoire avant d'envisager une généralisation.**

Cette possibilité d'expérimenter, qui est demandée par certaines collectivités interrogées par la mission, apparaît tout particulièrement utile dans les EPCI comprenant des communes rurales et des communes plus urbaines à fort taux d'habitat collectif. La part incitative pourrait ainsi être mise en œuvre dans un premier temps dans les communes les plus rurales avant d'être développée dans les communes comprenant un taux d'habitat collectif plus important. L'introduction dans le code des impôts de cette possibilité d'expérimenter devrait s'accompagner de la définition d'un délai au terme duquel l'EPCI doit avoir généralisé sur l'ensemble de son territoire la part incitative à la TEOM. Cette expérimentation est en outre un moyen de favoriser l'appropriation par la population de la tarification incitative.

Proposition n° 4 : Assouplir le cadre juridique de la TEOM incitative (TEOMi) en créant la possibilité de l'expérimenter sur une partie du territoire intercommunal pour en faciliter le déploiement.

2.4.3.2. Un assouplissement de la réglementation sur la collecte apparaît également justifié

Le décret du 7 février 1977, codifié au CGCT, et la circulaire du 18 mai 1977 prévoient que pour les ordures ménagères, la collecte doit être assurée en porte à porte au moins une fois par semaine :

- ◆ durant toute l'année, dans les zones agglomérées comprises dans une ou plusieurs communes groupant plus de cinq cents habitants permanents ;
- ◆ pendant la saison, dans les zones agglomérées groupant plus de cinq cents habitants en saison et dans les communes ou parties de communes classées telles que stations balnéaires, thermales ou de tourisme.

Dans les zones et communes autres que celles citées ci-dessus, la collecte doit être assurée au moins une fois par semaine soit en porte à porte, soit par mise à disposition du public d'un ou plusieurs lieux de réception convenablement équipés et aménagés. Des dérogations à ces règles peuvent être demandées par les collectivités au préfet.

Annexe IV

Ces prescriptions apparaissent trop strictes, notamment pour une collectivité qui, suite à la mise en œuvre d'une tarification incitative, voit ses tonnages d'OMR baisser. Alors que de nombreuses collectivités en tarification incitative constatent qu'en moyenne les usagers ne sortent leur bac d'OMR qu'une fois toutes les deux semaines, l'obligation d'une collecte hebdomadaire ne permet pas une optimisation des circuits de collecte suite à la mise en œuvre d'une tarification incitative.

En outre, l'obligation d'une collecte en porte à porte en zone urbaine est un obstacle au développement de points d'apport volontaire avec un système de badges alors même qu'il s'agit d'un moyen intéressant pour l'individualisation de la production de déchets en milieu urbain (cf. *supra*).

En conséquence, **la mission est favorable à un assouplissement de ces contraintes**, susceptibles de créer un frein au déploiement de la tarification incitative (cf. annexe I).

2.4.4. La mise en place d'une tarification incitative peut avoir des effets secondaires qu'il s'agit de prévenir

2.4.4.1. Du fait de la prise en compte du produit de la REOM ou de la TEOM dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale, la mise en œuvre d'une tarification incitative pourrait in fine se traduire par une baisse de la dotation d'intercommunalité

Les formules de répartition de la dotation d'intercommunalité sont susceptibles de désinciter les EPCI à mettre en place une tarification incitative. Les attributions au titre de la dotation d'intercommunalité de base versée par l'État aux EPCI sont en effet réparties en fonction de la population et du coefficient d'intégration fiscale (CIF). Or, la TEOM et la REOM font partie des ressources prises en compte dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Par conséquent, un EPCI ayant mis en place une tarification incitative efficace, se traduisant *in fine* par une baisse du produit de la part variable, pourrait connaître une baisse de sa dotation d'intercommunalité.

L'impact d'une baisse de la TEOM ou de la REOM sur la dotation d'intercommunalité est difficile à évaluer de manière générale tant celui-ci dépend des circonstances locales et notamment du poids de la REOM et de la TEOM dans les ressources fiscales prises en compte au numérateur du CIF, c'est-à-dire des ressources fiscales perçues par l'EPCI. Une simulation a par exemple été réalisée pour la communauté de communes du Lunévillois dont la TEOM représente près de 30 % des produits pris en compte au numérateur de son CIF³⁵. Une baisse de 5 % de la TEOM se traduirait par une diminution du CIF de 0,86 % et, *in fine*, par une diminution de la DGF théorique de 1,73 %. Si cette simulation ne saurait avoir de caractère général, elle permet de montrer que l'impact sur la dotation d'intercommunalité d'une baisse de TEOM ou de REOM à la suite de la mise en place d'une tarification incitative peut ne pas être négligeable.

³⁵ Réponse gouvernementale publiée au journal officiel le 1^{er} février 2012 (p. 508) à la question n° 1687 du député Jacques Lamblin du 24 janvier 2012. Réponse citée dans le rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le bilan et les perspectives d'évolution de la redevance et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (REOM et TEOM), Jean Germain et Pierre Jarlier, 2014, n° 323.

Cet effet secondaire et non souhaité de la mise en œuvre d'une tarification incitative plaide donc pour une réforme du mode de calcul de la dotation d'intercommunalité. Conformément aux propositions du rapport d'avril 2014 établi par Alain Lambert et Martin Malvy³⁶, la **substitution au coefficient d'intégration fiscale d'un ratio mesurant la réalité des compétences transférées** indépendant des transferts de fiscalité serait de nature à mettre fin à cet effet pervers. Ce ratio pourrait correspondre au rapport entre les dépenses effectuées pour le compte du territoire intercommunal, et l'ensemble des dépenses additionnées des communes et de l'EPCI.

2.4.4.2. Lorsqu'une collectivité financée par une tarification incitative adhère à un syndicat mixte compétent en matière de déchets, les contributions à ce syndicat doivent également être incitatives

Lorsqu'une commune ou un EPCI compétent en matière de collecte mais non en matière de traitement, il est nécessaire que ses contributions à une collectivité ou un syndicat compétent en matière de traitement soient fonction de la quantité de déchets produits et de ses performances en matière de collecte sélective. En effet, si la mise en œuvre de la tarification incitative et la réduction de la quantité de déchets produits qui en découle ne se traduit par une diminution des contributions de la commune ou de l'EPCI, les efforts de réduction de la quantité de déchets et de tri sélectifs consentis par les habitants ne pourront se traduire par une diminution des montants acquittés. Une telle situation peut constituer un obstacle à la mise en œuvre d'une tarification incitative.

Les modalités de contribution des adhérents du syndicat sont déterminées par ses statuts et relèvent d'un choix discrétionnaire. Il n'existe pas de données nationales sur les pratiques des syndicats mixtes en la matière. Il ressort toutefois des entretiens menés par la mission que les contributions des adhérents ne sont pas systématiquement fonction de la quantité de déchets traités et peuvent parfois être uniquement déterminées en fonction du nombre d'habitants.

3. La TGAP à laquelle sont assujetties les installations de traitement des ordures ménagères voit son signal-prix fortement affaibli par de nombreuses réfections non toujours justifiées

3.1. La TGAP sur les déchets a été fortement renforcée depuis 2009 dans le cadre du Grenelle de l'environnement

3.1.1. Une trajectoire de taux et de nombreuses réfections

La TGAP appliquée aux déchets a été créée en 2000 pour le stockage et en 2009 pour l'incinération.

Entre 2000 et 2008, les taux de TGAP sur les déchets ménagers et assimilés sont restés relativement stables, marqués principalement par l'introduction, en 2000, d'une modulation sur les tonnages de déchets entrant dans des installations de stockage certifiées, et par la mise en place, en 2003, d'une exonération des flux de déchets inertes entrant dans des installations de stockage de déchets non dangereux dans la limite de 20 % de la quantité.

³⁶ « Pour un redressement des finances publiques fonde sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun », rapport établi par Martin Malvy et Alain Lambert, avril 2014.

Annexe IV

La loi de finances 2009 prévoit de multiplier par quatre le taux de TGAP sur la mise en décharge entre 2008 et 2015. Pour les décharges ne bénéficiant d'aucune modulation, la TGAP passe ainsi de 10,03 €/t de déchet stocké à 40 €/t. De plus, la loi de finances pour 2009 a créé une TGAP sur l'incinération des déchets ménagers et assimilés. Pour les incinérateurs qui ne bénéficient d'aucune modulation, la TGAP est fixée à 7 €/t de déchets incinérés en 2009 pour atteindre un taux de 14 €/t en 2014.

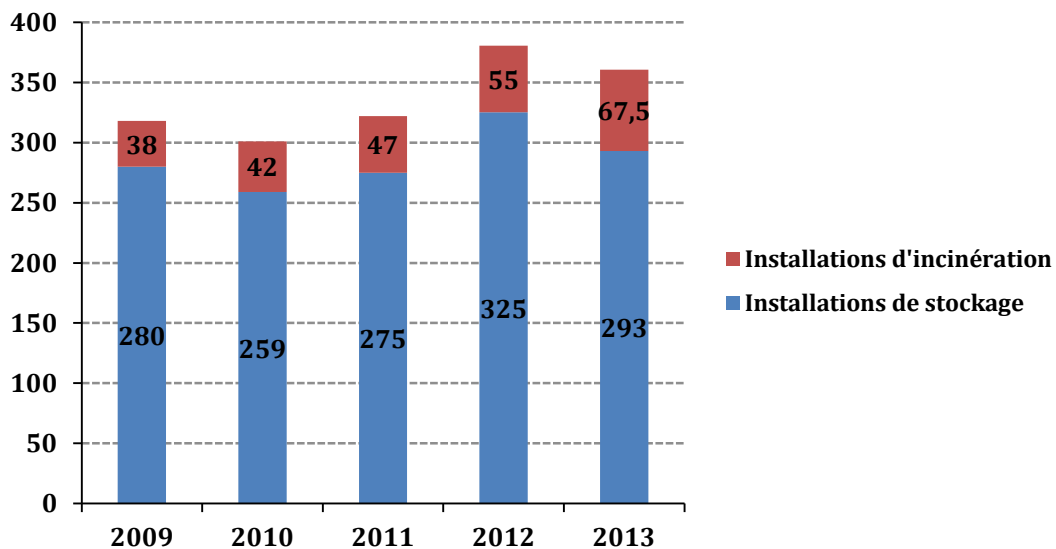
Parallèlement, la loi de finances 2009 a introduit plusieurs modulations sur la TGAP applicables à l'incinération et au stockage des déchets ménagers et assimilés.

3.1.2. Évolution de la TGAP depuis 2009

Le fait générateur de la TGAP est la réception d'une quantité de déchets dans une installation de traitement. Ainsi, pour chaque tonne entrant en année N dans une installation de traitement, l'exploitant sera redevable d'une TGAP calculée sur la base des tarifs applicables l'année N. La TGAP est recouverte par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) selon les modalités suivantes : trois acomptes annuels sont versés en année N par l'exploitant en appliquant le taux de l'année N aux quantités de déchets constatés en année N-1. La régularisation, positive ou négative, en fonction des quantités de déchets effectivement traités en année N se fait l'année suivante. Ainsi, les recettes annuelles de TGAP présentées dans le graphique 21 correspondent à la régularisation (positive ou négative) de l'année N-1 et à la somme des trois acomptes de l'année N.

Le produit de la part de TGAP sur les installations d'incinération a augmenté de 12 % par an sur la période 2009-2013, passant de 38 M€ à 67,5 M€. Le produit de la TGAP sur les installations de stockage ne connaît pas de tendance établie sur la période. Il a baissé entre 2009 et 2011, a augmenté en 2012 avant de baisser de nouveau en 2013 (293 M€). Cette évolution erratique est liée à l'évolution des taux et de l'assiette de TGAP sur la période (cf. *infra*).

Graphique 21 : Évolution des recettes de TGAP sur les installations de traitement de déchets non dangereux sur la période 2009-2013 (en M€)



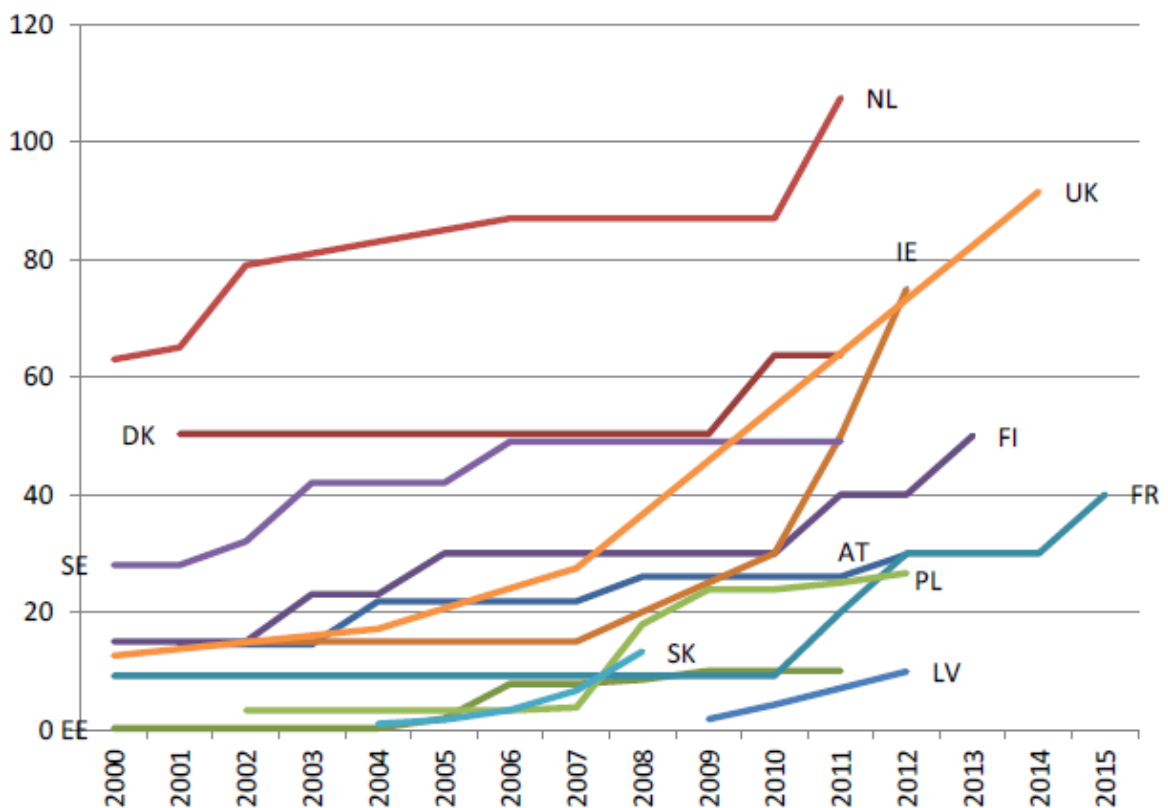
Source : DGDDI.

3.1.3. Plusieurs pays européens ont également mis en place une taxe sur les déchets mis en décharge ou incinérés

Une étude de la commission européenne³⁷ publiée en 2012 et portant sur des données de 2011 révèle que plusieurs autres pays européens ont mis en place une fiscalité sur les déchets mis en décharge, voire sur les déchets incinérés.

En 2011, 18 États membres ont ainsi mis en place une taxe sur les déchets municipaux non dangereux, parfois en complément d'une limitation réglementaire du type de déchets pouvant être mis en décharge. Le niveau de la taxe est très variable : de 3 €/tonne en Belgique, à 64,40 €/tonne au Royaume-Uni et jusqu'à 107,49 €/t aux Pays-Bas. Dans la plupart des pays, le taux de la taxe sur le stockage augmente progressivement (cf. graphique 22).

Graphique 22 : Évolution des taux de taxe sur les mises en décharge dans onze États membres



Source : Commission européenne (2012).

En complément de la taxation sur la mise en décharge, six États membres taxent également les déchets incinérés. Là encore, le niveau de la taxe est variable, de 2,40 €/t en France (données 2011) à 54 €/t au Danemark. L'étude note que dans tous les cas, le taux de la taxe de mise en décharge reste supérieur au taux de la taxe portant sur l'incinération.

³⁷ *Use of economic instruments and waste management performances, final report, 10 avril 2012, Commission européenne (DG Environnement).*

3.2. La TGAP sur les installations de traitement des déchets vise à répondre à deux objectifs liés mais non nécessairement toujours compatibles

La TGAP semble viser l'atteinte de deux objectifs qui, s'ils sont liés, n'en sont pas moins différents :

- ◆ dans une logique strictement économique, la TGAP vise à faire internaliser aux installations de stockage et d'incinération, le coût de leurs externalités environnementales, conformément au principe du pollueur-payeur. Les acteurs doivent donc être incités à limiter l'impact des installations sur l'environnement et à préférer par exemple une incinération produisant de l'énergie pour des réseaux de chaleur plutôt qu'une incinération sans valorisation énergétique ;
- ◆ dans une logique d'incitation au développement de l'économie circulaire, il s'agit également d'inciter à la limitation des mises en décharge et de l'incinération et de favoriser le développement du recyclage et la limitation de la quantité de déchets produits.

Ces deux objectifs ne sont pas fondamentalement contradictoires : la fiscalité écologique permet de tarifier des externalités environnementales et, partant, de créer un signal prix qui renchérit le coût du stockage et de l'incinération en faveur du recyclage. Toutefois, l'atteinte de ces deux objectifs ne suppose pas un nécessairement un calibrage identique :

- ◆ de l'assiette de la taxation : une fiscalité strictement écologique devrait viser à taxer au plus près la pollution tandis que dans une logique d'incitation au développement de l'économie circulaire, c'est l'activité même d'incinération et de stockage qui doit être taxée ;
- ◆ des taux de TGAP : dans une logique de fiscalité environnementale, les taux doivent être définis de manière à compenser strictement le coût des externalités environnementales des installations tandis que, si l'objectif est d'inciter fortement au recyclage, les taux doivent être déterminés au regard du différentiel de coût entre les activités de recyclage et les activités d'incinération ou de stockage.

En tout état de cause, l'efficacité de la TGAP sur les installations d'incinération et de stockage doit être évaluée au regard de ces deux objectifs, non toujours compatibles :

- ◆ permet-elle de tarifier à leurs justes coûts les externalités environnementales des installations d'incinération et de traitement ? De ce point de vue, les réfections de TGAP permettent-elles de tenir compte des différences de performances environnementales des installations ?
- ◆ permet-elle de créer un signal-prix suffisant pour inciter au développement du recyclage au détriment de l'incinération et du traitement ?

3.3. La multiplication et la généralisation des réfections, non toujours justifiées par de meilleures performances environnementales, atténuent fortement le signal-prix de la TGAP

3.3.1. Coûteuses, les réfections sont nombreuses, généralisées et ne sont pas toujours en lien avec les performances environnementales des installations de stockage ou d'incinération

3.3.1.1. Le code des douanes prévoit de nombreuses réfections, cumulables ou non, tant pour la TGAP sur les installations de stockage que pour la TGAP sur les installations d'incinération

Les installations de traitement peuvent bénéficier de trois réfections non cumulables :

- ◆ si elles sont enregistrées dans le cadre de l'EMAS³⁸ ou si elles sont certifiées ISO 14001 ;
- ◆ si les déchets reçus font l'objet d'une valorisation énergétique du biogaz de plus de 75 % ;
- ◆ si les déchets sont stockés et traités selon la méthode d'exploitation du bioréacteur, c'est-à-dire que le casier est équipé dès sa construction des équipements de captage du biogaz, par la suite valorisé, et de réinjection des lixiviats. La durée d'utilisation du casier doit être inférieure à 18 mois.

Lorsque les installations font l'objet d'une de ces trois réfections, les déchets reçus peuvent bénéficier d'une réduction de taux de TGAP supplémentaire lorsqu'ils font l'objet d'un transfert par voie fluviale ou ferroviaire. Cette réduction porte sur les tonnages dont le transfert entre le site de regroupement et le site de traitement final est effectué par voie ferroviaire ou fluviale. La desserte routière terminale, lorsqu'elle est nécessaire, ne doit pas excéder 20 % du kilométrage de l'itinéraire global.

Tableau 28 : Évolution des réfections de taux de la TGAP sur les installations de stockage sur la période 2009-2014

	Taux 2009	Taux 2010	Taux 2011	Taux 2012	Taux 2013	Taux 2014
Taux de référence	15	20	20	30	30	30
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage ayant fait l'objet d'une certification ISO 14001 ou EMAS (A)	13	17	17	20	22	24
Idem que A et bénéficiant de la réduction pour altermodalité de transport (ferroviaire ou fluvial)	12,5	16,4	16,4	19,3	21,2	23,1
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage faisant l'objet d'une valorisation énergétique du biogaz de plus de 75 %	10	11	11	15	15	20
Idem que B et bénéficiant de la réduction pour altermodalité de transport (ferroviaire ou fluvial)	-	10,4	10,4	14,3	14,2	19,1
Déchets stockés et traités selon la méthode d'exploitation du bioréacteur (C)	-	-	7	10	10	10
Idem que C et bénéficiant de la réduction pour altermodalité de transport (ferroviaire ou fluvial)	-	-	6,4	9,3	9,2	9,1

Source : DGDDI.

³⁸ Eco-Management and Audit Scheme (système de management environnemental et d'audit) de la Commission européenne.

Annexe IV

Les déchets réceptionnés dans une installation de traitement thermique peuvent également bénéficier de trois réfections :

- ◆ si l'installation est enregistrée dans le cadre de l'EMAS ou si elle est certifiée ISO 14001 ;
- ◆ si l'installation présente une performance énergétique élevée. Le niveau de performance devant être atteint est fixé par arrêté³⁹ et est mesuré en fonction de l'électricité et/ou de la chaleur produite par l'installation par rapport à la quantité de déchets incinérés et la quantité d'énergie nécessaire au fonctionnement de l'installation ;
- ◆ si les émissions d'oxydes d'azote (NOx) de l'installation sont inférieures à 80mg/Nm³.

Pour la TGAP sur les installations d'incinération, à la différence de la TGAP sur les installations de stockage, les réfections sont cumulables. Ainsi, une installation qui remplit deux ou les trois conditions ci-dessus bénéficie d'un taux encore réduit de TGAP. Ce régime crée une certaine opacité dans le dispositif et accroît les difficultés de contrôle. Une installation qui peut prétendre à deux ou trois modulations indique en effet sa déclaration aux services de la DGDDI en charge du recouvrement le nombre de modulations auxquelles elle s'estime éligible sans préciser le détail de ces modulations. Ainsi, les données agrégées de la DGDDI ne permettent pas d'identifier avec précision le nombre de bénéficiaires de chaque modulation de la TGAP sur les installations d'incinération.

Comme pour la TGAP sur les installations de stockage, les déchets qui sont acheminés par voie fluviale ou ferroviaire bénéficient d'une réduction complémentaire du taux de TGAP.

Tableau 29 : Évolution des réfections de taux de la TGAP sur les installations d'incinération sur la période 2009-2014

	Taux 2009	Taux 2010	Taux 2011	Taux 2012	Taux 2013	Taux 2014
Taux de référence	7	7	11,2	11,2	14	14,27
Déchets réceptionnés dans une installation d'incinération ayant fait l'objet d'une certification ISO 14001 ou EMAS (A)	4	4	5,2	6,4	8	8,15
Idem que A et bénéficiant de la réduction pour altermodalité de transport (ferroviaire ou fluvial)	3,5	3,5	4,4	5,6	7	7,14
Déchets réceptionnés dans une installation d'incinération présentant une performance énergétique élevée (B)	3,5	3,5	4,55	5,6	7	7,13
Idem que B et bénéficiant de la réduction pour altermodalité de transport (ferroviaire ou fluvial)	3	3	3,75	4,8	6	6,12
Déchets réceptionnés dans une installation dont les valeurs d'émission de NOx sont inférieures à 80 mg/Nm ³ (C)	3,5	3,5	4,55	5,6	7	7,13
Idem que B et bénéficiant de la réduction pour altermodalité de transport (ferroviaire ou fluvial)	3	3	3,75	4,8	6	6,12
Déchets relevant à la fois du A et du B, du A et du C, du B et du C ou des A, B et C (D)	2	2	2,6	3,2	4	4,08
Idem que D et bénéficiant de la réduction pour altermodalité de transport (ferroviaire ou fluvial)	1,5	1,5	1,8	2,4	3	3,07

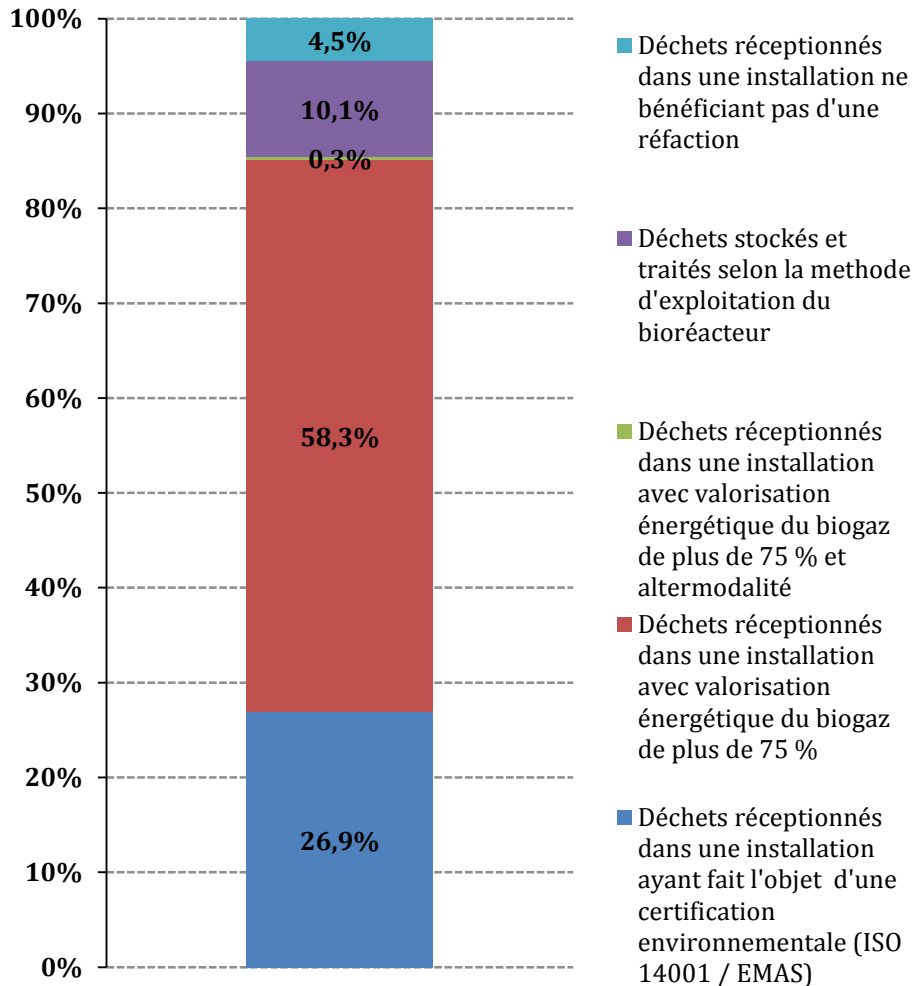
Source : DGDDI.

³⁹ Arrêté du 18 mars 2009 fixant la performance énergétique de niveau élevé telle que reprise à l'article 266 nonies du code des douanes

3.3.1.2. Les réfections sont aujourd'hui généralisées

En 2012, 95,5 % des déchets stockés et 99,5 % des déchets incinérés (cf. graphique 23 et graphique 24) l'ont été dans une installation bénéficiant d'une modulation à la baisse du taux de TGAP.

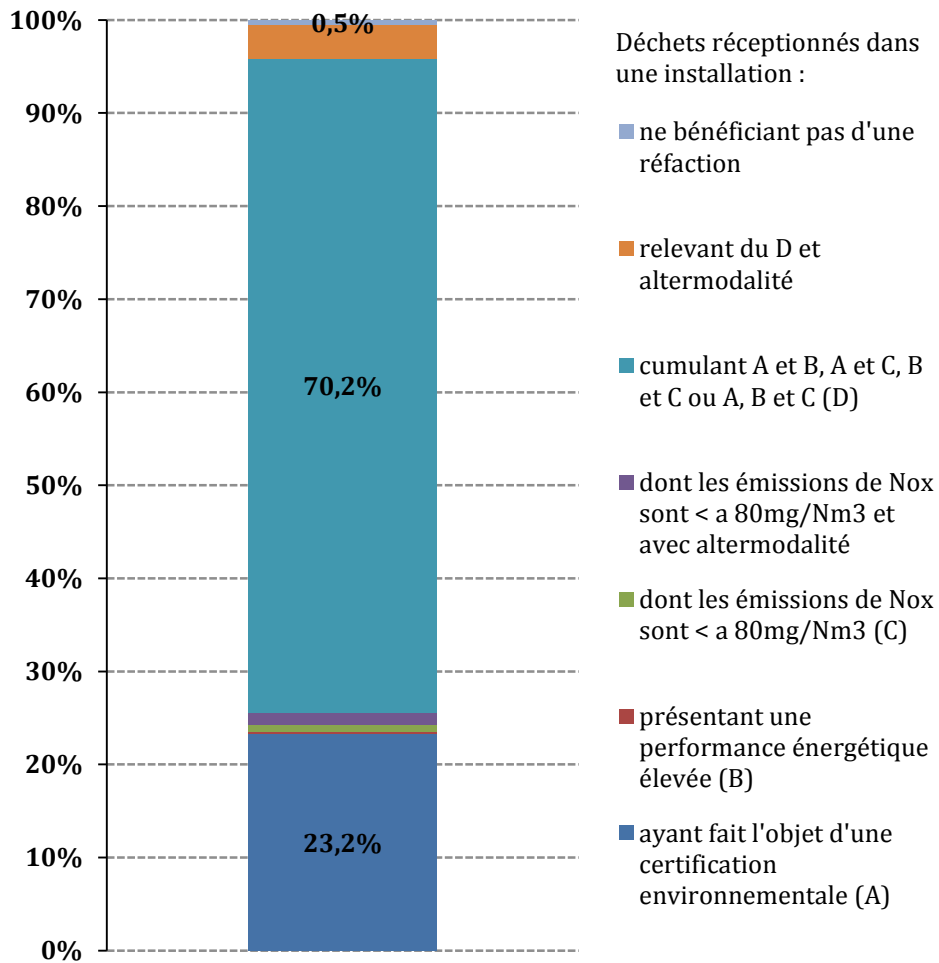
Graphique 23 : Répartition des quantités de déchets stockés selon le type de réfaction appliquée



Source : DGDDI.

Annexe IV

Graphique 24 : Répartition des quantités de déchets stockés selon le type de réfaction appliquée



Source : DGDDI.

3.3.1.3. En 2012, le coût des réfections représente 92 % de la TGAP collectée sur les installations de stockage et d'incinération

En 2012, les pertes de recettes liées aux diverses réfections de taux de TGAP à la fois sur les incinérations de stockage et d'incinération représentent 350,26 M€, soit 92,06 % des 380,46 M€ collectés en 2012. Le rapport entre les pertes de recettes liées aux réfections et les montants de TGAP collectés diffère selon les installations : il s'élève à 76,94 % pour les installations de stockage et à 180,79 % pour les installations d'incinération.

Tableau 30 : Rapport entre le niveau des recettes de TGAP et le coût des réfections en 2012

	Recette 2012 (en M€)	Pertes de recettes liées aux diverses réfections en 2012 (en M€)	Rapport entre le coût des réfections et la TGAP collectée en 2012
TGAP stockage	325,07	250,10	76,94 %
TGAP incinération	55,40	100,16	180,79 %
Total	380,46	350,26	92,06 %

Source : DGDDI.

Annexe IV

Le tableau ci-dessous détaille le coût de chacune des réfections en 2012 à partir des données de la DGDDI. Sur les installations de stockage, la réfection pour les installations qui effectuent une valorisation du biogaz supérieure à 75 % et qui concerne 58,3 % des déchets stockés (cf. *supra*) représente 64,8 % du total du coût des réfections. 78,6 % du coût des réfections sur les installations d'incinération est lié à la possibilité de cumuler les réfections sans que la DGDDI ne soit à même d'identifier quelles réfections sont précisément cumulées.

Tableau 31 : Coût des réfections en 2012 de la TGAP sur les déchets

Type de réfection	Tonnages concernés par la réfection en 2012	Taux réduit 2012 (en €/tonne)	Taux de référence 2012 (en €/tonne)	Perte de recettes (en €)
TGAP sur les installations de stockage				
ISO 14001/ EMAS	4 981 577	20	30	49 815 770
ISO 14001/ EMAS et altermodalité	0	19,3	30	0
Valorisation biogaz 75 %	10 807 379	15	30	162 110 678
Valorisation biogaz 75 % et altermodalité	51 116	14,3	30	802 525
Bioréacteurs	1 868 618	10	30	37 372 351
Bioréacteurs et altermodalité	0	9,3	30	0
Total	17 708 689	-	-	250 101 324
TGAP sur les installations d'incinération				
ISO 14001/ EMAS	3 146 426	6,4	11,2	15 102 843
ISO 14001/ EMAS et altermodalité	0	5,6	11,2	0
Performance énergétique élevée	38 745	5,6	11,2	216 973
Performance énergétique élevée et altermodalité	0	4,8	11,2	0
NOX < 80 mg/Nm2	91 779	5,6	11,2	513 963
NOX < 80 mg/Nm2 et altermodalité	189 453	4,8	11,2	1 212 499
Relevant de 2 ou 3 sous-composantes ci-dessus	9 848 310	3,2	11,2	78 786 478
Relevant de 2 ou 3 sous-composantes ci-dessus et altermodalité	491 486	2,4	11,2	4 325 081
Total	13 806 199	-	-	100 157 836
Total incinération et stockage	31 514 888	-	-	350 259 160

Source : DGDDI.

3.3.1.4. Les réfections ne sont pas toujours justifiées par de meilleures performances environnementales

3.3.1.4.1. D'un point de vue économique, ne sont justifiées que les réfections permettant de mieux prendre en compte dans l'assiette de taxation la réalité des externalités environnementales des installations

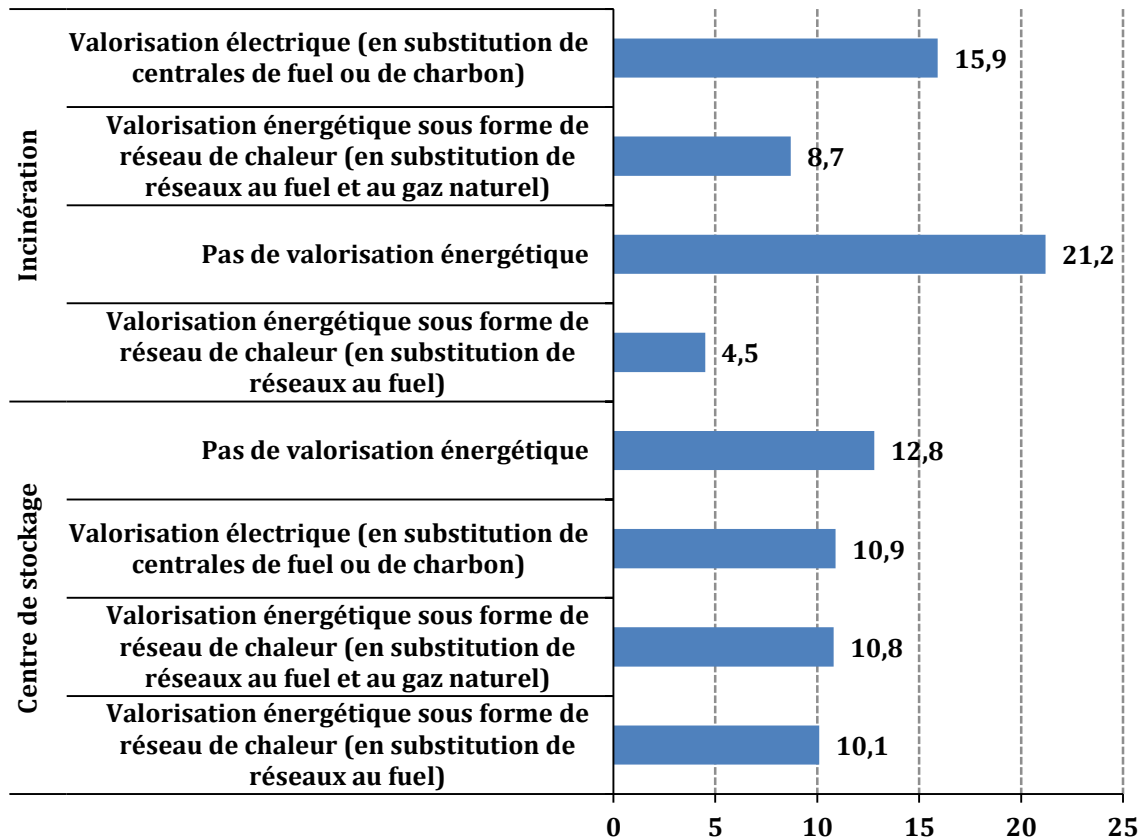
Dans la mesure où l'assiette de la TGAP est la quantité de déchets traités dans un centre de stockage ou d'incinération et non la pollution réellement émise par ces installations de traitement, des réfections de TGAP sont justifiées à condition que celles-ci permettent de mieux prendre en compte la performance environnementale réelle de l'installation assujettie. Elles permettent de combler le caractère nécessairement imparfait de l'assiette de TGAP et d'inciter les installations de stockage ou d'incinération existantes à accroître leurs performances environnementales et, partant, à réduire le coût environnemental de leur activité. Toutefois, si certaines réfections sont directement liées à la pollution émise par l'installation, d'autres ne sont pas en lien direct avec les performances environnementales et n'apparaissent dès lors pas justifiées d'un point de vue économique.

Les études économiques sur le coût monétaire des externalités environnementales des installations d'incinération et de stockage sont peu nombreuses et aucune étude récente ne se fonde sur des données françaises. Il serait souhaitable d'actualiser ces études pour tenir compte de la modernisation des unités de stockage et d'incinération, notamment sur le plan de la performance énergétique, et afin d'actualiser la valeur des émissions carbone

Une étude de référence réalisée par Rabl, Spadaro et Zoughaib (2008)⁴⁰ révèle que la comparaison du coût des externalités environnementales de l'incinération et du stockage dépend du type de valorisation énergétique (existence d'une valorisation énergétique ou non, valorisation électrique ou sous la forme réseau de chaleur) et de la source d'énergie ainsi remplacée (charbon, gaz naturel, fuel). Cette étude ne prend pas en compte le coût des aménités paysagères (odeurs, nuisances sonores, nuisances visuelles), par définition très variables d'un site à l'autre. Le graphique 25 synthétise les évaluations de cette étude.

⁴⁰ « Environmental impacts and costs of solid waste: a comparison of landfill and incineration », Rabl, Spadaro, Zoughaib, 2008, *Waste Management & Research*.

Graphique 25 : Coût des externalités environnementales de l'incinération et du stockage d'après l'étude de Rabl, Spadaro, Zoughaib (en €/tonne)



Source : Rabl, Spadaro, Zoughaib (2008).

3.3.1.4.2. La certification ISO 14001 ou l'enregistrement EMAS ne sont pas nécessairement gage d'une baisse des pollutions émises par les installations et la réfaction associée n'apparaît donc pas justifiée

La norme ISO 14001 et la norme EMAS⁴¹ fixent un cadre pour la mise en place d'un système de gestion des performances environnementales d'une structure. Il s'agit de permettre à la structure de définir une politique environnementale et des objectifs d'amélioration de ses performances. Toutefois, ni la norme ISO 14001 ni la norme EMAS n'établissent d'exigences en matière de niveau des performances ni de seuil réglementaire.

⁴¹ Le référentiel EMAS (« Eco Management and Audit Scheme ») inclut les exigences de la norme ISO 14001, auxquelles il ajoute certaines contraintes, notamment celles d'établir une déclaration environnementale et d'assurer la participation des salariés.

Annexe IV

Aucune étude n'a cherché à mesurer l'efficacité de la certification sur les performances environnementales des installations de traitement des déchets alors même que le coût de cette réfaction est particulièrement élevé (49,8 M€ pour la seule TGAP sur les centres de stockage). La seule étude existante sur données françaises date de 2008 et ne s'intéresse pas spécifiquement au secteur des déchets⁴². Cette étude conclut que la certification entraîne effectivement une réduction des prélèvements d'eau, de la consommation de combustibles, voire de la consommation d'énergie totale. En revanche, « *les émissions de composés organiques volatils non méthaniques (COV) ne paraissent pas en dépendre* ». Les auteurs expliquent ce constat par le fait que les installations certifiées privilégient des actions, comme la consommation d'eau ou d'énergie, susceptibles d'améliorer leurs résultats économiques au détriment des actions, plus coûteuses et sans retour économique évident, permettant de limiter les émissions de COV. Or, dans le cas de la TGAP, ce sont précisément les émissions de COV que la TGAP doit inciter à réduire.

En tout état de cause, cette réfaction n'exerce aujourd'hui plus d'effet incitatif puisque, selon l'enquête réalisée en 2012 par l'ADEME sur les installations de traitement des ordures ménagères, 95 % des unités d'incinération (120 sur 126) sont certifiées ISO 14001.

Dans son avis du 10 juillet 2014, le comité pour la fiscalité écologique (CFE), constatant la généralisation de la certification ISO 14001 propose d'abandonner la réfaction ISO 14001 pour les centres de stockage et de lui substituer progressivement une réfaction fondée sur la nouvelle norme d'efficacité énergétique ISO 50001 pour les installations d'incinération. La mission n'a toutefois pas connaissance d'une étude prouvant que la certification ISO 50001 permettrait de réduire les externalités environnementales des installations d'incinération.

3.3.1.4.3. Les réfections pour les déchets transportés par voie fluviale ou ferroviaire sont très peu utilisées, inadaptées et posent des difficultés de contrôle

Les flux de déchets transportés par voie ferroviaire ou fluviale bénéficient d'une réduction supplémentaire de TGAP qui vise à favoriser le développement des transports de déchets altermodaux. Cette réfaction complémentaire ne peut s'appliquer que si l'installation bénéficie déjà sur la même période d'une des réductions de TGAP (EMAS / ISO 14001, performance énergétique de niveau élevé et valeurs d'émission de NOx de l'installation inférieures à 80 mg/Nm³). Cette réduction supplémentaire, c'est-à-dire par rapport au taux réduit de la réfaction de TGAP dont l'installation bénéficie par ailleurs, est, en 2013, de 0,8 € par tonne pour les déchets stockés et de 1 € par tonne pour les déchets incinérés.

Ces réfections sont peu utilisées. En 2012, seuls 3 centres de stockage sur les 230 assujettis à la TGAP et 6 installations d'incinération sur les 117 assujetties en ont bénéficié. Cela représente une perte de recette de 35 781 € pour la TGAP sur les installations de stockage et de 544 752 € pour la TGAP sur les installations de stockage.

On peut également s'interroger sur la pertinence de l'utilisation de la TGAP pour favoriser le report multimodal. Comme expliqué *supra*, dans une logique de fiscalité environnementale, les réfections de TGAP justifiées sont celles qui permettent de taxer différemment les installations en fonction des pollutions dont elles sont à l'origine et non des pollutions résultant des différents modes de transport des déchets quand bien même ceux-ci auraient un impact environnemental différencié. La TGAP sur les installations de traitement n'apparaît donc pas comme le bon outil pour faire internaliser aux acteurs les externalités liées au transport des déchets.

⁴² « La norme ISO 14001 est-elle efficace ? Une étude économétrique sur l'industrie française », Nicolas Riedinger et Céline Thévenot (INSEE), *Economie et statistiques*, n° 411, 2008.

Annexe IV

Enfin, le contrôle de cette réfaction apparaît particulièrement difficile à réaliser par les services des douanes. Une circulaire du 10 avril 2014 précise que peuvent bénéficier de cette réfaction les déchets dont le transfert « *entre le site de regroupement et le site de traitement final est effectué par voie ferroviaire ou fluviale, sous réserve que la desserte routière terminale, lorsqu'elle est nécessaire, n'excède pas 20 % du kilométrage de l'itinéraire global* ». Le contrôle de cette réfaction suppose donc une traçabilité précise de l'itinéraire des flux de déchets entre les différents points.

Tableau 32 : Utilisation et coût en 2012 des réfections complémentaires pour altermodalité

Type de réfaction	Tonnages concernés par la réfaction en 2012	Taux réduit applicable en 2012 (en €/t)	Nombre de site concernés	Coût de la réfaction complémentaire pour altermodalité (en €)
TGAP sur les installations de stockage				
ISO 14001/ EMAS et altermodalité	0	19,3	0	0
Valorisation biogaz 75 % et altermodalité	51 116	14,3	3	35 781
Casiers et altermodalité	0	9,3	0	0
Total	51 116	-	3	35 781
TGAP sur les installations d'incinération				
ISO 14001/ EMAS et altermodalité	0	5,6	0	0
Performance énergétique élevée et altermodalité	0	4,8	0	0
NOX<80 mg/Nm2 et altermodalité	189 453	4,8	1	151 562
Relevant de 2 ou 3 sous-composantes ci-dessus et altermodalité	491 486	2,4	5	393 189
Total	680 939	-	6	544 752

Source : DGDDI, calculs de la mission.

3.3.1.4.4. *La définition de certaines réfections pourrait également être adaptée pour mieux refléter les performances environnementales des installations*

Le critère pour l'obtention de la modulation pour la **valorisation énergétique du biogaz** porte sur une valorisation de 75 % du biogaz, ce qui n'incite pas les unités à capter l'intégralité du méthane rejeté, mais seulement à valoriser le biogaz capté.

L'exploitation d'un centre de stockage des déchets en mode « **bioréacteur** » consiste à installer dès la construction du casier un système de drainage des lixiviats (jus issus de la décomposition des déchets organiques) pour les réinjecter dans le tas de déchets et accélérer ainsi la décomposition. La modulation est seulement conditionnée à la présence de ce système de drainage sur le site. Elle ne s'appuie pas sur les performances environnementales effectives alors même que la création d'un tel système ne garantit pas une captation totale du biogaz. Un seuil de performance de ce dispositif gagnerait à être défini.

Annexe IV

3.3.1.4.5. La création d'une modulation en fonction des performances de recyclage des collectivités n'apparaît pas non plus pertinente

Dans son avis sur la fiscalité des déchets, le CFE propose « d'ajouter une réfaction [de TGAP] qui s'appliquerait aux tonnages de déchets provenant spécifiquement des collectivités présentant une bonne performance en matière de prévention et de valorisation matières. Elle sera répercutée par les opérateurs gérant les installations aux collectivités prouvant que leur performance est au-delà d'un seuil. La responsabilité de la justification de la performance incomberait aux collectivités. »

La TGAP sur les déchets constitue en soi une incitation pour une collectivité à réduire la production d'OMR. Si la production d'OMR à incinérer est réduite, l'assiette de taxation l'est également et partant l'impôt à acquitter l'est aussi. Dans ces conditions, l'instauration d'une modulation du taux en fonction des performances de recyclage des collectivités apparaît redondante avec le principe même de fonctionnement de la TGAP déchets.

Plus fondamentalement, ce projet de nouvelle réfaction entre en contradiction avec l'objectif de faire internaliser aux agents le coût des externalités environnementales. En effet, les externalités environnementales engendrées par une tonne de déchets incinérée ou stockée sont les mêmes quelle que soit les performances de recyclage de la collectivité où les déchets ont été collectés.

Enfin, cette réfaction pourrait constituer une atteinte au principe d'égalité devant l'impôt : les déchets d'activités économiques apportés en centre de stockage ou d'incinération par un collecteur privé ne pourraient bénéficier de cette réfaction quelle que soient les performances de recyclage de l'entreprise productrice.

3.3.2. L'importance des réductions atténuée fortement le signal-prix de la TGAP, par ailleurs brouillé par l'instabilité de la législation

3.3.2.1. Un signal-prix brouillé par une instabilité de la législation

Depuis 2009, la législation relative à la TGAP sur les installations de traitement de déchets a été modifiée par six textes de lois différents. Ces modifications ont notamment porté sur la réduction de l'assiette de taxation (création de trois nouvelles exonérations à compter du 1^{er} janvier 2011) et à trois reprises sur des réductions de taux (baisse des tarifs 2011 applicables aux installations d'incinération, des tarifs 2012 et 2013 applicables aux installations certifiées ISO 14001 et création de taux réduits pour la Guyane et Mayotte). Cette instabilité est susceptible de brouiller le signal-prix donné par la taxe et de limiter la capacité des acteurs à s'adapter aux incitations de celle-ci.

Tableau 33 : Évolutions législatives portant sur la taxe générale sur les activités polluantes sur les déchets non dangereux de 2009 à 2013

Dispositions	Date d'entrée en vigueur	Vecteur législatif
Assujettissement à la TGAP des installations d'incinération de déchets non dangereux	1 ^{er} janvier 2009	Article 29 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 (art. 9 du PLF)
Modification du calendrier déclaratif et de paiement de la taxe	1 ^{er} janvier 2010	Article 24 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 (art. 15 du PLFR)
Précisions relatives aux modalités de mise en	1 ^{er} janvier 2010	Article 37 de la loi n° 2009-1673

Annexe IV

Dispositions	Date d'entrée en vigueur	Vecteur législatif
œuvre des réfections de TGAP au bénéfice des installations de stockage et d'incinération de déchets non dangereux		du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 (amendement du Sénat)
Création d'une exonération applicable aux réceptions de de déchets non dangereux générés par une catastrophe naturelle Création d'une exonération pour les déchets non dangereux stockés et traités selon la méthode du bioréacteur Création d'une exonération pour les mâchefers non valorisables réceptionnés dans une installation de stockage de déchets non dangereux Suppression de l'exonération au bénéfice des installations qui maîtrisent et valorisent la totalité de leur production de biogaz Baisse des tarifs 2011 applicables aux installations d'incinération des de déchets non dangereux Baisse des tarifs 2012 et 2013 applicables aux installations certifiées ISO 14001 Obligation, pour les installations redevables, de communiquer, chaque année, à leurs clients, les éléments d'assiette et de tarifs déclarés	1 ^{er} janvier 2011	Article 45 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 (amendement du Sénat)
Modification des modalités de calcul de la revalorisation annuelle des tarifs	1 ^{er} janvier 2013	Article 19 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 (amendement de l'Assemblée nationale)
Harmonisation de la terminologie reprise dans le code des douanes avec celle utilisée dans le domaine de la gestion des déchets Clarification de la notion d'installation soumise à taxation Instauration de taux réduits, jusqu'en 2018, au bénéfice des installations de stockage de déchets non dangereux situées sur le territoire de la Guyane et de Mayotte	1 ^{er} janvier 2014	Article 23 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 (art. 13 PLFR) Article 24 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 (amendement de l'Assemblée nationale)

Source : DGDDI.

3.3.2.2. La relative faiblesse du taux moyen effectif du fait des nombreuses réflexions de TGAP ne crée pas un signal-prix suffisant en faveur du recyclage

3.3.2.2.1. Le signal-prix de la TGAP semble être effectivement transmis par les exploitants aux collectivités en charge du service public de gestion des déchets

La TGAP est acquittée par les exploitants des installations de stockage et d'incinération. L'article 266 *decies* du Code des douanes précise qu'elle peut être répercutée par les exploitants des installations concernées aux personnes, en l'occurrence les collectivités territoriales, dont ils réceptionnent les déchets. Ces exploitants doivent leur adresser une copie des éléments d'assiette (tonnage) et de tarifs déclarés à l'administration des douanes.

Pour que le signal-prix de la TGAP soit efficace, c'est-à-dire qu'il se traduise par un renchérissement du coût de l'incinération et du stockage en faveur du recyclage, le coût de la TGAP doit être effectivement refacturé aux collectivités locales par les prestataires.

D'après des études de l'ADEME, il semble que le signal-prix est effectivement transmis des prestataires aux collectivités locales. Une étude menée en 2010 par l'ADEME auprès des exploitants d'installations de stockage des déchets non dangereux montre que 16 exploitants sur 20 répondants répercutent en totalité la TGAP sur leurs clients. Un exploitant sur cinq dit avoir pris des positions variables selon les contrats avec le souci de maintenir un prix global (incluant la TGAP) compétitif par rapport à une concurrence locale. D'après l'étude de l'ADEME sur le prix de l'incinération⁴³, la part de la TGAP dans le prix moyen du stockage a cru de quatre points entre 2005 et 2012, passant de 16 % à 20 %.

3.3.2.2.2. Du fait des nombreuses réflexions, les taux moyens effectifs de la TGAP qui mesurent la réalité du signal-prix sont très nettement inférieurs aux taux de référence et progressent plus lentement

Si l'affichage d'un taux de référence élevé peut créer un signal politique et à destination du grand public, *in fine*, dans la mesure où les assujettis sont bien informés sur les possibilités de modulation et en nombre restreint, le signal-prix de la TGAP est en réalité non pas le taux nominal de la taxe mais bien le taux effectivement payé par l'exploitant assujetti et refacturé partiellement ou en totalité aux collectivités territoriales.

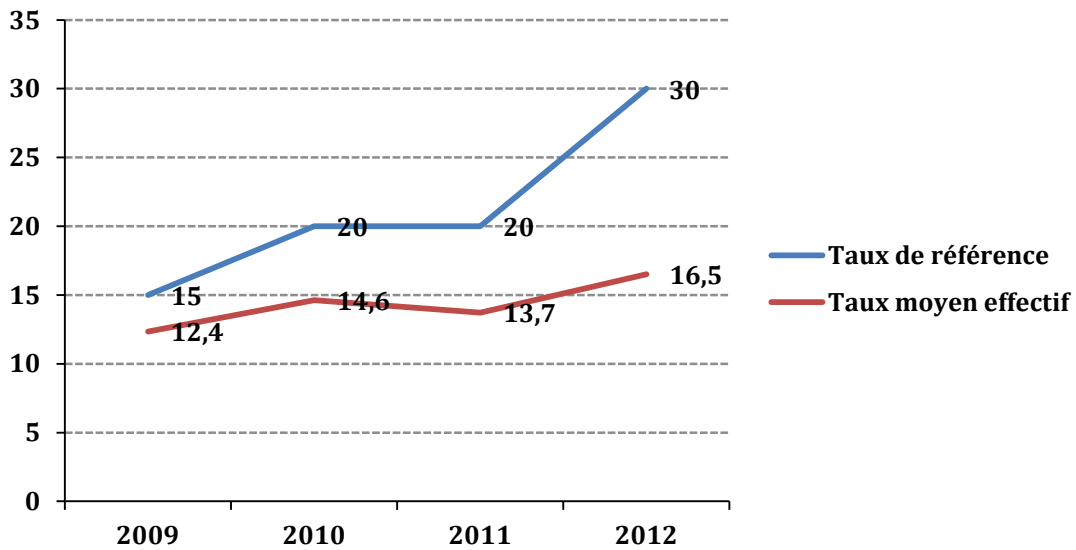
Or, les nombreuses modulations à la baisse du taux normal de TGAP se traduisent par des taux moyens effectifs très inférieurs aux taux de référence. L'augmentation des taux de référence prévue par le Grenelle de l'environnement en 2009 ne s'est pas traduite par une augmentation à due proportion des taux moyens effectifs.

Sur la période 2009-2012, le taux de référence de la TGAP sur les installations de stockage a crû de 100,0 %, passant de 15 €/t à 30 €/t tandis que le taux moyen effectif augmenté de 33,8 %, passant de 12,4 €/t à 16,5 €/t en 2012 (cf. graphique 26). Le rapport entre le taux moyen effectif et le taux normal s'est dégradé sur la période passant de 82 % en 2009 à 55 % en 2012. Le même constat est applicable à la TGAP sur les installations d'incinération. Alors que le taux de référence a augmenté de 60,0 % sur la période 2009-2012 (de 7 à 11,2 €/t), le taux moyen effectif a augmenté de 24,8 % passant de 3,2 €/t en 2009 à 4,0 €/t en 2012 (cf. graphique 27).

⁴³ « Stockage des déchets non dangereux gérés par les collectivités : les prix en 2012 », ADEME, octobre 2013.

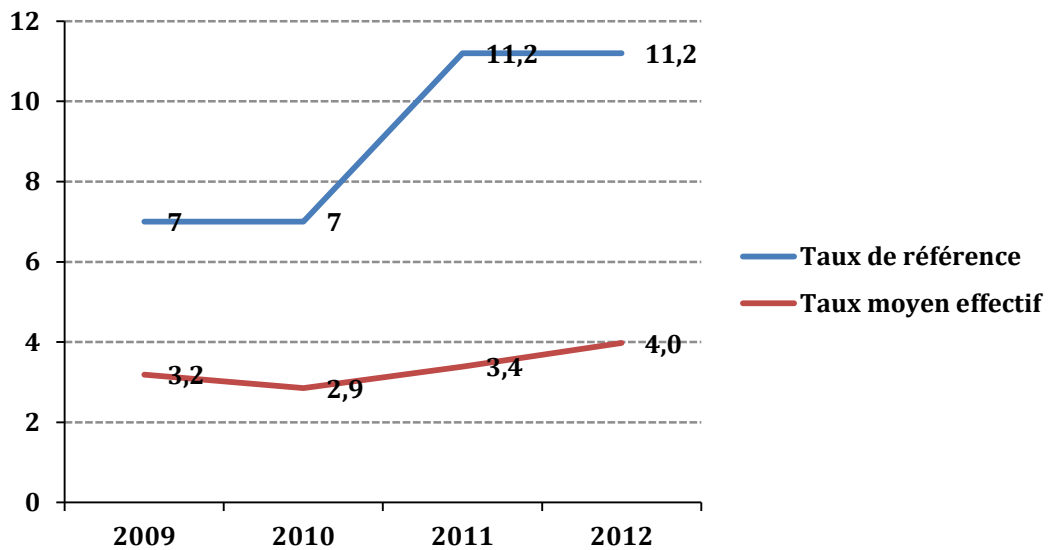
Annexe IV

Graphique 26 : Évolution du taux de référence et du taux moyen effectif pour la TGAP portant sur les installations de stockage (en €/ tonne)



Source : DGDDI.

Graphique 27 : Évolution du taux de référence et du taux moyen effectif pour la TGAP portant sur les installations d'incinération (en €/ tonne)



Source : DGDDI.

3.3.2.2.3. La TGAP ne semble pas avoir eu d'impact majeur sur la tendance des flux de déchets incinérés ou stockés

Sur la période 2009-2012, la quantité de déchets stockés a baissé de 9,7 % passant de 20,7 Mt à 18,5 Mt. Il est toutefois difficile d'établir un lien de cause à effet entre cette diminution et l'augmentation des taux de TGAP sur les installations de stockage à partir de 2009. En effet, cette baisse est comparable avec la baisse de la mise en déchargée déjà constatée sur la période 2006-2008 (- 8,1 %).

Annexe IV

En tout état de cause, l'assujettissement à la TGAP à partir de 2009 des déchets incinérés n'a pas permis d'enrayer la hausse de l'incinération déjà constatée sur la période 2006-2008 (+ 5,0 %) puisque la quantité de déchets incinérés a progressé de 4,9 % entre 2009 et 2012 (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 34 : Évolution des quantités de déchets incinérés et stockés entre 2009 et 2012 (en milliers de tonnes)

	2006	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2006/2008	Évolution 2009/2012
Quantité de déchets stockés	22 513	20 696	20 531	19 469	19 830	18 541	-8,1 %	-9,7 %
Quantité de déchets incinérés	12 691	13 327	13 228	13 538	13 487	13 880	5,0 %	4,9 %

Source : Données ADEME (SINOE) pour 2006 et 2008 et DGDDI (quantités déclarées par les installations assujetties à la TGAP) sur la période 2009-2012.

3.3.2.2.4. *Le différentiel de prix entre le stockage et l'incinération et le recyclage demeure important et bien supérieur au coût des externalités environnementales de l'incinération et du recyclage*

L'ADEME a réalisé plusieurs études sur le coût de l'incinération⁴⁴ ou sur le coût du stockage des déchets⁴⁵. Ces résultats peuvent être comparés avec le coût de la collecte et du tri tels qu'ils ressortent des matrices Comptacoût® de l'ADEME. Pour que la comparaison ait un sens, il faut s'intéresser au coût imputé de la collecte sélective et du tri. Il s'agit du coût complet auquel sont soustraits les soutiens des éco-organismes, les recettes de matériaux ainsi que les éventuelles aides reçues par la collectivité. Cette analyse a été menée par la mission sur les 126 collectivités ayant renseigné leur coût imputé dans la matrice de l'année 2012.

Si ces études, dont les résultats sont comparés dans le tableau ci-dessous, n'ont pas toutes la même année de référence et qu'elles font apparaître une forte dispersion des coûts, en particulier pour la collecte sélective et le tri, elles permettent tout de même de montrer que le coût net par tonne du tri des déchets d'emballages et des papiers est en moyenne près de 64 % plus élevé que le coût par tonne du stockage et de l'incinération après prise en compte de la TGAP. Et en tout état de cause, ce différentiel ne correspond pas aux seules externalités environnementales non correctement tarifées de l'incinération ou du stockage (cf. *supra*).

Tableau 35 : Comparaison des coûts du stockage, de l'incinération et du tri des déchets d'emballages et de papiers ménagers (en €/tonne de déchets)

	Coût du transport et stockage (en €/t, TGAP incluse) - données 2012	Coût du transport et de l'incinération (en €/t, TGAP incluse) - données 2010	Coût net des recettes de matériau et des soutiens des éco-organismes de collecte et de tri des déchets d'emballages ménagers et de papiers (en €/t) - données 2012
P90	121	123	290
P75	109	108	218
Moyenne	95	94	156
P25	80	75	73

⁴⁴ « Enquête sur les prix de l'incinération des déchets municipaux », ADEME, novembre 2011.

⁴⁵ « Stockage des déchets non dangereux gérés par les collectivités : les prix en 2012 », ADEME, octobre 2013

Annexe IV

	Coût du transport et stockage (en €/t, TGAP incluse) - données 2012	Coût du transport et de l'incinération (en €/t, TGAP incluse) - données 2010	Coût net des recettes de matériau et des soutiens des éco-organismes de collecte et de tri des déchets d'emballages ménagers et de papiers (en €/t) - données 2012
P10	70	62	26

Source : ADEME et calculs de la mission.

3.4. La TGAP sur les déchets doit mieux refléter les externalités environnementales des installations de traitement, ce qui suppose une meilleure connaissance de celles-ci, la suppression des réfections non liées aux performances environnementales et une trajectoire de taux lisible

La mission considère que la TGAP ne doit pas viser à combler l'écart moyen entre le coût de l'incinération et du stockage et le coût net de la collecte sélective et du tri. La TGAP doit rester une taxe écologique visant à tarifier des externalités environnementales. D'autres outils plus pertinents existent pour faire baisser le coût du recyclage (cf. partie sur les soutiens financiers des éco-organismes).

L'enjeu est donc d'actualiser et d'approfondir les évaluations du coût monétaire des externalités environnementales de manière à calibrer au mieux la TGAP sur les déchets et ses réfections.

Les réfections non directement liées aux performances environnementales (ISO 14001) pourraient être supprimées. D'autres réfections, comme celle liée aux bioréacteurs ou celle applicable aux installations de stockage faisant l'objet d'une valorisation énergétique du biogaz de plus de 75 %, justifiées dans leur principe pourraient être adaptées pour mieux refléter les performances environnementales. À l'avenir, toute nouvelle réfaction de TGAP devra être précédée d'une étude de son impact sur les externalités environnementales réelles des installations d'incinération ou de stockage.

Proposition n° 5 : Supprimer les réfections de TGAP non directement liées aux performances environnementales et ne pas créer de nouvelles réfections sans étude d'impact précise sur leur impact environnemental.

Par ailleurs, pour que le signal-prix ait une réelle efficacité, il importe que soit définie une trajectoire de taux lisible et claire sur un horizon de temps suffisant pour que les acteurs puissent adapter en conséquence leurs investissements.

En tout état de cause, l'outil fiscal reste plus adapté qu'une limitation réglementaire des quantités de déchets pouvant être incinérées ou stockées.

Pour pallier les difficultés d'acceptation d'une augmentation de la TGAP pour créer un signal-prix plus ambitieux en faveur du recyclage, la possibilité de limiter par voie réglementaire la production de la quantité de déchets incinérée ou stockée est parfois évoquée dans le débat public et fait partie des propositions de la feuille de route du plan industriel « Recyclage et matériaux verts »⁴⁶.

Cette solution présente l'intérêt d'une plus forte acceptabilité sociale, de garantir l'atteinte des résultats et d'être aisée à mettre en œuvre puisque une modification des arrêtés préfectoraux d'autorisation d'exploitation des centres de stockage suffit.

⁴⁶ Cette feuille de route propose une réduction réglementaire des mises en stockage de 25% sous trois ans.

Toutefois, du point de vue de la mission, cette solution doit être écartée. En créant une baisse artificielle, importante et rapide de l'offre de stockage, tandis que la demande resterait inchangée, une telle mesure se traduirait *in fine* par une importante hausse des prix facturés par les prestataires aux collectivités. Cela conduirait ainsi à substituer à une recette fiscale, une rente captée par les acteurs privés. En outre, dans l'attente de nouvelles installations de tri, une baisse rapide et importante des quantités de déchets pouvant être stockées risquerait d'entraîner des effets d'éviction contreproductifs (exportation de déchets pour une mise en décharge à l'étranger par exemple).

4. La TVA n'apparaît pas comme l'instrument adéquat pour créer des incitations supplémentaires

4.1. Le SPGD est en principe une activité hors champ de TVA

L'assujettissement des collectivités territoriales à la TVA varie selon la nature des activités exercées. Selon l'article 256 B du CGI, les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la TVA pour l'activité de leurs services administratifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence.

Lorsqu'il est financé par la TEOM, le service public d'élimination des déchets est un service public administratif (CE, 10 avril 1992, SARL Hofmiller) et est donc en principe une activité située hors du champ d'application de la TVA. Dans ce cas, la collectivité supporte la totalité du poids de la TVA sur ses dépenses et n'a pas accès aux mécanismes de récupération de la TVA. Elle devient alors éligible, pour ses seules dépenses d'investissement, aux attributions du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) qui lui assure une compensation, à un taux forfaitaire de 15,482 %, de la TVA acquittée sur ces dépenses.

Toutefois, si le service est financé par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et qu'il est donc un service public industriel et commercial selon la jurisprudence du Conseil d'État, l'article 260 A du CGI offre aux collectivités locales la possibilité d'opter pour l'assujettissement à la TVA. L'activation de cette option implique pour la collectivité compétente :

- ◆ une déduction de toute la TVA inhérente aux dépenses de fonctionnement et d'investissement ;
- ◆ une collecte de la TVA sur tous les produits perçus, y compris sur la redevance d'enlèvement des ordures ménagères exigée aux usagers.

En première analyse, il semblerait que l'assujettissement à la TVA peut être une option intéressante pour les collectivités ayant à faire face à de lourds investissements. Contrairement aux collectivités non assujetties, les structures entrant dans le champ d'application de cette taxe récupèrent l'intégralité de la TVA sur les équipements (taux de base : 19,6 %). Celles qui ne sont pas assujetties bénéficient quant à elles du FCTVA versé par l'État et fixé à 15,482 % du montant TTC de l'investissement. Ce fonds, perçu en n ou n+2 suivant les collectivités, ne couvre toutefois pas le montant total de la TVA acquittée, puisque, *in fine*, les collectivités non assujetties ont à acquitter environ 1,08 % du montant hors taxe de l'investissement.

Dans les faits, peu de collectivités sont financées en REOM et il semblerait que le choix d'un assujettissement à la TVA n'est pas systématique même s'il n'existe pas de données consolidées sur le sujet.

Il faut également relever que le principe de non assujettissement connaît une autre limite, prévue à l'article 256 B : les activités risquant d'entraîner des distorsions de concurrence sont automatiquement dans le champ de la TVA. C'est en particulier le cas des ventes de matériaux, de compost, d'énergie ou de biogaz.

4.2. Le secteur des déchets bénéficie d'un taux réduit de TVA qui a augmenté en 2012 et 2014

4.2.1. Champ d'application du taux réduit

En 1999, pour inciter à la conclusion de contrats entre les collectivités et les éco-organismes, et, partant, le développement de la collecte sélective, un taux de TVA réduit a été créé pour le secteur des déchets. L'article 31 de la loi de finances pour 1999 (loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998), aujourd'hui codifié à l'article 279 h du CGI, prévoit ainsi l'application du taux réduit de TVA pour les « *prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets [...] portant sur des matériaux ayant fait l'objet d'un contrat conclu entre une commune ou un établissement public de coopération intercommunale et un organisme ou une entreprise agréé au titre de l'article L. 541-2 du code de l'environnement* ». Les contrats auxquels cet article fait référence sont ceux conclus entre les collectivités et Eco-Emballages, qui permettent de garantir que les emballages ménagers ont fait l'objet d'une collecte et d'un tri sélectifs en vue de leur recyclage.

L'instruction du 12 mai 1999⁴⁷ prévoit que lorsque la commune ou l'EPCI compétent en matière de collecte et/ou de traitement des ordures ménagères a conclu un contrat multimatériaux avec un éco-organisme, il est admis d'appliquer le taux réduit à l'ensemble des opérations de collecte, de tri et de traitement des déchets ménagers et assimilés et pas seulement aux opérations de collecte, de tri et de traitements des seuls matériaux collectés sélectivement. L'instruction considère en effet, dans cette hypothèse, que les déchets ménagers et assimilés non visés par ces contrats constituent le résidu d'un processus de collecte et de tri sélectifs. Ainsi, les prestations de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés qui ne sont pas compris dans le champ d'intervention des éco-organismes peuvent bénéficier de l'application du taux réduit.

Le taux réduit s'applique aux prestations de services « *qui concourent au bon déroulement des opérations de collecte et de tri sélectifs des déchets ménagers et assimilés et de traitement de ces déchets* ». Les investissements restent taxés au taux normal de TVA.

4.2.2. Une augmentation du taux réduit applicable

La loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a augmenté le taux réduit initialement fixé à 5,5 % à 7 %. Suite à la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, le taux de TVA réduit est passé à 10 % au 1^{er} janvier 2014.

⁴⁷ BOI n° 3-C-3-99 du 20 mai 1999.

4.3. Tant en termes juridiques qu'en opportunité, la TVA n'apparaît pas comme l'outil adéquat pour créer des incitations dans la chaîne de production des déchets

4.3.1. L'application d'un taux de TVA réduit à 5 % uniquement sur le champ de la collecte sélective ou pour les produits issus du recyclage n'apparaît pas souhaitable, voire juridiquement impossible

Dans son avis sur la fiscalité des déchets, le comité pour la fiscalité écologique (CFE) préconise « *la mise en place d'un taux réduit à 5 %, contre 10 %, aujourd'hui, sur les activités de prévention, de réparation, réutilisation, collecte sélective, compostage (en privilégiant le tri à la source), tri et recyclage* ». En d'autres termes, le CFE préconise :

- ◆ la création d'un taux de TVA réduit pour les produits issus du recyclage ou d'une filière de réparation/réutilisation ;
- ◆ le rétablissement d'un taux réduit de 5 % mais pour les seules prestations de collecte sélective et de tri.

Sur le plan juridique, du fait du fort encadrement de la TVA par la réglementation européenne, la proposition d'un taux de TVA réduit pour les produits issus du recyclage n'apparaît pas praticable. Comme le prévoit l'article 98 directive 2006/112/CE⁴⁸, l'annexe III de cette même directive fixe une liste limitative de catégories de biens et de prestations de services pouvant bénéficier de taux réduits. Cette annexe prévoit que « *les prestations de services fournies dans le cadre du nettoyage des voies publiques, de l'enlèvement des ordures ménagères et du traitement des déchets* » peuvent bénéficier d'un taux réduit mais ne prévoit pas que les produits issus du recyclage peuvent bénéficier d'un taux réduit. Le taux normal leur est donc applicable.

Dans le cas des produits recyclables, la mission relève qu'en tout état de cause, la traçabilité serait difficile à établir, rendant délicate l'application d'un taux de TVA réduit différencié selon les produits. Par ailleurs, les ressourceries et les organismes de l'économie sociale et solidaire spécialisés dans le réemploi (Emmaüs,...) ne sont pas assujettis à la TVA dès lors qu'ils ne font pas de publicité⁴⁹.

La question d'un taux de TVA à 5 % uniquement sur les prestations de collecte sélective n'est pas non plus sans poser de problèmes juridiques dans la mesure où il faut un critère clair de distinction entre les prestations soumises à un taux de TVA différencié. En outre, l'application d'un taux de TVA réduit sur les seules prestations de collecte sélective aurait certes un impact budgétaire positif sur les collectivités mais, alors que les collectes sélectives d'emballages et de verre sont généralisées sur le territoire, l'impact incitatif pour les collectivités serait très limité.

Une évolution du mode de financement des éco-organismes, voire une évolution de leur périmètre d'intervention, apparaît plus à même de maximiser les incitations des collectivités en faveur du recyclage. Alors même qu'avec les éco-contributions a été créé un outil d'internalisation, au moins partiel, des coûts du recyclage par les metteurs sur le marché, il n'apparaît pas utile de faire supporter au contribuable national, via une application d'un taux réduit de TVA, une partie de ce coût.

⁴⁸ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

⁴⁹ L'absence de publicité est un critère permettant de justifier le caractère non lucratif des ressourceries et, partant, l'exonération de TVA qui leur est applicable (cf. instruction fiscale 4 H-5-06 du 18 décembre 2006).

4.3.2. L'application d'un taux de TVA réduit pour l'ensemble des opérations de gestion des déchets mais uniquement pour les collectivités ayant des pratiques vertueuses n'est pas non plus envisageable

Une modulation à la baisse du taux de TVA en matière de déchets est également parfois proposée comme un moyen de favoriser des pratiques vertueuses de collectivités et notamment la mise en œuvre d'une tarification incitative. Dans ce cas, l'ensemble des prestations en matière de déchets se verraient appliquer un taux réduit et pas seulement les prestations liées à la collecte sélective.

Sur le plan juridique, cette solution n'apparaît toutefois pas praticable. En matière de TVA, deux prestations identiques doivent être taxées au même taux. Il n'est pas possible de moduler le taux réduit en fonction de critères qui ne seraient pas liés à la réalité des prestations taxées. En particulier, la mise en œuvre d'une tarification incitative peut certes avoir un impact sur les quantités collectées mais ne change pas la nature des prestations de collecte et de traitement. En outre, la mission a relevé qu'il existe d'autres moyens vraisemblablement plus efficaces pour inciter au développement de la tarification incitative (cf. *supra*).

ANNEXE V

La planification de la gestion des déchets ménagers et assimilés

SOMMAIRE

1. ... LA PLANIFICATION DÉPARTEMENTALE ACTUELLE EST LIMITÉE AU REGARD DE SON OBJECTIF DE PILOTAGE TERRITORIAL DE LA POLITIQUE DES DÉCHETS	1
1.1. La planification vise à renforcer la cohérence territoriale et l'efficacité de la politique des déchets.....	1
1.2. Processus long et complexe, la planification départementale a contribué au dialogue territorial sur la question des déchets mais n'a pas atteint ses objectifs de coordination et d'impulsion	1
1.2.1..... <i>Très consommatrice de temps, l'élaboration des plans est soumise à des aléas juridiques, politiques et techniques.....</i>	2
1.2.2..... <i>Les plans départementaux sont restés dans l'ensemble peu ambitieux dans leurs objectifs et l'absence de valeur prescriptive les rend peu opérants.....</i>	2
1.2.3..... <i>Le niveau d'implication des conseils généraux dans le suivi des plans est variable.....</i>	3
2. ... LE SEUL BASCULEMENT SUR LE NIVEAU RÉGIONAL NE RÉSOUT QUE PARTIELLEMENT LES PROBLÈMES RENCONTRÉS PAR LA PLANIFICATION DÉPARTEMENTALE	4
2.1. La régionalisation de la planification poursuit un objectif de cohérence.....	4
2.1.1..... <i>L'échelle géographique et temporelle de la région est plus adaptée.....</i>	4
2.1.2..... <i>La régionalisation de la planification pourrait favoriser les liens avec la politique d'aménagement du territoire et de développement économique et une vision englobante de la problématique des déchets.....</i>	5
2.2. Certaines conditions doivent être remplies pour que la régionalisation de la planification produise les bénéfices attendus en termes de cohérence.....	5
2.2.1..... <i>Les conseils régionaux, échelon administratif éloigné des problématiques liées à la gestion quotidienne des déchets, n'ont jusqu'ici que peu investi ce sujet.....</i>	5
2.2.2..... <i>La seule régionalisation de la compétence ne palliera pas la difficulté d'un planificateur qui n'a pas de compétences opérationnelles</i>	6
2.2.3..... <i>Les problématiques relatives à la gestion des déchets débordent en tout état de cause les frontières géographiques de la région</i>	6
2.3. La régionalisation de la compétence se traduira par des coûts supplémentaires pour les régions et par des délais de mise en œuvre	7
2.3.1..... <i>Le transfert de compétence devra éviter la subsistance d'une compétence de planification au niveau départemental</i>	7
2.3.2..... <i>Les délais de mise en œuvre font planer des doutes sur la capacité à respecter le calendrier annoncé</i>	7
3. ... LA RÉGIONALISATION DE LA PLANIFICATION DEVRA TIRER LES LEÇONS DES LIMITES DE LA PLANIFICATION DÉPARTEMENTALE ET PRENDRE EN COMPTE LES ÉVOLUTIONS STRUCTURELLES À VENIR EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS.....	8
3.1. La régionalisation de la compétence de planification devrait être l'occasion de pallier certaines carences de la planification départementale	8
3.1.1..... <i>La planification régionale devra être dotée des outils visant à accroître sa portée opérationnelle</i>	8

3.1.2.....	<i>La planification régionale requiert une association étroite des collectivités exerçant une compétence en matière de déchets et la mise en place d'un dispositif d'observation des déchets.....</i>	9
3.1.3.....	<i>Pour renforcer la sécurité juridique des plans et simplifier leur élaboration, certaines prescriptions législatives et réglementaires pourraient être assouplies.....</i>	10
3.1.4.....	<i>La planification régionale devra intégrer une réflexion sur les coûts des collectivités en charge de la collecte et du traitement et une évaluation de la carte intercommunale de la gestion des déchets.....</i>	10
3.2.	La planification régionale devra intégrer de manière prospective l'ensemble des problématiques déchets.....	11

1. La planification départementale actuelle est limitée au regard de son objectif de pilotage territorial de la politique des déchets

1.1. La planification vise à renforcer la cohérence territoriale et l'efficacité de la politique des déchets

La loi du 13 juillet 1992, relative à l'élimination des déchets et aux installations classées pour la protection de l'environnement, prévoit que chaque département doit être couvert par un plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA). La responsabilité de l'élaboration de ce plan initialement confiée aux préfets a été transférée aux départements par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales et au conseil régional pour le cas particulier de l'Île-de-France.

Depuis lors, le contenu des plans a fortement évolué sous l'effet des nouveaux textes législatifs et réglementaires et de la réglementation européenne. En particulier, l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010, transcrivant la directive européenne 2008/98/CE du 19 novembre 2008, élargit le périmètre des déchets pris en compte dans l'exercice de planification à l'ensemble des déchets non dangereux. Les plans élaborés depuis 2010 sont ainsi les plans départementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PDPGDND). Les déchets dangereux font, quant à eux, l'objet d'une planification régionale.

Le code de l'environnement prévoit que les plans traitent de toute la chaîne de la politique des déchets (de la prévention au traitement en passant par la collecte), indépendamment des acteurs publics ou privés, et de l'ensemble des déchets non dangereux, indépendamment des filières industrielles existantes pour certains déchets. L'article R. 541-13 du code de l'environnement dispose ainsi que les plans visent à « *coordonner l'ensemble des actions qui sont entreprises tant par les pouvoirs publics que par les organismes privés en vue d'assurer la réalisation des objectifs définis aux articles L. 541-1 [prévention des déchets et hiérarchie des modes de traitement, respect de l'environnement, limitation du transport, information du public], L. 541-2 [principe du pollueur-payeur]* ».

Le plan doit établir un état des lieux de la production de déchets sur le territoire et des modalités de gestion des déchets mises en place par les collectivités compétentes, fixer des objectifs de prévention, de tri et de collecte sélective ainsi que des limites aux capacités d'incinération et de stockage. Le plan doit également déterminer « *les types et les capacités des installations qu'il apparaît nécessaire de créer [...] et les secteurs géographiques qui paraissent les mieux adaptés à cet effet* » (article R. 541-14). Les plans visent donc à harmoniser les pratiques et les performances, à décliner au niveau territorial les objectifs nationaux de la politique des déchets, à favoriser la construction de nouveaux équipements de traitement ou de stockage.

Au 1^{er} juin 2014, la planification sur les déchets non dangereux couvre l'ensemble du territoire à l'exception de six départements dont le plan a été annulé. Le processus de révision du plan est engagé dans 47 départements.

1.2. Processus long et complexe, la planification départementale a contribué au dialogue territorial sur la question des déchets mais n'a pas atteint ses objectifs de coordination et d'impulsion

La mission a procédé (cf. pièce jointe) à l'analyse de la planification départementale au moyen d'un questionnaire adressé aux préfets de département (63 réponses) et en utilisant les données de la base CARAPLANS, administrée par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Les conclusions *infra* s'appuient également sur les entretiens de la mission avec des collectivités et des professionnels du secteur des déchets.

1.2.1. Très consommatrice de temps, l'élaboration des plans est soumise à des aléas juridiques, politiques et techniques

L'élaboration des plans départementaux – PDPGDND ou PDEDMA selon les départements – est un processus long : en moyenne, 40 mois ont été nécessaires en moyenne entre le démarrage des travaux et le vote du plan ; dans certains départements, ce processus a pu durer plus de sept ans. Pour les conseils généraux maîtres d'ouvrage des plans, la planification a représenté une dépense comprise entre quelques dizaines de milliers d'euros et plus d'un million d'euros, et requis l'affectation d'au moins un équivalent temps plein tout au long du processus. Ces coûts ne prennent pas en compte les dépenses des autres participants à l'exercice de planification.

La planification implique des réunions – semestrielles ou annuelles dans la majorité des cas – d'une commission consultative composée de représentants des services de l'État et du conseil général, des collectivités concernées, des professionnels du secteur et des associations environnementales et de consommateurs. Les interlocuteurs de la mission ont chaque fois mentionné la complexité administrative liée aux interactions entre le maître d'ouvrage du plan et les différentes parties prenantes.

Parmi les principales difficultés mentionnées par les services déconcentrés de l'État et les conseils généraux lors de la phase d'élaboration des plans, la mission relève :

- ◆ des obstacles juridiques liés à l'évolution continue des textes législatifs et réglementaires en matière de gestion des déchets pendant la phase d'élaboration des plans. Cette évolution explique pour partie les 29 annulations de plans départementaux depuis 1994, dont la plupart sont intervenues pour des motifs liés au contenu du plan ;
- ◆ des obstacles politiques, inhérents à la concertation entre collectivités, en particulier sur la question des installations de traitement à créer, et renforcée par la faiblesse des leviers à disposition des conseils généraux pour influencer sur les décisions des élus. Les conseils généraux relèvent également des difficultés pour associer les professionnels du secteur et pour dialoguer avec certaines associations ;
- ◆ des obstacles liés à la carence de données nécessaires à l'élaboration des plans, qui doivent inclure une analyse prospective des flux de déchets et des besoins en matière de traitement –, en particulier en ce qui concerne les déchets d'activité économique.

Enfin, si l'élaboration des plans départementaux a donné lieu à une consultation des départements voisins, l'absence de synchronisation des calendriers départementaux a rendu cette consultation peu opérante. La mission n'a relevé qu'une seule occurrence de plan interdépartemental, en Drôme et en Ardèche. Les services de l'État dans ce département indiquent que le caractère départemental renforce les obstacles évoqués *supra*.

1.2.2. Les plans départementaux sont restés dans l'ensemble peu ambitieux dans leurs objectifs et l'absence de valeur prescriptive les rend peu opérants

L'analyse du contenu des plans départementaux montrent que ceux-ci comportent de très nombreux objectifs qualitatifs et quantitatifs, en matière de collecte, de tri, de recyclage, de valorisation énergétique, de stockage et d'élimination des déchets résiduels.

Toutefois, ces objectifs sont assez rarement dotés d'indicateurs accompagnés de méthodes d'élaboration et de suivi (entre 5 et 15 % des plans analysés). Par ailleurs, ces objectifs, s'ils sont en général conformes voire plus ambitieux que les objectifs nationaux en matière de recyclage des emballages, restent en deçà des objectifs nationaux pour la prévention, l'incinération et le stockage des déchets.

Annexe V

L'appropriation au niveau opérationnel des objectifs et des orientations du plan se heurte à son absence de prescriptivité. L'article L. 541-15 du code de l'environnement ne prévoit en effet qu'un rapport de compatibilité entre les décisions des collectivités en matière de déchets et les orientations du plan. Dès lors, les conseils généraux disposent de peu de moyens pour assurer la déclinaison opérationnelle du plan.

Les conseils généraux du Morbihan et de l'Isère ont mis en place une démarche de contractualisation avec les collectivités exerçant la compétence en matière de collecte et/ou de traitement en vue d'assurer l'effectivité de la déclinaison opérationnelle des objectifs du plan. Une telle démarche a également été initiée par la région Île-de-France.

Toutefois, en dehors de ces initiatives locales, le manque d'effectivité des plans est un constat partagé par l'ensemble des acteurs : 73 % des 60 plans analysés ne semblent pas s'être traduits par des évolutions dans l'organisation de la gestion des déchets sur le territoire départemental. Le manque d'effectivité des plans est particulièrement notable sur la question des installations de traitement ou de stockage à créer. Conformément aux obligations réglementaires, les plans recensés font pour la plupart mention de zones pouvant accueillir des installations de traitement ou de critères destinés à définir ces zones. En revanche, ils sont dans l'ensemble peu prescriptifs sur le calendrier des actions prévues (seuls 43 % des plans prévoyant un tel calendrier) et n'incluent que rarement une analyse des coûts et des financements à mobiliser (70 % des plans n'évoquent pas les financements des installations à créer). Seule une minorité de départements identifie des résultats concrets de l'exercice de planification. Ces résultats portent, le cas échéant, sur :

- ◆ la mobilisation et le dialogue entre les acteurs locaux de la gestion des déchets (25 % des départements) ;
- ◆ l'adoption de plans et de mesures de prévention des déchets (25 %) ;
- ◆ la réalisation d'installations destinées au tri, au stockage et au traitement (17 %) ;
- ◆ beaucoup plus rarement des modifications dans la carte départementale des syndicats de gestion des déchets (8 %) ou l'amélioration de la collecte (5 % des cas).

Le manque de portée opérationnelle des plans est renforcé par l'absence de mise en cohérence entre ses orientations et les documents d'urbanisme locaux et en particulier, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU).

En définitive, la mission relève que, pour les services de l'État comme pour les conseils généraux, la planification départementale a davantage permis de développer la connaissance des acteurs locaux sur les flux de déchets et l'organisation de leur gestion et d'améliorer le dialogue entre les collectivités territoriales dans ce domaine, que d'assurer un pilotage stratégique de la politique des déchets au niveau départemental.

1.2.3. Le niveau d'implication des conseils généraux dans le suivi des plans est variable

Le conseil général doit présenter à la commission consultative d'élaboration et de suivi, au moins une fois par an, un rapport relatif à la mise en œuvre du plan. Ce rapport contient, notamment, les modifications substantielles de l'état des lieux initial de la gestion des déchets et le suivi des indicateurs définis par le plan, accompagné de l'analyse des résultats obtenus. L'article R. 541-24-2 prévoit une évaluation tous les six ans du plan. Cette évaluation doit contenir un nouvel état des lieux de la gestion des déchets, la synthèse des suivis annuels et une comparaison entre les résultats obtenus et les objectifs initiaux. Sur le fondement de cette évaluation, le plan peut être révisé.

Si les plans recensés par l'ADEME prévoient dans 78 % des cas des dispositifs de suivi de leur mise en œuvre, les éléments recueillis par la mission auprès des services de l'État et des conseils généraux montrent une grande disparité des situations départementales. La mission relève à cet égard le caractère indispensable d'une implication continue du conseil général, notamment par la publication d'un rapport annuel sur la planification et la convocation régulière de la commission consultative.

2. Le seul basculement sur le niveau régional ne résout que partiellement les problèmes rencontrés par la planification départementale

2.1. La régionalisation de la planification poursuit un objectif de cohérence

2.1.1. L'échelle géographique et temporelle de la région est plus adaptée

Les trois principales fonctions rencontrées dans la gestion des déchets correspondent à trois échelles différentes¹ :

- ◆ la collecte est au départ une fonction de proximité. L'aspect propreté et santé publique, les échanges possibles entre la collectivité compétente en matière de collecte et les habitants pour prévenir la production des déchets et améliorer le service expliquent cet ancrage territorial. Selon l'ADEME, une échelle de collectivités ou groupement de collectivités de 15 000 habitants est *a minima* nécessaire pour optimiser un dispositif de collecte. La mission identifie de son côté des tailles critiques du même ordre pour la gestion des déchèteries ;
- ◆ le traitement, via des centres de stockage ou des dispositifs d'incinération, voire une installation effectuant une première étape de tri, un compostage collectif ou une installation de méthanisation, relève, selon la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), de structures de taille plus importante, correspondant à 400 000 habitants ou un département. Pour les seuls centres de tri, l'ADEME identifie des tailles critiques supradépartementales ;
- ◆ la valorisation des matériaux recyclables, enfin, correspond, selon l'ADEME, à des unités de tri et de recyclage drainant un territoire encore plus vaste compris entre 0,5 et 2,4 millions d'habitants.

Ces quelques éclairages illustrent le fait que la taille du département est souvent jugée trop limitée pour servir de cadre à une planification des déchets ayant notamment pour but d'optimiser et de planifier les centres de traitement et de tri.

Par ailleurs, les administrations régionales rencontrées ont souligné les difficultés liées à des exercices de planification départementale ayant des temporalités différentes. La régionalisation de la compétence de planification devrait permettre de lever cet obstacle.

¹ Les seuils évoqués dans ce paragraphe sont des estimations que la mission s'efforcera de vérifier et préciser dans la suite de ses investigations.

2.1.2. La régionalisation de la planification pourrait favoriser les liens avec la politique d'aménagement du territoire et de développement économique et une vision englobante de la problématique des déchets

La région a des responsabilités en matière d'aménagement du territoire, au travers du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADDT). Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République précise que la planification des déchets est incluse dans le SRADDT, ce qui pourra permettre d'assurer une meilleure prise en compte des déchets dans la planification. Le rapprochement des problématiques de gestion des déchets et de développement économique pourra également permettre de développer les initiatives en matière de réutilisation de la matière recyclée et de renforcer les soutiens financiers aux dispositifs de valorisation des déchets.

Le projet de loi mentionné *supra* prévoit dans son article 5 que la région réalise un plan régional de prévention et de gestion des déchets. En ne distinguant pas entre déchets ménagers et assimilés d'une part, et déchets des activités économiques d'autre part, le projet de loi incite la région à ne pas considérer les installations de stockage, d'incinération et de tri pour la gestion des seuls déchets ménagers, et donc à rechercher une utilisation optimisée de ces infrastructures.

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont indiqué que la compétence régionale limitée à la planification des seuls déchets dangereux a eu pour conséquence un manque d'implication du conseil régional. L'extension de cette compétence à tous les déchets et la perspective de leur valorisation pourrait favoriser l'appropriation par la région de cette problématique.

2.2. Certaines conditions doivent être remplies pour que la régionalisation de la planification produise les bénéfices attendus en termes de cohérence

2.2.1. Les conseils régionaux, échelon administratif éloigné des problématiques liées à la gestion quotidienne des déchets, n'ont jusqu'ici que peu investi ce sujet

Le relatif éloignement des régions par rapport aux collectivités ou groupements de collectivités en charge de la collecte présente un risque de renforcement du hiatus entre autorité planificatrice et gestionnaires du service public. Les régions devront nouer un dialogue avec l'ensemble de ces structures, ce qui implique, à l'échelle d'une région davantage encore qu'à l'échelle du département, des coûts de coordination importants. Cela sera particulièrement important avec la taille des régions prévue dans le cadre de la réforme territoriale.

Selon l'association des régions de France (ARF), les régions semblent prêtes à assumer l'élargissement de leur compétence, sous réserve d'un transfert des moyens humains et financiers nécessaires. Ces modalités, qui ne représentent qu'une faible partie des transferts envisagés dans le cadre de la réforme territoriale en cours, ne sont aujourd'hui pas définies. Toutefois, force est de constater que toutes les régions n'ont pas aujourd'hui investi le sujet des déchets dangereux, qui relève pourtant de leur compétence : 30 % des plans régionaux sont antérieurs à 2002.

En outre, la légitimité du conseil régional en matière de déchets n'apparaît pas évidente aux yeux de plusieurs interlocuteurs de la mission qui assurent une compétence opérationnelle en ce domaine. Elle devra en tout état de cause s'articuler avec celle des services déconcentrés de l'État et des délégations régionales de l'ADEME.

Proposition n° 1 : Pour assurer la compétence planificatrice en matière de déchets, les conseils régionaux doivent se doter sans délai des compétences nécessaires. Le transfert des responsables / personnes ressources du conseil général déjà en place devrait constituer un objectif prioritaire en matière de gestion des ressources humaines pour éviter de repartir de zéro.

2.2.2. La seule régionalisation de la compétence ne palliera pas la difficulté d'un planificateur qui n'a pas de compétences opérationnelles

Sauf si les régions adhèrent aux syndicats mixtes de traitement sur le territoire, la régionalisation renforcera l'éloignement entre l'échelon de planification et les maîtres d'ouvrage d'installations de déchets. Si les départements n'avaient pas vocation à assurer la maîtrise d'ouvrage des équipements de gestion des déchets², la création de syndicats départementaux créait une proximité entre le planificateur et un maître d'ouvrage potentiel.

De même, la seule régionalisation ne permettra pas de pallier le manque de portée opérationnelle constatée pour nombre de plans départementaux. Si des régions plus vastes ont peu de légitimité à entrer sur des sujets opérationnels³, un fonctionnement adéquat de cette planification suppose que la région dispose d'un minimum de leviers incitatifs et/ou prescriptifs pour renforcer l'appropriation des objectifs du plan par les collectivités exerçant une compétence déchets (cf. 3.1.1).

2.2.3. Les problématiques relatives à la gestion des déchets débordent en tout état de cause les frontières géographiques de la région

Les gestionnaires des déchets insistent sur la notion de bassin de vie⁴, qui permet d'organiser au mieux la collecte et le traitement. Les limites des bassins de vie seront le plus souvent contenues à l'intérieur des frontières régionales, mais ce ne sera pas systématiquement le cas, notamment pour les bassins de vie situés près de ces frontières. À titre d'exemple, le département du Lot coopère avec des départements qui ne font pas partie de sa région présente ou future. Il faut laisser la possibilité à de telles coopérations efficaces de subsister. Cela impose notamment en pratique de consulter les régions limitrophes sur les schémas de planification.

Par ailleurs, la gestion de certains types de déchets dépasse l'échelon régional. À titre d'exemple, la gestion des déchets d'ameublement a suscité la création de centres de reconditionnement de matelas, qui couvrent plusieurs régions. De même, le recyclage des papiers pour en faire de la pâte à destination de l'industrie nécessite vraisemblablement une massification des installations de traitement.

La diminution du nombre de régions prévue dans le cadre de la réforme territoriale devrait de ce point de vue faciliter la constitution de territoires larges limitant, même si elles continueront à exister, les problématiques « frontalières » entre régions.

² Seul le département de la Mayenne s'est vu confié en application de l'article L. 2224-13 du CGCT la compétence en matière de traitement des déchets sur son territoire.

³ Sous réserve d'évolutions de grande ampleur dans l'organisation du SPGD – voir annexes du présent rapport relatives aux acteurs et aux scénarios.

⁴ La notion de bassin de vie entendue par les gestionnaires de déchets ne correspond pas nécessairement à la définition INSEE de cette notion (pôle de service et communes les plus proches, la proximité se mesurant en temps de trajet par la route à heure creuse).

2.3. La régionalisation de la compétence se traduira par des coûts supplémentaires pour les régions et par des délais de mise en œuvre

2.3.1. Le transfert de compétence devra éviter la subsistance d'une compétence de planification au niveau départemental

Des transferts de compétences passés ont illustré la difficulté à supprimer l'implication des acteurs qui détenaient précédemment la compétence transférée. Effectivement, si ce transfert devait se traduire par le maintien d'une compétence, sinon en droit du moins en fait, en matière de planification des déchets à l'échelon du département, il y aurait vraisemblablement une augmentation des coûts correspondants. En outre, selon le conseil régional d'Île-de-France et la préfecture de région, la consultation des conseils généraux en tant que représentants d'un territoire, alors même qu'ils n'ont plus de compétences en matière de déchets, réintroduit une logique départementale non souhaitable et coûteuse.

En moyenne, l'élaboration du plan a représenté une charge de 175 000 € pour les conseils généraux (avec des disparités importantes entre départements, le coût par habitant variant entre moins d'un centime et près de 5 €), incluant dans la majorité des cas la rémunération d'un bureau d'études, et la mobilisation en moyenne de 1,1 équivalent temps plein (ETP). Le coût complet de l'élaboration de la planification départementale, incluant la masse salariale pendant la durée du plan, peut être ainsi être évaluée à 320 000 €. Sans prendre en compte d'éventuelles économies d'échelles, la planification au niveau régional pourrait représenter un coût d'environ 1,1 M€ par région.

Ce chiffrage approximatif est cohérent avec l'estimation faite par la région Île-de-France du coût de la réalisation de son plan régional de prévention et de gestion des déchets non dangereux qui a mobilisé 2,5 ETP (sur les 9 ETP que compte aujourd'hui le service de prévention et de gestion des déchets) durant environ trois ans et demi et nécessité le recours à des bureaux d'étude et l'organisation de réunions publiques. Ce chiffrage ne prend pas en compte le coût de l'animation du plan et des dispositifs d'incitation financière mis en place par la région Île-de-France (cf. 3.1.1.). Ces coûts restent acceptables rapportés aux coûts globaux de gestion des déchets.

2.3.2. Les délais de mise en œuvre font planer des doutes sur la capacité à respecter le calendrier annoncé

Même en l'absence d'une réforme territoriale, il faudrait compter le temps nécessaire pour que la région se dote d'une équipe compétente et opérationnelle, à même de prendre en charge la planification des déchets. Les discussions sur les nouvelles limites des régions et sur les transferts de moyens et de compétence complexifient la prise en compte de cette nouvelle compétence à l'échelon régional et vont retarder le calendrier global.

Dans ces conditions, le respect du délai de trois ans annoncé dans le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République semble peu réaliste.

3. La régionalisation de la planification devra tirer les leçons des limites de la planification départementale et prendre en compte les évolutions structurelles à venir en matière de gestion des déchets

3.1. La régionalisation de la compétence de planification devrait être l'occasion de pallier certaines carences de la planification départementale

3.1.1. La planification régionale devra être dotée des outils visant à accroître sa portée opérationnelle

Pour ne pas contrevenir aux principes constitutionnels de libre administration et de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, deux dispositifs juridiques pourraient être envisagés pour conférer une valeur prescriptive aux plans :

- ◆ prévoir que les projets de plans ne soient pas seulement portés à la connaissance des établissements publics de coopération intercommunale intéressés (comme le prévoit l'article R. 541-20 du code de l'environnement) mais que toutes les communes et tous les EPCI concernés délibèrent, dans un délai fixé, pour rendre un avis conforme devant être transmis au conseil régional avant que celui-ci n'approuve le plan. Une telle mesure n'est pas réaliste car les chances d'une approbation unanime sont faibles sauf à imaginer un plan au contenu très limité ;
- ◆ prévoir une approbation formelle du plan par l'État et non sa simple consultation sur le modèle du schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) dont la valeur prescriptive tient à ce qu'il est approuvé par décret. Compte tenu du nombre de plans, l'approbation par l'État serait réalisée par arrêté préfectoral. C'est cette approbation réglementaire qui rendrait le plan opposable notamment aux documents d'urbanisme ultérieurs et lui conférerait son caractère contraignant.

Cette dernière option est celle choisie par le projet de loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). La prescriptivité présente toutefois un caractère limité du fait que le schéma a un caractère général et que seul un rapport de « compatibilité » est demandé aux décisions infrarégionales. Elle constitue néanmoins une réelle avancée qui est indispensable au regard de l'expérience de la planification départementale.

Proposition n° 2 : Assurer l'effectivité des schémas régionaux au travers de la mise en œuvre des dispositions du projet de loi NOTRe quant au respect des schémas par les décisions des collectivités infrarégionales et d'un contrôle de légalité effectif en cas de décision contrevenant au schéma approuvé par le préfet.

S'il semble difficile d'aller plus loin en matière de prescriptivité sur le plan juridique, deux autres outils doivent contribuer à assurer une mise en œuvre plus systématique des schémas régionaux, l'un concerne l'association étroite des collectivités compétentes à la planification, l'autre à la transparence des données.

3.1.2. La planification régionale requiert une association étroite des collectivités exerçant une compétence en matière de déchets et la mise en place d'un dispositif d'observation des déchets

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les syndicats compétents en matière de traitement des déchets devront être étroitement associés à l'élaboration et au suivi d'une planification régionale. Cette association se conçoit au niveau de la préparation, de la consultation, de la mise en œuvre, de l'évaluation et de l'amélioration. Elle est le pendant indispensable de la prescriptivité des schémas régionaux.

De ce point de vue, une forme de contractualisation, parallèlement à l'élaboration des schémas régionaux, garantirait cette association. Des contrats d'objectifs entre la région et les différentes collectivités exerçant la compétence déchets pourraient ainsi être élaborés pour renforcer la portée opérationnelle des plans. Même s'il ne s'agit pas d'assurer un cofinancement des investissements lourds par la région – qui ne perçoit pas de ressources liées à la compétence déchet et ne dispose pas des moyens financiers nécessaires à ces investissements-, une telle démarche contractuelle suppose néanmoins un minimum d'incitations financières. À titre d'exemple, la région Île-de-France a mis en place deux instruments financiers d'accompagnement des collectivités pour un montant global de 7 M€ par an⁵. La région pourrait également faciliter l'accès aux financements des fonds structurels européens, voire de prêts de la banque européenne d'investissement.

Proposition n° 3 : Renforcer la mise en œuvre des schémas régionaux par des logiques contractuelles entre régions et collectivités compétentes en matière de déchet et en accentuant la transparence en matière de coût et de performance des collectivités gestionnaires.

Une fonction d'observation s'avère nécessaire afin de recueillir les données nécessaires à l'exercice de la planification et de suivre dans le temps les évolutions et les projets qu'elle préconise. Une attention particulière devra être portée sur l'observation des déchets des activités économiques.

Dans ce cadre, les données relatives à la gestion des déchets gagneraient à être centralisées au niveau régional. L'exemple de la région Île-de-France, qui préfigure ce que pourrait être une planification régionale, révèle l'opportunité de la mise en place d'une fonction d'observation au niveau régional. L'observatoire régional des déchets d'Île-de-France (ORDIF) est doté d'un budget annuel de 1 M€ par an. La transparence sur les performances et les coûts pourraient également être développée dans le cadre du suivi des schémas régionaux, la publicité des performances étant un élément à même de favoriser la réalisation des plans. Pour que cette démarche ait un sens, elle implique la mise en place d'outils analytiques et de référentiels communs.

Afin de ne pas multiplier les observatoires et les remontées de données, une fonction unique d'observation et de collecte de données pourrait être constituée, sous la responsabilité des conseils régionaux, avec comme pivot les antennes régionales de l'ADEME.

Proposition n° 4 : Faire émerger une fonction d'observation en appui au suivi et l'élaboration des plans.

⁵ Un plan d'actions 2011-2015 pour la réduction des déchets (le PREDIF) doté de 4 M€ par an sur la période (dont 2 M€ de l'ADEME) qui finance des actions de prévention et un dispositif de soutien financier pour diverses actions qui s'inscrivent dans le cadre des objectifs des plans, comme la modernisation d'un centre de tri (3 M€ par an).

3.1.3. Pour renforcer la sécurité juridique des plans et simplifier leur élaboration, certaines prescriptions législatives et réglementaires pourraient être assouplies

Certaines dispositions législatives et réglementaires du code de l'environnement sur la planification départementale en matière de déchets non dangereux gagneraient à être allégées à l'occasion de la régionalisation de la compétence. Cette simplification pourrait concerner :

- ◆ des prescriptions sur le contenu du plan comme la gestion des déchets dans des situations exceptionnelles (alinéa e du 3^e du II de l'article L. 541-14 du code de l'environnement) ;
- ◆ des prescriptions sur la méthode d'élaboration. En particulier, en dehors des collectivités et groupements compétents en matière de déchets, la composition précise de la commission consultative d'élaboration et de suivi (VI de l'article L. 541-14 et R. 541-18) pourrait être laissée à la libre appréciation des régions. De même, la consultation de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risque sanitaire et technologique (VI de l'article L. 541-14 et R. 541-20) n'apparaît pas indispensable, selon certaines préfectures interrogées par la mission. Enfin, la nécessité d'un passage du projet de plan à deux reprises, avant et après enquête publique, devant l'organe délibérant du conseil général est considérée comme un élément de complexité inutile par certains conseils généraux interrogés par la mission.

Proposition n° 5 : Assouplir les prescriptions juridiques obligatoires liées notamment à l'élaboration des plans.

3.1.4. La planification régionale devra intégrer une réflexion sur les coûts des collectivités en charge de la collecte et du traitement et une évaluation de la carte intercommunale de la gestion des déchets

La planification des déchets ne pourra éviter de s'interroger sur les coûts de gestion des déchets. Du fait du niveau global des coûts du service public de gestion des déchets (cf. annexe III du présent rapport), de l'augmentation régulière constatée et des augmentations prévisibles liées à de meilleures performances environnementales, la planification des déchets ne peut faire abstraction de cette dimension. C'est notamment l'occasion de recenser et diffuser à l'échelon régional les pratiques qui conduisent à de bonnes performances à des coûts raisonnables. Cette évolution va de pair avec les démarches de comptabilité analytique évoquées *supra*.

Cette réflexion peut inciter à modifier la carte des collectivités en charge de la gestion des déchets. S'il s'avère que des collectivités ou groupements de collectivités ont des coûts élevés du fait d'une taille insuffisante, les réflexions menées dans le cadre de la planification devraient inciter à proposer de les regrouper avec les collectivités voisines pour atteindre les seuils d'efficacité souhaitables.

Proposition n° 6 : Intégrer les questions de taille critique et de coûts dans la gestion des déchets aux éléments pris en compte dans la planification régionale.

3.2. La planification régionale devra intégrer de manière prospective l'ensemble des problématiques déchets

La planification régionale est un outil de pilotage et d'intégration des différentes composantes de la politique de gestion des déchets. A ce titre, la planification régionale doit avoir deux ambitions :

- ◆ la première est de décliner sur les espaces régionaux les objectifs quantifiés prévus au titre du plan déchet. Une discussion préalable à l'exercice de planification entre l'État, l'ADEME et les régions serait souhaitable afin de faire correspondre les objectifs nationaux fixés à la moyenne des objectifs régionaux. Cette adéquation entre engagements nationaux et ambitions régionales – qui de manière légitimes se différencieront en fonction des territoires et des situations initiales - doit être le résultat d'un travail en commun sur un mode souple, d'autant plus facile à réaliser que le nombre de régions aura diminué dans le cadre de la réforme territoriale en cours.
- ◆ la seconde est d'être un outil en partie prospectif tenant compte à la fois des évolutions technologiques et réglementaires (champ des produits recyclables, pertinence des différents modes de valorisation énergétique, demande de valorisation matière) et des logiques industrielles à l'œuvre afin d'appuyer les évolutions en cours et non de renforcer un statu quo. L'étroite association entre régions et État requise pour décliner les objectifs sur le territoire sera là aussi nécessaire pour disposer des éléments d'analyse et des études d'impact quant aux évolutions en cours ou prévisibles. Elle constitue un préalable à l'élaboration d'un plan régional.

Proposition n° 7 : S'assurer dans le cadre d'un dialogue État-collectivités de la bonne prise en compte en amont de la planification des objectifs nationaux en matière de déchets. La force donnée par l'arrêté préfectoral au schéma régional implique que l'État reconnaisse comme sien les objectifs fixés dans la planification.

PIÈCE JOINTE

**Bilan quantitatif et qualitatif de la
planification départementale de la
prévention et de la gestion des déchets non
dangereux**

SOMMAIRE

1. ... L'ÉLABORATION DES PLANS DÉPARTEMENTAUX EST UN PROCESSUS LONG ET SOUMIS À DES ALÉAS JURIDIQUES, POLITIQUES ET TECHNIQUES.....	1
1.1. 40 mois et un équivalent temps plein ont été nécessaires, en moyenne, pour élaborer un plan départemental.....	1
1.1.1..... <i>L'élaboration du plan est un processus long impliquant un très grand nombre d'acteurs.....</i>	<i>1</i>
1.1.2..... <i>Les conseils généraux ont dû mobiliser, pour l'élaboration des plans départementaux, des moyens humains et financiers disparates.....</i>	<i>2</i>
1.2. Les conseils généraux se sont heurtés, dans l'élaboration du plan, à des difficultés d'ordre juridique et politique ainsi qu'à une carence de données sur les déchets.....	3
2. ... LES PLANS DÉPARTEMENTAUX INCLUENT UN GRAND NOMBRE D'OBJECTIFS SANS PRÉVOIR POUR AUTANT UNE RÉELLE TRADUCTION OPÉRATIONNELLE	4
2.1. L'élaboration des plans départementaux a donné lieu à une analyse prospective des flux de déchets et des besoins relatifs à leur gestion	4
2.2. Les plans mentionnent les objectifs nationaux sans forcément prévoir de les atteindre ni les décliner au niveau infra-départemental.....	5
2.3. Les plans prévoient peu d'indicateurs de suivi des objectifs et sont très peu prescriptifs sur le calendrier des actions prévues	5
2.4. La notion de coût du service public de gestion des déchets est peu présente, même si les plans récents progressent de ce point du vue.....	5
3. ... LE BILAN QUE TIRENT LES PRÉFECTURES ET LES CONSEILS GÉNÉRAUX DE LA PLANIFICATION PERMET DE DÉFINIR LES ENJEUX ET LES RISQUES LIÉES À LA RÉGIONALISATION DE CETTE COMPÉTENCE.....	6
3.1. Pour les services de l'État, la planification départementale a davantage servi au dialogue entre collectivités qu'à l'amélioration de la gestion des déchets	6
3.2. Pour les conseils généraux, la planification a eu davantage de conséquences sur la prévention, la collecte et le traitement des déchets.....	7
3.3. Transférer cette compétence au niveau régional risquerait selon les interlocuteurs de la mission d'aggraver les obstacles rencontrés par la planification départementale.....	7

Encadré 1 : Méthode d'analyse des plans départementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux

Afin de produire une analyse la plus exhaustive possible des plans départementaux, qui puisse fournir des éléments d'appréciation aux conseils régionaux pour mener à bien la planification régionale, la mission a simultanément :

- adressé un questionnaire aux services déconcentrés de l'État en charge de la question des déchets, via les préfets de département, portant sur l'élaboration, le contenu, la mise en œuvre et le suivi des plans, ainsi que sur l'opinion des services de l'État et des conseils généraux sur la planification départementale. La mission a reçu, entre le 4 et le 23 juin⁶, 60 réponses à ce questionnaire, dont :
 - 21 départements, soit 35 % de l'échantillon, sont dotés d'un PDPGDND en vigueur ;
 - 14 départements, soit 23 % de l'échantillon, sont en cours d'élaboration du plan. Dans ce cas, la partie du questionnaire relative à la mise en œuvre et au suivi du plan a été renseignée sur la base du PDEDMA, outil de planification en vigueur dans le département jusqu'à l'adoption du PDPGDND ;
 - 24 départements, soit 40 % de l'échantillon, disposent d'un PDEDMA révisé et n'ont pas encore commencé formellement l'élaboration du PDPGDND ;
 - 1 département a vu son plan annulé par le juge administratif ;
- exploité la base de données CARAPLANS de l'ADEME, qui recense les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) et les PDPGDND en vigueur et permet une analyse de leur contenu. Cette base contient 71 plans départementaux et un plan régional (celui de l'Ile-de-France).

1. L'élaboration des plans départementaux est un processus long et soumis à des aléas juridiques, politiques et techniques

1.1. 40 mois et un équivalent temps plein ont été nécessaires, en moyenne, pour élaborer un plan départemental

1.1.1. L'élaboration du plan est un processus long impliquant un très grand nombre d'acteurs

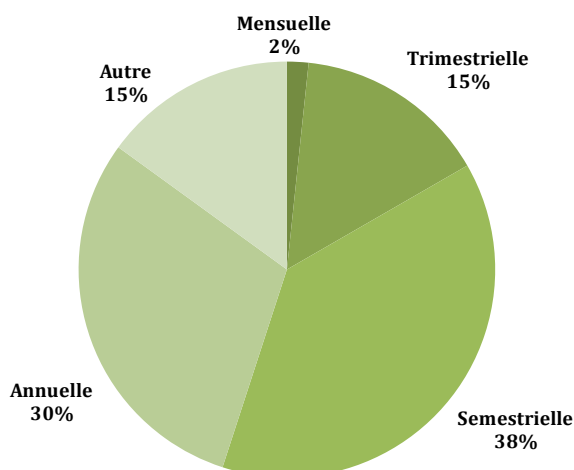
Pour les 60 départements ayant répondu au questionnaire administré par la mission, le processus d'élaboration a duré entre 12 et 82 mois, avec une moyenne à 42 mois. Les entretiens menés par la mission ont montré que ces délais étaient principalement liés aux échanges entre le niveau départemental et les collectivités gestionnaires des déchets.

L'élaboration du plan départemental a donné lieu à des réunions de la commission consultative d'élaboration et de suivi, composée de représentants des différentes collectivités impliquées, des services de l'État, des syndicats de collecte et de traitement des déchets, des professionnels du secteur et d'associations intervenant dans le champ de la protection de l'environnement et de la défense des intérêts du consommateur. Le rythme de réunion de cette commission est variable selon les départements : s'il est, dans deux tiers des cas relevés par la mission, semestriel ou annuel, il peut être très irrégulier, en fonction du degré d'avancement de l'élaboration du plan.

⁶ La mission a reçu trois réponses supplémentaires postérieurement à cette date. Les réponses des départements concernés corroborent celles retracées dans la présente pièce jointe.

Pièce jointe

Graphique 1 : Fréquence des réunions de la commission consultative dans les départements



Source : Réponses des services de l'État dans 60 départements au questionnaire administré par la mission.

Selon les départements, l'implication relative des acteurs est également variable. Un grand nombre de départements relèvent toutefois une certaine difficulté à impliquer les représentants des entreprises du secteur des déchets, mais aussi les metteurs sur le marché (entreprises dont les produits, après consommation, seront pris en charge par le service public de gestion des déchets). À l'inverse, l'implication des associations de protection de l'environnement, parfois extrêmement actives au sein de la commission, est largement reconnue par les conseils généraux ayant répondu au questionnaire.

1.1.2. Les conseils généraux ont dû mobiliser, pour l'élaboration des plans départementaux, des moyens humains et financiers disparates

En moyenne, l'élaboration du plan a représenté une charge de 175 000 € pour les conseils généraux, incluant dans la majorité des cas la rémunération d'un bureau d'études. Toutefois, ce chiffre masque des disparités très importantes, puisque le coût de ce processus, estimé par les départements, varie entre 16 000 € (moins d'un centime par habitant) et 1 083 000 € (près de 5 € par habitant). 60 % des conseils généraux interrogés ont bénéficié de subventions publiques (essentiellement versées par l'ADEME) pour réaliser le plan.

Tableau 1 : Durée, coût et ressources humaines affectées pour l'élaboration des PDPGDND

	Durée d'élaboration (en mois)	Coût (en €)	Ressources humaines affectées (en ETP)
Moyenne	40	174 719	1,1
Minimum	12	16 000	0
Maximum	82	1 083 000	3

Source : Réponses des conseils généraux dans 60 départements au questionnaire administré par la mission.

En matière de ressources humaines, les conseils généraux ont en moyenne consacré 1,1 équivalent temps plein (ETP) à l'élaboration du plan. Là encore, cette moyenne masque des écarts du simple au triple entre les départements. 62 % des conseils généraux interrogés ont par ailleurs eu recours à une assistance à la maîtrise d'ouvrage, et 75 % d'entre eux ont bénéficié de l'appui de l'ADEME et des services de l'État dans l'élaboration du plan.

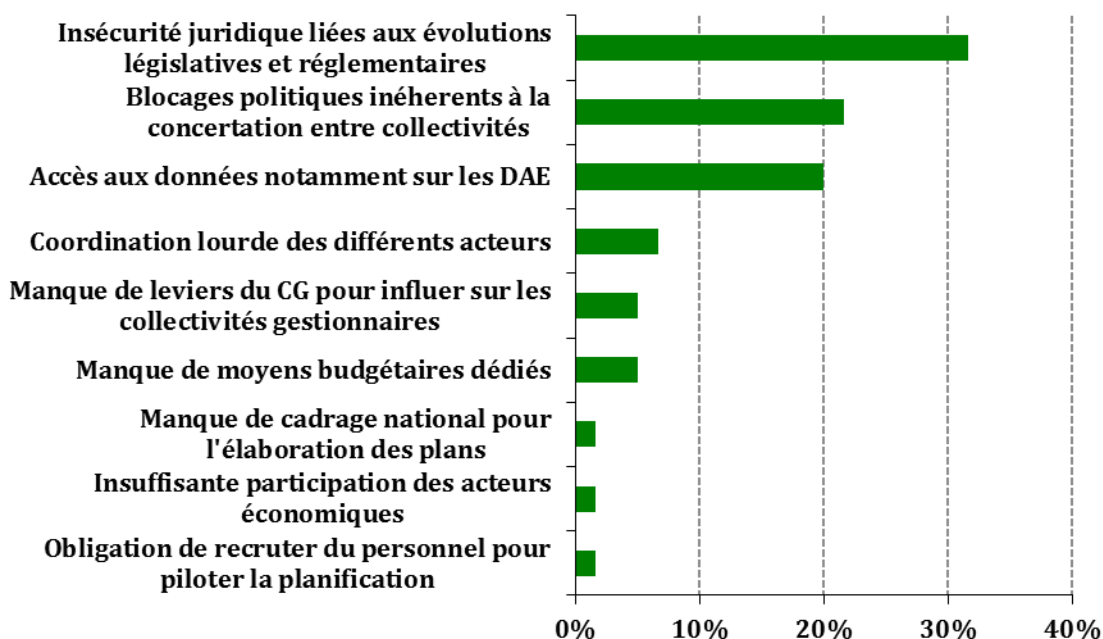
Si plusieurs conseils généraux ayant répondu au questionnaire administré par la mission mentionnent la question des moyens affectés à la planification des déchets comme un enjeu important, seuls trois d'entre eux font état d'un manque de crédits budgétaires dédiés.

1.2. Les conseils généraux se sont heurtés, dans l'élaboration du plan, à des difficultés d'ordre juridique et politique ainsi qu'à une carence de données sur les déchets

Parmi les difficultés relevées par les conseils généraux ayant répondu au questionnaire, trois obstacles principaux peuvent être relevés :

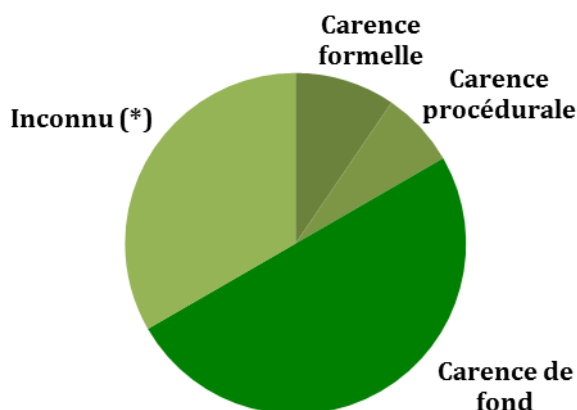
- ◆ l'insécurité juridique liée aux évolutions législatives et réglementaires intervenues au cours de la procédure de révision des plans (mentionnée par 32 % des répondants). Les conseils généraux attribuent aux lois Grenelle et à leurs déclinaisons réglementaires une partie du délai consacré à l'élaboration du plan. À cet égard, la mission relève que la moitié des 29 décisions d'annulation de plan prises par le juge administratif sont motivées par des carences ou imprécisions du plan (cf. graphique 3), que certains conseils généraux attribuent à l'évolution continue du cadre normatif national ;
- ◆ les difficultés politiques inhérentes à la concertation entre collectivités, en particulier sur la question des installations de traitement des ordures ménagères. Ces difficultés sont renforcées par la faiblesse des leviers à disposition des conseils généraux pour influencer sur les décisions des élus et favoriser l'élaboration d'un plan à la fois consensuel et favorisant l'implication des collectivités gestionnaires dans la réalisation des objectifs ;
- ◆ les problèmes d'accès aux données rencontrés par les services en charge de l'élaboration du plan, en particulier sur les déchets d'activité économique (DAE).

Graphique 2 : Principales difficultés mentionnées par les conseils généraux pour l'élaboration du plan départemental de gestion des déchets



Source : Réponses des conseils généraux dans 60 départements au questionnaire administré par la mission.

Graphique 3 : Motifs d'annulation par le juge administratif des plans départementaux



Source : ADEME. (*) Motif non renseigné dans les documents fournis par l'ADEME.

2. Les plans départementaux incluent un grand nombre d'objectifs sans prévoir pour autant une réelle traduction opérationnelle

2.1. L'élaboration des plans départementaux a donné lieu à une analyse prospective des flux de déchets et des besoins relatifs à leur gestion

Les données contenues dans l'application CARAPLANS de l'ADEME permettent plusieurs constats sur les plans départementaux (PEDMA et PDPGDND), lorsque l'information est disponible pour les plans recensés.

En premier lieu, la mission relève que les plans départementaux en vigueur ont été en mesure de produire une analyse prospective, à six voire douze ans, des besoins en termes de quantités de déchets à prendre en charge (davantage lorsque le maître d'ouvrage était le conseil général que lorsqu'il s'agissait du préfet de département), en tenant compte des évolutions démographiques et de l'effet des mesures de prévention. En revanche, l'impact de la conjoncture économique sur la volumétrie des déchets n'a été que rarement pris en compte, alors qu'il s'agit d'une obligation réglementaire⁷.

En outre, les plans n'incluent pour la plupart une évaluation des capacités de traitement des déchets nécessaires à moyen terme (six à douze ans) que pour le stockage et l'incinération des déchets résiduels (85 % des cas), et non pour la valorisation énergétique des déchets (43 % seulement). Là encore, les plans élaborés sous la responsabilité du conseil général ont été davantage en mesure de produire cette analyse.

Par ailleurs, conformément aux textes qui encadrent leur contenu⁸, les plans recensés font en grande partie (71 % des plans recensés dans CARAPLANS, 73 % selon les réponses au questionnaire administré par la mission) mention de zones pouvant accueillir des installations de traitement ou de critères destinés à définir ces zones.

⁷ Au titre de l'alinéa 1° du III de l'article R. 541-14 du code de l'environnement.

⁸ Alinéa 5° du III de l'article R. 541-14 du code de l'environnement.

2.2. Les plans mentionnent les objectifs nationaux sans forcément prévoir de les atteindre ni les décliner au niveau infra-départemental

Les plans recensés dans CARAPLANS fixent des objectifs quantitatifs sur le tri à la source (60 % des cas), la collecte séparée (76 %), le recyclage des biodéchets (92 %), le recyclage matière (86 %), le recyclage des emballages (90 %), la valorisation énergétique (51 %), le stockage et l'élimination des déchets résiduels (90 %). En revanche, la prévention des déchets fait plus rarement l'objet d'objectifs quantitatifs (44 %) mais davantage qualitatifs (83 %), tandis que la réutilisation des déchets n'est jamais prise en compte dans les plans recensés par l'application.

Par ailleurs, les objectifs fixés par les plans sont égaux ou plus ambitieux, dans 60 % des cas, à l'objectif national de recyclage des emballages (fixé à 75 % en 2012). Au contraire, 53 % des plans présentent des objectifs sur l'incinération et le stockage des déchets moins ambitieux que l'objectif national (diminution de 15 % entre 2009 et 2012 des déchets partant en incinération ou en stockage).

Les réponses au questionnaire administré par la mission confirment ces constats et montrent que les plans départementaux, s'ils déclinent dans l'ensemble au niveau départemental les objectifs nationaux de la politique des déchets en matière de réduction de la production (85 % des plans), d'augmentation du recyclage (93 %) et de diminution des quantités incinérées ou stockées (83 %), parviennent beaucoup moins fréquemment à décliner ces objectifs au niveau des collectivités gestionnaires (respectivement 55 %, 62 % et 55 % des plans).

2.3. Les plans prévoient peu d'indicateurs de suivi des objectifs et sont très peu prescriptifs sur le calendrier des actions prévues

La présence de nombreux objectifs quantitatifs dans les plans départementaux n'induit pas pour autant leur appropriation au niveau opérationnel et leur atteinte n'est pas correctement évaluée, dans la mesure où ces objectifs quantitatifs sont assez rarement dotés d'indicateurs accompagnés de méthodes d'élaboration et de suivi, notamment pour la prévention (10 % des cas), la collecte séparée (11 %), le recyclage des biodéchets (5 %), le recyclage matière (10 %), le recyclage des emballages (5 %), et les différents modes de traitement des déchets, en dépit de l'obligation réglementaire⁹.

En outre, les plans départementaux recensés dans CARAPLANS ne prévoient pas systématiquement de délai pour la réalisation des actions prévues : seuls 43 % des plans prévoient un tel calendrier.

2.4. La notion de coût du service public de gestion des déchets est peu présente, même si les plans récents progressent de ce point de vue

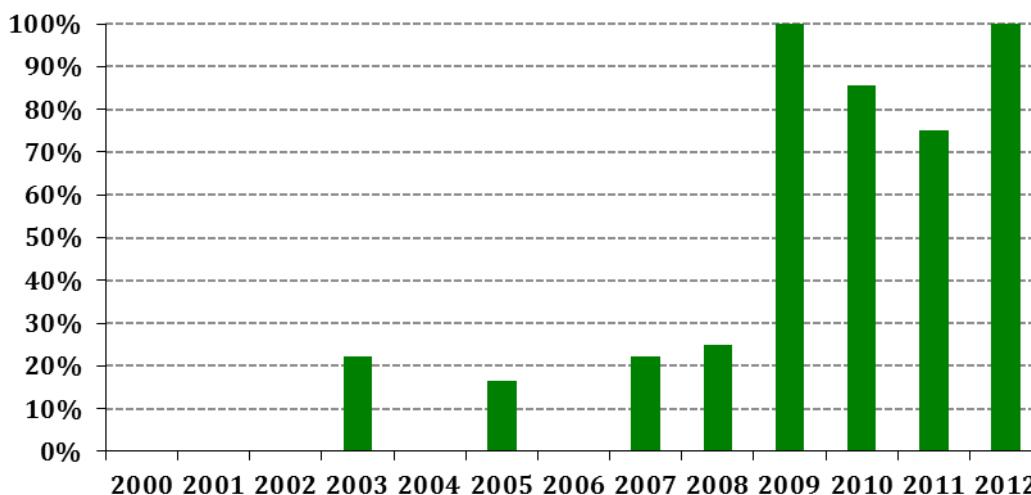
Les plans départementaux n'incluent que rarement une analyse des coûts du service public de gestion des déchets (35 % des cas dans CARAPLANS, 48 % dans les réponses au questionnaire) et font peu de préconisations destinées à l'amélioration de la connaissance de ces coûts (17 %).

⁹ Au titre de l'alinéa 2° du III de l'article R. 541-14 du code de l'environnement.

Pièce jointe

Il importe toutefois de distinguer les plans dont les conseils généraux sont maîtres d'œuvre, qui intègrent davantage la question des coûts (57 % des cas) que les plans réalisés sous la responsabilité des services de l'État (11 %). Par ailleurs, l'analyse de cette donnée par année d'adoption des plans montre que les plans les plus récents incluent davantage la notion de coût que les plans plus anciens (cf. graphique 4 *infra*).

Graphique 4 : Part des plans adoptés au cours de l'année comportant un paragraphe sur les coûts induits par leur mise en œuvre (2000-2012)



Source : Données issues de la base de données CARAPLANS (ADEME).

3. Le bilan que tirent les préfetures et les conseils généraux de la planification permet de définir les enjeux et les risques liés à la régionalisation de cette compétence

3.1. Pour les services de l'État, la planification départementale a davantage servi au dialogue entre collectivités qu'à l'amélioration de la gestion des déchets

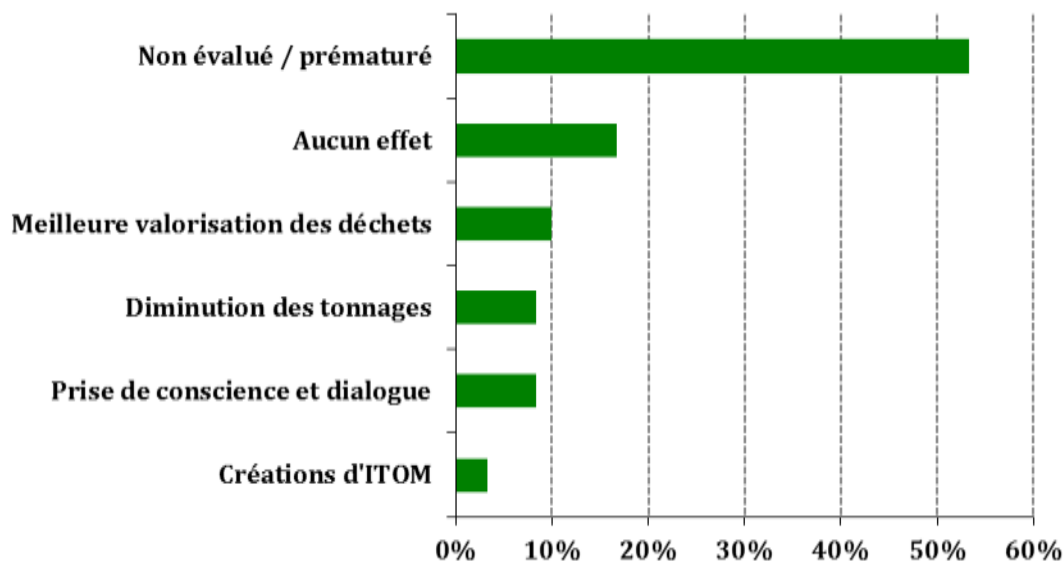
Selon les services déconcentrés de l'État ayant répondu au questionnaire administré par la mission, la planification départementale n'a eu de conséquences concrètes sur l'organisation de la gestion des déchets dans le département que dans 28 % des cas, essentiellement dans la réallocation des responsabilités en matière de collecte et de traitement des déchets, avec la création de syndicats dédiés.

Hors rationalisation de la gestion, les services de l'État considèrent, lorsqu'il est possible de mesurer des effets concrets des plans départementaux (soit dans 40 % des cas seulement), que ces derniers ont favorisé :

- ◆ l'atteinte des objectifs fixés en matière de valorisation des déchets (un plan sur dix) et de réduction des tonnages pris en charge par le service public (8 % des plans) ;
- ◆ l'appréhension de la question des déchets par les collectivités territoriales et le dialogue entre les acteurs locaux de la gestion des déchets (8 % des cas) ;
- ◆ la réalisation d'installations destinées au tri, au stockage et au traitement des déchets (3 % des cas).

Pièce jointe

Graphique 5 : Conséquences concrètes des plans départementaux selon les services déconcentrés de l'État



Source : Réponses des conseils généraux dans 60 départements au questionnaire administré par la mission.

3.2. Pour les conseils généraux, la planification a eu davantage de conséquences sur la prévention, la collecte et le traitement des déchets

Les conseils généraux ayant répondu au questionnaire administré par la mission sont un peu plus positifs que les services de l'État sur les conséquences concrètes de la planification départementale, en particulier en matière de :

- ♦ prévention des déchets (22 % des plans) ;
- ♦ prise de conscience par les collectivités de la problématique et dialogue entre les acteurs locaux de la gestion des déchets (17 %) ;
- ♦ création d'installations dédiées au tri, au stockage et au traitement des déchets (17 %).

Selon les conseils généraux, seuls 10 % des plans n'ont eu aucune conséquence, à ce jour, sur la prévention et la gestion des déchets dans le département. Cette appréciation, plus favorable que celle des services de l'État, s'explique au moins partiellement par le fait que les conseils généraux accordent davantage d'importance au constat d'une prise en main du sujet par les collectivités et du développement du dialogue entre les acteurs territoriaux de la gestion des déchets.

3.3. Transférer cette compétence au niveau régional risquerait selon les interlocuteurs de la mission d'aggraver les obstacles rencontrés par la planification départementale

La mission a interrogé les services déconcentrés de l'État en charge du suivi de la prévention et de la gestion des déchets dans les départements sur leur perception de la régionalisation de la compétence de planification.

Pièce jointe

Les services de l'État insistent particulièrement sur :

- ◆ la mobilisation et la concertation avec l'ensemble des acteurs locaux impliqués dans la gestion des déchets (plus de la moitié des réponses reçues), en particulier des professionnels du secteur et des éco-organismes. Eu égard au nombre de ces acteurs, cette concertation implique l'allongement et la complexification encore accrue du processus d'élaboration ;
- ◆ le nécessaire développement de la connaissance, par l'autorité planificatrice, des gisements et des flux de déchets, en établissant un état des lieux exhaustifs des besoins et des ressources de la région en matière de gestion des déchets (22 % des réponses), en particulier en ce qui concerne les déchets d'activité économique. La création d'un observatoire régional chargé du recensement et de l'actualisation des données nécessaires est considérée à cet égard comme un préalable indispensable par les services interrogés ;
- ◆ les inévitables obstacles politiques, multipliés par l'augmentation du nombre de collectivités concernées par le plan mais aussi par l'opposition des associations locales de défense de l'environnement, soit à l'allongement des distances de transport des déchets induit par une mutualisation des ITOM, soit à la création d'installations de stockage ou de traitement des déchets ;
- ◆ la nécessaire prise en compte des disparités intra-régionales, qui impose selon les services de l'État de définir des actions territorialisées au sein du plan régional et par conséquent de s'appuyer sur les groupements et syndicats existants pour son élaboration.

Encadré 2 : Leçons tirées de l'élaboration du PREDMA en Ile de France

Le retour d'expérience de l'élaboration du PREDMA en Île-de-France permet par ailleurs de constater que l'association des conseils généraux ne paraît pas pertinente dans la mesure où ces collectivités ne disposeraient plus d'aucune compétence dans le domaine de la gestion des déchets, et que leur association incite à la définition de mesures à une échelle départementale qui n'est pas toujours pertinente.

En outre, les services de l'État en Ile-de-France font état d'un formalisme d'approbation du plan excessivement complexe, impliquant des passages répétés devant l'assemblée régionale entrecoupés de périodes de réserve électorale qui allongent les délais d'adoption.

À cet égard, une consultation des EPCI compétents et du préfet de région, en parallèle de l'enquête publique, aurait permis un gain de temps important sans nuire à la qualité de la concertation.

ANNEXE VI

Communication et prévention des déchets

SOMMAIRE

1. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE EUROPÉEN ET NATIONAL FIXE DES OBJECTIFS AMBITIEUX	1
1.1. Le cadre réglementaire européen.....	1
1.2. Le cadre réglementaire national.....	1
2. LA PRÉVENTION EST UNE DÉMARCHE PARTENARIALE QUI FAVORISE UNE CONSOMMATION RESPONSABLE ET UNE PRODUCTION PLUS RESPECTUEUSE DE L'ENVIRONNEMENT	2
3. LE PLAN NATIONAL DE PRÉVENTION 2004-2012	4
3.1. Un premier bilan du Plan 2004-2012 en demi-teinte qui appelle une plus forte mobilisation des acteurs et des moyens à la hauteur des ambitions	5
3.2. Des publics plus sensibles à leur environnement et qui tendent à modifier leurs comportements en matière de consommation et de tri.....	6
3.2.1. <i>Des consommateurs plus attentifs, dès l'acte d'achat, à la quantité de déchets que leur consommation risque d'occasionner</i>	6
3.2.2. <i>Un geste de tri qui s'impose de plus en plus aux familles et qui traduit une plus grande sensibilité au développement durable</i>	6
3.2.3. <i>Des consommateurs de plus en plus sensibles au prix, à la durée de vie et au réemploi des objets qu'ils achètent</i>	7
3.2.4. <i>Des consommateurs insuffisamment informés et qui restent méfiants à l'égard de « l'éco-blanchiment »</i>	8
3.2.5. <i>Une multiplication des labels, des pictogrammes et des messages qui nuit à la bonne compréhension des consignes de tri</i>	8
3.3. Des acteurs multiples aux intérêts parfois divergents qu'il faut mobiliser et faire travailler en synergie.....	10
3.4. Des moyens significatifs consacrés à la prévention et à la communication en matière de déchets qui devront être confortés et s'inscrire dans la durée.....	10
3.4.1. <i>Une mobilisation des acteurs à grande échelle</i>	11
3.4.2. <i>Une nécessité absolue pour atteindre les objectifs fixés : inscrire les actions de prévention dans la durée</i>	13
4. DES PLANS DÉPARTEMENTAUX ET LOCAUX DE PRÉVENTION QUI SONT VENUS CONFORTER UTILEMENT L'ACTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES DÉCHETS	14
4.1. Des plans départementaux de prévention souvent volontaristes mais inégalement déclinés	14
4.2. Des plans locaux de prévention qui se sont démultipliés sur le territoire et qui constituent des actions de prévention au plus près du citoyen.....	15
4.3. Des plans locaux de préventions « tous azimuts » qui privilégient souvent la communication papier	15
4.4. Des actions emblématiques de prévention qui peuvent constituer des priorités d'action	17
4.4.1. <i>Le compostage « partagé » est un autre moyen de réduire les déchets et de créer du lien social</i>	17
4.4.2. <i>La lutte contre le gaspillage alimentaire</i>	18

5. UNE ÉVALUATION DES COÛTS ET DE L'EFFICIENCE DES ACTIONS DE PRÉVENTION ENCORE DIFFICILE : L'EXEMPLE DES PROGRAMMES LOCAUX DE PRÉVENTION.....	21
5.1. Un référentiel des coûts expérimental permettant une première approche des coûts.....	22
5.2. Une première démarche méthodologiquement intéressante mais aux résultats encore trop peu significatifs	23
5.3. Une efficacité des plans locaux de prévention difficile à mesurer.....	25

Annexe VI

Modifier les comportements, mobiliser les acteurs pour réduire la production de déchets, promouvoir et améliorer le geste de tri en vue d'un meilleur recyclage, favoriser le réemploi et lutter contre le gaspillage alimentaire sont autant d'objectifs auxquels la prévention des déchets entend contribuer. Elle constitue un enjeu majeur et un accompagnement indispensable de toute la chaîne de gestion des déchets ménagers et assimilés.

La prévention des déchets porte sur toutes les étapes du cycle de vie du produit, de production et de consommation, avant la prise en charge du déchet par un opérateur ou par la collectivité depuis l'extraction de la matière première jusqu'à la réutilisation et le réemploi.

1. Le cadre réglementaire européen et national fixe des objectifs ambitieux

1.1. Le cadre réglementaire européen

Il définit la prévention comme « *toutes les mesures prises avant qu'une substance, une matière ou un produit ne devienne un déchet, lorsque celles-ci concourent à la réduction d'au moins un des items suivants* :

- *la quantité de déchets générés y compris par l'intermédiaire du réemploi ou de la prolongation de la durée d'usage des substances, matières ou produits ;*
- *les effets nocifs des déchets produits sur l'environnement et la santé humaine ;*
- *la teneur en substance nocives pour l'environnement et la santé humaine dans les substances, matières ou produits ».*

La directive cadre déchets 2008/98/CE a conforté la priorité donnée à la prévention autour d'un objectif de découplage du produit intérieur brut et de la production de déchets. Il est fait obligation aux États membres de l'union de mettre en place des plans de prévention dans un délai de cinq ans.

La « *hiérarchie des modes de gestion des déchets* », telle que définie dans la directive-cadre européenne sur les déchets, donne la priorité à la prévention de la production des déchets, et définit les modes de gestion à privilégier pour les déchets dont la production n'a pu être évitée (dans cet ordre, préparation à la réutilisation, recyclage, valorisation énergétique et élimination). Cette hiérarchie ordonne les différents modes de gestion selon leur impact environnemental. Bien qu'il puisse y avoir des exceptions, ces impacts sont considérés comme croissants de la prévention à l'élimination.

1.2. Le cadre réglementaire national

Le concept de prévention a été introduit dans la loi déchets de 1992 pour « *prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la production et la distribution de déchets* ».

La loi dite « Grenelle 1 » du 3 août 2009 conforte cette priorité donnée à la prévention des déchets en fixant notamment un objectif de réduction de la production d'ordures ménagères et assimilées¹ (OMA) de 7 % par habitant durant les 5 prochaines années. Elle fixe par ailleurs

¹ Les déchets assimilés regroupent les déchets des activités économiques qui, compte tenu de leurs caractéristiques et des quantités produites, peuvent être collectés ensemble sans sujétions techniques particulières. Il s'agit de déchets des entreprises (artisans, commerçants, ...) et de déchets du secteur tertiaire (administrations, hôpitaux, ...) qui sont collectés par la même voie que les ordures ménagères, dans le cadre du service public de gestion des déchets. On estime à environ 20% la part des assimilés dans le flux des déchets ménagers et assimilés.

Annexe VI

l'objectif de réduction globale de 15 % des quantités de déchets partant en incinération ou en stockage, à l'horizon 2012 afin de prévenir les pollutions et préserver les ressources. Elle propose la généralisation des plans et programmes locaux de prévention et la mise en place de la tarification incitative.

La loi dite « Grenelle 2 » du 10 juillet 2010 rend obligatoire, à partir du 1^{er} janvier 2012, la mise en œuvre d'un programme local de prévention (PLP) par les collectivités ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en charge de la collecte et du traitement des déchets. Leur périmètre est élargi aux déchets ménagers et assimilés par rapport aux objectifs du Grenelle 1.

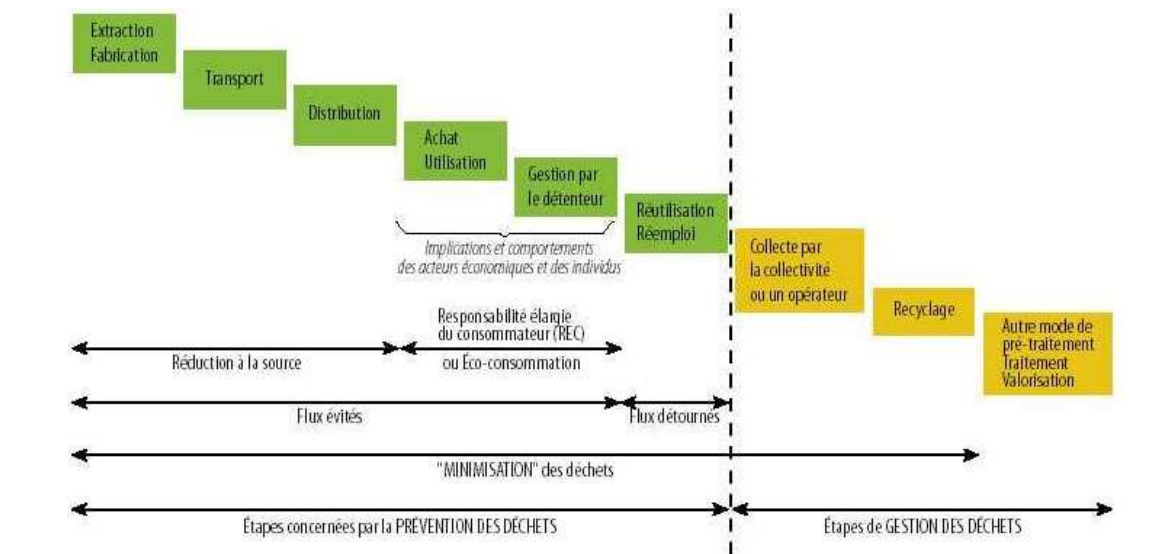
La traduction réglementaire de la loi de Grenelle 2 et de l'ordonnance du 17 décembre 2010 de transposition de la directive cadre déchets est assurée par le décret du 11 juillet 2011.

Une note du ministère du Développement durable de décembre 2011 fixe l'objectif de réduction des OMA à 362 kg/habitant en 2013 (contre 390 kg/habitant en 2008).

2. La prévention est une démarche partenariale qui favorise une consommation responsable et une production plus respectueuse de l'environnement

Avant d'analyser les actions menées par la France en matière de prévention et l'organisation territoriale mise en place pour atteindre les objectifs fixés à l'échelon national et européen, il est utile de revenir sur quelques définitions, le schéma suivant permettant de préciser les principaux contours de la prévention des déchets.

Graphique 1 : La prévention des déchets au sein du cycle de vie des produits



Source : Plan national de prévention des déchets : 2014-2020

La prévention des déchets constitue un levier important pour réduire les pressions de nos modes de production et de consommation sur les ressources naturelles. Elle porte sur toutes les étapes du cycle de vie du produit, de production et de consommation, avant la prise en charge du déchet par un opérateur ou par la collectivité depuis l'extraction de la matière première jusqu'à la réutilisation et le réemploi.

L'objectif de la prévention est de favoriser, par un important travail de sensibilisation, de mobilisation et d'animation, des changements de comportement de la part des producteurs

Annexe VI

de déchets, que sont les ménages, les entreprises et les administrations tant au niveau de la production (écoconception) que de la consommation (achat, utilisation, gestion domestique). Cette mission ne peut se concevoir et s'accomplir que dans le cadre d'un partenariat et d'une mise en cohérence des échelons territoriaux ainsi qu'entre acteurs publics, privés et associatifs. Les collectivités locales et territoriales jouent à cet égard un rôle essentiel.

La prévention des déchets comprend toutes les actions permettant de réduire les flux de déchets ménagers à la charge de la collectivité.

On parle de flux évités ou de flux détournés :

- ◆ les flux évités sont les déchets non générés du fait d'actions de prévention en amont du cycle de vie (via le réemploi par exemple – l'objet est revendu ou donné sans passer par le statut de déchet) et les déchets non mis à la collecte municipale du fait d'actions de gestion domestique (changement d'usage : compostage, paillage, réemploi à d'autres fins...);
- ◆ les flux détournés via la réutilisation qui concerne les produits pris en charge par une organisation afin d'en prolonger la durée de vie ou de lui offrir une deuxième vie dans le même usage (flux détournés en vue de reconditionnement, réparation, ...).

On distingue la prévention amont de la prévention aval :

- ◆ la « prévention amont » des déchets, concerne les mesures à l'initiative des fabricants, des metteurs sur le marché et des distributeurs avant qu'un produit ne soit vendu à un consommateur final (par exemple la réduction d'emballage) ;
- ◆ la « prévention aval » des déchets concerne les mesures à l'initiative du consommateur final (achats responsables, compostage domestique, orientation des produits en fin d'usage vers la réparation ou les filières de réutilisation).

On distingue enfin le réemploi de la réutilisation :

- ◆ le « réemploi » est une action de prévention particulière désignant « toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus » (Article L. 541-1-1 du Code de l'environnement). Les substances, matières ou produits qui sont réemployés ne prennent pas le statut de déchet (la vente d'occasion est un exemple de réemploi) ;
- ◆ la « réutilisation » implique que les produits ou substances soient devenus des déchets préalablement à l'opération permettant leur réutilisation. Cette dernière suppose donc, à l'inverse du réemploi, une phase de collecte (les vêtements déposés dans des bornes d'apport volontaire et qui sont revendus correspondent à une opération de réutilisation).²

Au-delà des actions menées par l'État dans le cadre de son plan national de prévention, la mise en œuvre des objectifs en matière de prévention inscrits dans la loi s'articule le plus souvent autour de deux grands types d'actions :

- ◆ le déploiement de plans de prévention à l'échelle départementale, portés le plus souvent par les conseils généraux ou les collectivités territoriales qui proposent des objectifs et orientations en matière de prévention sur leur territoire. Ils s'accompagnent d'une sensibilisation et d'une animation du réseau des collectivités locales pour faciliter l'émergence de programmes de prévention locaux portés par des EPCI. Ces plans peuvent être aidés par l'ADEME avec un objectif de couverture maximale du territoire défini afin qu'au minimum 80 % de la population soient concernés ;

² Plan national de prévention des déchets 2014-2025.

Annexe VI

- ◆ le déploiement de programmes locaux de prévention portés par les EPCI ayant la compétence collecte et/ou traitement des déchets qui permettent d'agir directement et très concrètement auprès des ménages et des acteurs économiques locaux à travers des actions de sensibilisation, de communication ou des programmes d'accompagnement de leurs initiatives (à l'image du compostage). L'ADEME apporte son soutien à la mise en œuvre de ces plans locaux, sous la forme de contrats pluriannuels de performances, afin d'atteindre l'objectif de réduction de 7 % en 5 ans des ordures ménagères et assimilées du territoire concerné.

Si la loi a prévu la généralisation de ces plans de prévention à compter du 1^{er} janvier 2012 elle ne peut suffire à en garantir l'efficacité. Au-delà des actions de sensibilisation, de communication et de mobilisation des acteurs autour d'objectifs de diminution de la production des déchets ou de leur meilleur tri, des investissements spécifiques en faveur du recyclage, du réemploi ou encore du compostage sont nécessaires.

3. Le Plan national de prévention 2004-2012

La France a adopté son premier Plan national de prévention de la production des déchets en 2004 avec pour mission de créer un cadre et une dynamique afin de « rendre la prévention aussi présente à l'esprit des Français que le recyclage ». Ce plan devait s'articuler autour de trois axes : mobiliser les acteurs, agir dans la durée, assurer le suivi des actions.

Le plan national de prévention des déchets de 2004 a ensuite été complété en 2006 puis en 2009 :

- ◆ par un « plan national de soutien au compostage domestique » qui prévoyait trois actions majeures :
 - développer les connaissances techniques sur le compostage domestique ;
 - soutenir la réalisation d'opérations en matière de compostage domestique ;
 - développer les connaissances des collectivités et des ménages sur le compostage domestique ;
- ◆ par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement qui a permis de prolonger les actions de prévention engagées au niveau national et a abouti à l'intégration de mesures de prévention dans le cadre du « plan d'actions déchets 2009-2012 », qui ont fait l'objet d'une déclinaison dans le code de l'environnement.

Ce plan d'action a été construit autour de cinq axes :

- ◆ réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années ;
- ◆ agir pour la prévention des déchets des entreprises ;
- ◆ augmenter le recyclage matière et organique afin d'orienter vers ces filières un taux de 35 % en 2012, et de 45 % en 2015, de déchets ménagers et assimilés. Ce taux est porté à 75 % dès 2012 pour les déchets des entreprises. La filière emballages ménagers, en particulier, est rénovée pour mettre en œuvre les engagements du Grenelle : augmentation du taux de recyclage à 75 % en 2012, encouragement à l'écoconception, extension aux emballages ménagers consommés hors foyer, hausse de la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement à 80 % des coûts nets de référence d'un service de tri et de collecte optimisé, réforme de la gouvernance ;

Annexe VI

- ◆ atteindre les objectifs du Grenelle en matière de valorisation matière des déchets et de réduction des flux stockés et incinérés suppose de doubler, d'ici 2015, les capacités de valorisation biologique de la fraction organique des déchets ménagers et assimilés. Il s'agit donc de réunir les conditions pour développer la collecte sélective de la part fermentescible des déchets, le compostage domestique, le compostage industriel et la méthanisation. L'objectif constant est de permettre le retour au sol d'une matière organique de qualité, compatible avec les objectifs de préservation des milieux ;
- ◆ réviser les plans de gestion des déchets conformément à la directive européenne du 19 novembre 2008 sur les déchets. Ces plans constituent les feuilles de route des projets à mener dans chaque département. Ils déterminent des indicateurs de performance de la gestion des déchets et définissent les modalités de suivi de ces indicateurs.

Ce plan est piloté depuis 2009, au sein du Conseil national des déchets, par un groupe réunissant des représentants des administrations, des collectivités locales, des associations de consommateurs et de protection de l'environnement, des professionnels des déchets, des industriels et de la distribution.

Une quarantaine d'actions de niveau national ont donc été identifiées autour de différentes thématiques : écoconception, filière responsabilité élargie des producteurs (REP), réemploi, gaspillage alimentaire, BTP, compostage, écolabels, etc. Une grande majorité ont été menées à bien. Trente-sept actions sont réalisées ou en cours de réalisation. Parmi celles-ci, cinq actions portant notamment sur les déchets du BTP ou la fiscalité n'ont pas encore abouti.

3.1. Un premier bilan du Plan 2004-2012 en demi-teinte qui appelle une plus forte mobilisation des acteurs et des moyens à la hauteur des ambitions

Le Plan national de prévention 2004-2012 présente globalement un bilan positif : sur la base des chiffres les plus récents, les OMA sont passées de 396 kg/habitant en 2007 à 366 kg/habitant en 2011, soit une baisse de plus de 6 % en 4 ans, même s'il est encore trop tôt pour savoir si l'objectif a été in fine atteint.

Par ailleurs deux opérations emblématiques de ce plan ont connu un réel succès, avec la division par 10 du nombre de sacs de caisse dans la grande distribution, ou encore l'opération « stop pub » qui a permis une économie de 14 kg de papier par an et par personne participant à ce geste.

Néanmoins, la baisse de la production des ordures ménagères et assimilées par habitant sur la période 2008-2011 ne s'est pas traduite par une diminution parallèle de la production des déchets ménagers et assimilés. En effet, à la différence des déchets ménagers et assimilés, les « ordures ménagères et assimilées » (OMA) ne recouvrent que les déchets collectés de façon régulière par le service public de gestion des déchets, et excluent donc les déchets collectés de manière occasionnelle (collecte d'encombrants, de déchets verts, de déblais et gravats, en déchetteries ou en porte-à-porte). L'augmentation de la production des déchets occasionnels (principalement collectés en déchetteries) a compensé la baisse des ordures ménagères et assimilées. Sur les 38,6 millions de tonnes de déchets ménagers et assimilées collectées par le service public, 12,8 millions de tonnes proviennent des déchetteries (197 kg/hab./an).

Enfin la crise économique (notamment dans de secteurs comme la construction) a probablement pesé dans la baisse de la production de déchet. Toutefois, la baisse de l'intensité matérielle (matières consommées par la population / PIB) s'est accentuée, la matière consommée par habitant s'établissant à 12,4 t/hab. contre 14t/hab. dans la période 1990-2007 mais cette baisse peut aussi s'expliquer en partie par la tertiarisation de l'économie et l'amélioration de l'efficacité de l'appareil productif.

3.2. Des publics plus sensibles à leur environnement et qui tendent à modifier leurs comportements en matière de consommation et de tri.

3.2.1. Des consommateurs plus attentifs, dès l'acte d'achat, à la quantité de déchets que leur consommation risque d'occasionner

Une étude du CREDOC réalisée pour l'ADEME³ révèle que, malgré la crise économique, les questions écologiques restent une préoccupation de nos concitoyens : 86 % des Français se disent aujourd'hui sensibles à l'environnement. Entre 2003 et 2010, la proportion de personnes qui déclarent être attentives à la quantité de résidus que leur achat occasionnera est devenue majoritaire, passant de 41 % à 52 %. Une autre étude confirme cette tendance : 51 % des Français déclarent choisir des produits avec peu d'emballages et 36 % disent qu'ils pourraient le faire facilement.

Au-delà des progrès réalisés en matière de tri des déchets, une attention nouvelle est portée aux emballages même si le rapport qualité prix reste un critère majeur de choix des produits. Plus d'un Français sur deux (52 %) est attentif aux emballages des produits qu'il achète et en tient davantage compte dans ses choix. Ils n'étaient que 41 % dans ce cas il y a sept ans. La part des consommateurs totalement insensibles à ces questions est quant à elle en forte diminution (de 35 % à 21 %). Néanmoins seuls 36 % des Français se disent prêts à payer 10 % plus chers des produits reconnus comme préservant l'environnement, alors qu'ils étaient 66 % dix ans plus tôt.

3.2.2. Un geste de tri qui s'impose de plus en plus aux familles et qui traduit une plus grande sensibilité au développement durable

Une partie importante de la population reconnaît aujourd'hui qu'elle produit trop de déchets et que c'est à ce niveau qu'elle pourrait le plus contribuer à préserver l'environnement⁴. Deux personnes sur trois reconnaissent que leur foyer en rejette trop et les trois quarts estiment qu'ils pourraient faire plus attention⁵.

Ainsi le geste de tri devient-il naturel dans de nombreux foyers : aujourd'hui, 71 % des Français déclarent trier systématiquement les piles (la proportion n'était que de 30 % en 1998), 69 % mettent systématiquement de côté les papiers journaux (contre 37 % en 1998), 76 % jettent à part le verre (contre 65 % en 1998) et 71 % trient les emballages⁶.

Si les jeunes, les catégories disposant de faibles revenus (ouvriers, inactifs) et les habitants de la région parisienne restent les plus rétifs au geste de tri, ils sont en train de combler leur retard : 46 % des 25-39 ans triaient systématiquement leurs déchets en 2010 contre 32 % quatre ans auparavant. La progression est similaire chez les ouvriers (45 % contre 33 %) et les habitants de la région parisienne (49 % contre 32 %).

Plus globalement 82 % des Français déclarent trier la plupart de leurs déchets pour le recyclage (contre 66 % des Européens)⁷ ; 47 % déclarent faire un compost avec tout ou partie des déchets de leur jardin ou de leur cuisine⁸ ; 96 % des Français déclarent être attentifs à ne

³ Étude CREDOC sur les évolutions du comportement des Français face au développement de l'économie circulaire- juin 2014.

⁴ CDV (2013) pour le SOeS, Opinions des Français en matière d'environnement.

⁵ Baromètre de la prévention des déchets, ADEME, 2013.

⁶ INSEE, Enquête permanente sur les conditions de vie pour l'année 1998, CDV pour l'année 2010.

⁷ Eurobaromètre spécial, n°365, 2011.

⁸ Baromètre prévention des déchets, ADEME, 2013.

pas jeter de produits alimentaires (63 % sont même « très attentifs », +7points par rapport à 2011)⁹.

Certes, les sensibilités et les résultats varient d'un territoire à l'autre. La tradition rurale du compostage permet de réduire la quantité de déchets, notamment les restes de table et les fermentescibles. Il est cependant actuellement difficile de mesurer la quantité de déchets ainsi évités et il serait nécessaire comme le suggère l'ADEME dans son évaluation de 2014 sur ses aides à la promotion de la gestion de proximité des bio-déchets (dont le compostage domestique) de mettre en place des outils de suivi et de passer d'une phase d'équipement en composteurs à une phase d'évaluation.

3.2.3. Des consommateurs de plus en plus sensibles au prix, à la durée de vie et au réemploi des objets qu'ils achètent

Sans que l'on puisse affirmer qu'il s'agit d'une tendance structurante, de nouvelles formes de consommation ont vu le jour et se sont développées avec la crise. De l'achat d'occasion, au réemploi en passant par la location l'échange ou le troc, les objets acquièrent une seconde vie.

Ainsi le consommateur considère de plus en plus que le réemploi est un mode de consommation qui a de l'avenir (90 % dont 49 % sont tout à fait d'accord avec cette affirmation)¹⁰.

En 2012, 75 % des consommateurs ont acheté des produits d'occasion, contre 59 % en 2004 ; 35 % recourent aux vides-greniers et brocantes aujourd'hui, contre 28 % il y a 7 ans. Les sites de vente (ou de dons) entre particuliers connaissent un succès fulgurant.

Par ailleurs, nombre d'entre eux déclarent acheter désormais des produits neufs en envisageant la possibilité de les revendre d'occasion par la suite (30 % en 2011, contre 12 % en 2009).

Bien entendu, le prix d'achat plus que la cause environnementale reste la raison principale de l'acheteur d'occasion qui préside à ses choix, en particulier la possibilité de bénéficier de produits d'une gamme supérieure à un même prix (63 % des Français citent cette raison), un moyen de consommer plus (47 %), une contrainte financière (46 %), l'achat militant (44 %)¹¹. Seuls 36 % des Français se disent prêts à payer 10 % plus cher des produits reconnus comme préservant l'environnement, alors qu'ils étaient 66 % en 1994¹².

Enfin la réparation reste une pratique assez répandue ; malgré l'obsolescence rapide de certains produits actuels, 54 % des Français font réparer leurs appareils électroménagers, hi-fi, vidéo ou informatiques plutôt que d'en acheter de nouveaux.

Ces évolutions de comportement par rapport à l'objet acquis, à la prolongation de sa durée de vie et à son réemploi peuvent sans doute constituer un bon ferment pour la mise en œuvre d'une politique de développement d'une économie circulaire basée sur le réemploi des objets et la réutilisation des déchets.

⁹ Baromètre prévention des déchets, ADEME, 2011 et 2013.

¹⁰ ADEME, les Français et le réemploi des produits usagés (2012).

¹¹ Observatoire Cetelem de la consommation : « consommer en 2010, pas moins, mais mieux ».

¹² CDV (1994-2010).

3.2.4. Des consommateurs insuffisamment informés et qui restent méfiants à l'égard de « l'éco-blanchiment »

L'information et la communication vers les citoyens comme vers les consommateurs constituent un enjeu majeur de la politique de gestion des déchets. Nombreux d'entre eux sont encore trop souvent perplexes quand il s'agit de décider dans quelle poubelle il faut jeter tel ou tel objet (39 %). De même, le repérage des produits respectueux de l'environnement reste problématique pour 65 % des consommateurs.

De surcroît, si leur sensibilité à l'environnement s'avère plus forte, les consommateurs français se méfient beaucoup du « *green washing* » : moins d'une personne sur trois considère comme claires, suffisantes et scientifiquement fondées, les informations sur les produits présentés comme respectant l'environnement. Il en est de même des labels officiels : moins d'une personne sur deux connaît l'écolabel NF environnement, une personne sur trois seulement reconnaît l'écolabel norme Européenne.

Les Européens ne semblent pour autant pas mieux informés que les Français : seulement 17 % en moyenne d'entre eux reconnaissent l'écolabel européen et parmi ceux qui le reconnaissent, la moitié ne sait pas dire à quoi il correspond. Ainsi seule une courte majorité de la population considère utile l'étiquetage environnemental.

3.2.5. Une multiplication des labels, des pictogrammes et des messages qui nuit à la bonne compréhension des consignes de tri

Les logos et les pictogrammes "écologiques" se multiplient sur les emballages des produits. Si cette profusion peut traduire¹³ une plus grande préoccupation en faveur de l'environnement, elle ne facilite pas le choix des consommateurs lors de l'acte d'achat ni le respect des consignes de tri lors de la fin de vie. En effet, ils se trouvent confrontés à de nombreuses informations graphiques dont ils ne connaissent ni la signification, ni la portée, qu'ils interprètent mal et dont ils ignorent la fiabilité.

La mission préconise un effort de clarification et de simplification en matière de signalétique des consignes de tri pour faciliter et encourager les bonnes pratiques.

Une première réponse à cette préoccupation de clarification et d'harmonisation des consignes de tri a été apportée en 2012 par le législateur : le « Triman ». Ce pictogramme harmonisé devra être appliqué en France sur tous les produits recyclables qui sont soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs.

Graphique 2 : Pictogramme « Triman »



Issu de l'article 199 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 « portant engagement national pour l'environnement », ce dispositif a été codifié à l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement. Sa mise en place permettra d'informer de manière simple les consommateurs résidant en France que le produit acheté ne doit pas être jeté dans la poubelle des ordures ménagères résiduelles, car il relève d'une consigne de tri. Il s'inscrit dans une perspective plus large d'amélioration des taux de recyclage et de réduction des quantités de déchets partant en incinération ou en stockage.

¹³ Le logo peut également signifier que l'emballage a acquis l'éco-contribution, pas qu'il est recyclable.

Annexe VI

Initialement, il devait s'appliquer au plus tard le 1^{er} janvier 2012. Néanmoins, cette échéance n'a pas été respectée, en raison de l'absence de publication d'un décret d'application de cette disposition et d'une forte opposition de certains industriels et éco-organismes, réticents à sa mise place. C'est dans ce contexte que les parlementaires ont décidé, aux termes de l'article 19 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 *habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises*, de modifier la rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement afin de reporter, du 1^{er} janvier 2012 au 1^{er} janvier 2015, l'entrée en vigueur du dispositif. À cette occasion, les parlementaires ont exclu les emballages ménagers en verre du champ d'application du dispositif dans la mesure où le dispositif de collecte des verres est déjà bien connu de la part des consommateurs français.

Ainsi dans sa version issue de la loi du 2 janvier 2014 précitée, l'article L. 541-10-5, alinéa 2 du code de l'environnement énonce qu'« *à l'exclusion des emballages ménagers en verre, tout produit recyclable soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs mis sur le marché à compter du 1er janvier 2015 fait l'objet d'une signalétique commune informant le consommateur que ce produit relève d'une consigne de tri. Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent alinéa* ».

Un projet de décret est actuellement en cours d'examen par le Conseil d'État. Il prévoit dans sa rédaction actuelle, que « *tout metteur sur le marché de produits recyclables, soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs, doit informer le consommateur par une signalétique commune que ceux-ci relèvent d'une consigne de tri.*

Le Triman devient donc, à minima, la signalétique commune en matière de consigne de tri. Néanmoins, pour prendre en compte les spécificités de certaines filières REP (Déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), Piles, accumulateurs, meubles) ou de certains produits (pneumatiques,) il leur est laissé la possibilité de faire figurer le pictogramme sur la notice ou sur des supports dématérialisés (site internet).

La mission considère que le pictogramme « Triman », sous réserve qu'il soit promu de façon coordonnée à tous les échelons du territoire et par l'ensemble des acteurs en charge des déchets, peut constituer une première réponse efficace à la nécessaire harmonisation des consignes de tri et à leur bonne compréhension par l'utilisateur¹⁴.

Dans un second temps, en fonction d'une éventuelle extension des consignes de tri et d'une harmonisation des schémas de tri, une indication précise du bac de destination devra être présente sur l'emballage pour accompagner encore mieux le consommateur dans sa démarche de tri.

Toutefois, la mission souligne les limites de l'approche actuelle :

- ◆ la possibilité de s'acquitter de l'obligation sous une forme dématérialisée via le site internet de l'entreprise constitue une entorse majeure faite au dispositif de transparence pour le consommateur. S'il devient nécessaire de consulter un site internet (qu'il faut déjà identifier) afin de savoir si tel ou tel produit est recyclable, la simplicité du geste de tri est fortement altérée ;
- ◆ l'absence d'extension à l'ensemble des pays de l'Union européenne lui fera perdre de son efficacité ;
- ◆ par ailleurs, il n'est pas adapté à ceux des emballages plastiques qui ne font l'objet que du « tri « étendu » comme les barquettes, les pots et les films plastiques. Il faudra sans doute prévoir un petit nombre de logo pour traiter les différents cas, en laissant le soin aux collectivités de préciser sur leur bacs d'accueil des recyclables les logos collectés en recyclable ;

¹⁴ La mission ne se prononce pas sur la pertinence du pictogramme en tant que tel. Sa recommandation porte sur la généralisation d'une indication claire et harmonisée sur le caractère recyclable des produits.

Annexe VI

- ◆ enfin, le maintien de logos parallèles liés par exemple à l'éco-contribution (mais qui ne renseigne aucunement sur la recyclabilité de l'emballage par exemple) continuera à créer de la confusion chez le consommateur.

Il sera donc nécessaire de poursuivre le dialogue engagé avec les producteurs comme au niveau européen pour que le (ou les) dispositif(s) retenu(s) s'applique(nt) le plus largement possible sur notre territoire et qu'il(s) soi(en)t étendu(s) à moyen terme, à l'ensemble des pays de l'Union.

Proposition n° 1 : Rendre plus cohérente et plus efficace la communication sur les consignes de tri des recyclables en s'appuyant prioritairement sur une signalétique commune apposée directement sur les produits et/ou sur les emballages et en écartant les logos créant de la confusion dans l'esprit du consommateur.

3.3. Des acteurs multiples aux intérêts parfois divergents qu'il faut mobiliser et faire travailler en synergie

Les acteurs de la prévention sont nombreux et variés, du consommateur qui achète des produits et jette ses déchets, aux fabricants et distributeurs de produits, en passant par les entreprises, les administrations et les collectivités. La prévention ne peut donc qu'être le résultat de l'action coordonnée de tous les acteurs de la prévention, les initiatives des uns confortant l'intérêt des autres à agir. Elle doit notamment intégrer des contraintes territoriales fortes qui divergent d'un bassin de vie à l'autre.

De fait, si les actions de prévention de la production de déchets concernent une multitude de publics différents, les acteurs publics et les ménages constituent les deux publics cibles des principales actions recensées.

Bien sûr, les entreprises (production et hors production) ont été également fortement ciblées. La grande distribution a porté un nombre limité d'actions mais parmi les plus emblématiques. Le secteur CHR (cafés-hôtels-restaurants), quant à lui, réputé producteurs de bio-déchets, mériterait, à l'image de la grande distribution ou de la restauration collective, des actions plus ciblées notamment dans le cadre de la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Même s'il existe ici ou là des expériences intéressantes en matière de sensibilisation des scolaires et des enseignants à la prévention ceux-ci mériteraient un investissement plus spécifique et plus significatif à l'échelle nationale. Il en est de même des acteurs de l'économie sociale et solidaire.

3.4. Des moyens significatifs consacrés à la prévention et à la communication en matière de déchets qui devront être confortés et s'inscrire dans la durée.

Le plan 2004-2012 s'était donné pour objectif de faire de la prévention des déchets une préoccupation présente durablement à l'esprit du citoyen comme du consommateur. Trois axes majeurs avaient été définis : mobiliser les acteurs, agir dans la durée et assurer le suivi des actions.

L'État a consacré une enveloppe financière importante aux mesures de prévention des déchets grâce notamment à la réforme de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) de 2009. 159 M€ ont été dédiés à la prévention entre 2009 et 2011, soit 31 % du montant des soutiens de l'État à la politique relative aux déchets. Ils ont notamment permis de faire émerger une réelle dynamique locale à travers la mise en place progressive des plans et programmes locaux de prévention par les collectivités locales.

Annexe VI

Ce sont plus de 378 programmes locaux et 45 plans territoriaux répartis dans 25 régions qui ont ainsi vu le jour entre 2002 et 2012. Les plans territoriaux ont concerné plus de 42 millions d'habitants. Selon le dernier rapport de la Cour des Comptes (2014), 64 % de la population bénéficient désormais d'un tel programme. Ces plans départementaux et ces programmes locaux de prévention ont été largement soutenus par l'ADEME.

Le « Cadre national pour la prévention des déchets » a identifié plusieurs types d'instruments pouvant favoriser utilement la prévention des déchets :

- ◆ la réglementation en faveur de la prévention ;
- ◆ les aides et incitations ;
- ◆ les démarches volontaires ;
- ◆ le partage de l'information, la communication et la sensibilisation.

La France a joué de manière équilibrée sur l'ensemble de ces leviers de la prévention. Ainsi, en 2011, près de 9 Français sur 10 (88 %) déclaraient avoir déjà entendu parler de gestes ou d'actions permettant de réduire la quantité de déchets ménagers, soit une progression de 9 points par rapport à 2005.

Cet effort, pour rester efficace, doit s'inscrire dans la durée et mériter des moyens adaptés aux objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés.

3.4.1. Une mobilisation des acteurs à grande échelle

Le partage de l'information, la communication et la sensibilisation sont des instruments particulièrement utilisés, pour sensibiliser et mobiliser les acteurs et qui semblent avoir atteint leur but dans le cadre de ce premier plan.

Ainsi les campagnes nationales de sensibilisation sur trois ans (2005-2008 ; 2009-2012) menées par le ministère en charge de l'environnement et par l'ADEME à destination des particuliers, ont abouti à une première prise de conscience collective des enjeux de la prévention.

Elles ont créé un besoin d'information sur le tri, le compostage, le recyclage et permis de premiers changements de comportements à travers notamment :

3.4.1.1. L'organisation de rencontres nationales périodiques

Ces journées visent à présenter les actions déjà réalisées et à permettre aux différents acteurs d'échanger et de discuter d'une stratégie élargie d'actions. La prévention est régulièrement présente, sous forme de séances plénières ou d'ateliers.

3.4.1.2. Une campagne nationale de sensibilisation des Français s'appuyant fortement sur la semaine européenne de réduction des déchets

Cette campagne organisée par l'ADEME, en partenariat avec les acteurs et associations intéressés, s'appuie sur la semaine européenne de réduction des déchets (SERD). Elle met en valeur des exemples positifs et/ou concrets sur la façon de diminuer la quantité de déchets produite. Les campagnes d'information sur les déchets ont porté sur le tri sélectif, la prévention de la production des déchets et se sont déclinées sous la forme de spots publicitaires sur les grandes chaînes nationales de télévision et de radio.

De nombreuses actions de sensibilisation sont organisées partout en France avec l'assistance de l'ADEME (auprès des scolaires, dans les magasins, ...) afin de « *donner des clés pour agir au quotidien aussi bien à la maison, au bureau ou à l'école, en faisant ses achats ou même en bricolant* ».

Ainsi les collectivités, les associations, les entreprises, les établissements scolaires, les maisons de retraite et même, les particuliers peuvent organiser une action de sensibilisation durant la SERD. L'édition 2012 des rencontres européennes organisées en juin 2012 a permis à 650 participants venus des 20 États membres, d'échanger sur leurs pratiques et de partager leurs expériences, résultats et perceptions en matière de prévention. La même année, 2 888 actions ont été mis en œuvre par plus de 883 porteurs de projets, parmi lesquels de nombreuses collectivités locales et administrations, répartis sur tout le territoire.

3.4.1.3. Deux actions emblématiques particulièrement positives

Le ministère de l'écologie et du développement durable a ouvert en juin 2003, deux chantiers qui constituent un symbole des changements de pratiques :

- ◆ le chantier « sacs de caisse »

La grande distribution a été appelée à se saisir dès 2004 de ce dossier emblématique et à réfléchir, dans le cadre d'un groupe de travail, aux initiatives à prendre pour limiter la distribution en nombre de sacs plastiques, favoriser l'utilisation d'offres alternatives durables et réutilisables, promouvoir le recyclage et sensibiliser le consommateur pour utiliser moins de sacs jetables et ne pas abandonner leurs déchets dans la nature. Entre 2002 et 2010 leur nombre a été ainsi diminué par 10 dans la grande distribution. Si en 2011 la France était passée sous la barre du milliard d'unités dans la grande distribution, le nombre de sac non réutilisables était de 0,71 milliard d'unités en 2012¹⁵.

Ce chantier engagé depuis 10 ans devrait aboutir dans le cadre du projet de loi sur la biodiversité. Un amendement au projet de loi biodiversité a prévu l'interdiction pure et simple de l'utilisation des sacs plastiques non réutilisables à compter du 1^{er} janvier 2016, à l'exception des sacs compostables (compostage domestique) et biosourcés pour les sacs dits « fruits et légumes », utilisés pour l'emballage des fruits et légumes, des poissons et des viandes. Des alternatives seront néanmoins possibles grâce à des sacs compostables, fabriqués à partir de matière végétale. Cette décision est, de plus, considérée comme une opportunité de valoriser la production de nouveaux sacs innovants et écologiques en France. En effet, aujourd'hui, 90 % des 12 milliards de sacs dits « fruits et légumes » sont importés depuis l'Asie.

- ◆ le chantier « Imprimés non souhaités ou opération Stop pub »

Un dispositif de prévention relatif à la distribution en boîtes aux lettres d'imprimés publicitaires a été créé. Il se matérialise à la fois par un autocollant, distribué sur demande, et apposé par les particuliers qui le souhaite sur leur boîte aux lettres, afin de manifester leur refus de recevoir la publicité et par la mise en place un système de contribution obligatoire des organismes produisant des imprimés non sollicités aux coûts d'élimination de ces déchets.

3.4.1.4. Un succès des plans de prévention qui repose aussi sur la formation des acteurs

Au-delà des moyens consacrés à la sensibilisation et à la communication, le succès de ces plans repose en aussi en grande partie sur l'important programme de formation mis en œuvre. Entre 2009 et 2012, 195 sessions de formation ont été organisées qui ont concerné plus de 2 400 stagiaires. En 2011 et 2012 ce sont plus de 3 000 élus qui ont suivi les modules de sensibilisation mis en œuvre par l'ADEME.

¹⁵ Prévention des déchets : Bilan 2012 ADEME.

3.4.2. Une nécessité absolue pour atteindre les objectifs fixés : inscrire les actions de prévention dans la durée

La France a souhaité inscrire son action dans le long terme, car l'objectif de réduction de 7 % par an et par habitant des déchets ménagers et assimilés produits, ne peut être atteint qu'au travers d'une politique et d'outils s'inscrivant dans la durée.

Parmi les actions les plus significatives qui s'inscrivent dans la durée un certain nombre sont d'aspect réglementaire, d'autres relèvent de la sensibilisation et de la communication, d'autre enfin sont de dimension fiscale.

3.4.2.1. La plus grande implication des producteurs au travers de la « responsabilité élargie du producteur » (REP)

Les politiques de collecte sélective et de recyclage des déchets des ménages s'appuient pour partie, notamment en ce qui concerne les recyclables secs des ordures ménagères (RSOM), sur les filières dites de responsabilité élargie des producteurs (REP) découlant du principe pollueur-payeur. La montée en puissance de ces filières et la mise en place de nouvelles filières a permis des progrès très significatifs en matière de recyclage des déchets.

3.4.2.2. Les actions de sensibilisation, de communication et de formation qui visent à :

- ◆ une consommation responsable et des produits plus respectueux de l'environnement par : la diffusion de guides de la consommation responsable axés sur la prévention des déchets avec le concours des associations de consommation et de protection de l'environnement, la création de nouveaux écolabels pour les produits et la promotion de l'écoconception ;
- ◆ un management environnemental des procédés industriels (écoconception) qui permette à chaque étape de la production d'un produit d'être considérée au regard des impacts qu'elle a sur l'environnement, et notamment en matière de déchets par : la reconnaissance des engagements volontaires et la mise en valeur des actions de management environnemental des entreprises par la certification ISO 14 001 ou l'enregistrement EMAS (Eco Management and Audit Scheme), avec l'apposition d'écolabels, la capitalisation des retours d'expérience : déchets objectifs moins 10 % sur 20 ans ;
- ◆ l'État exemplaire qui doit, au-delà de son rôle institutionnel, montrer l'exemple en matière de prévention en agissant en faveur d'une meilleure gestion des déchets de ses administrations (y compris restauration collective) et d'une diminution des quantités produites (exemple du suivi de la consommation papier). Par ailleurs certaines modalités du code des marchés publics ont été modifiées pour permettre de développer les achats écoresponsables dans les administrations et les collectivités. Un site internet spécifique a été d'ailleurs créé pour encourager et pérenniser la mise en place de la prévention des déchets : www.ecoresponsabilite.gouv.fr

4. Des plans départementaux et locaux de prévention qui sont venus conforter utilement l'action de l'État en matière de prévention des déchets

Comme évoqué plus haut, 378 programmes locaux et 45 plans territoriaux sont issus de l'action de l'État et de l'ADEME sur les territoires. Ils ont contribué, sans aucun conteste, à favoriser la prise de conscience des citoyens et des consommateurs sur les enjeux et les effets positifs de la réduction des déchets. Ils ont constitué également un accélérateur des changements de comportements tant en matière de consommation, que de tri ou de bonne pratique en termes de réduction de bio-déchets et de gaspillage alimentaire.

4.1. Des plans départementaux de prévention souvent volontaristes mais inégalement déclinés

Les plans départementaux de prévention déclinent depuis maintenant plus d'une décennie, sur leurs territoires, les objectifs fixés dans le cadre du plan national de prévention des déchets et les volets prévention des déchets ménagers et assimilés. Portés par les départements ils peuvent couvrir l'ensemble des déchets produits sur leur territoire (déchets des ménages, des collectivités et des entreprises).

Ils précisent généralement :

- ◆ les maîtres d'ouvrage pressentis pour porter les programmes locaux de prévention et leur nombre prévisionnel ;
- ◆ l'animation de ces programmes mise en place à l'échelle du territoire et les soutiens apportés par le département ou la région à ces programmes, le cas échéant en cohérence avec les soutiens de l'ADEME ;
- ◆ les opérations de sensibilisation et de communication conduites au niveau du département ;
- ◆ les modalités d'identification de la politique retenue au niveau du territoire (par exemple labellisation des actions entreprises en application du plan) ;
- ◆ les indicateurs de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du plan sont annexés à ce document : l'état initial de la situation (y compris des programmes déjà existants) et l'évaluation des principaux gisements d'évitement et de détournement et des objectifs généraux de réduction à atteindre pour chacun de ces gisements.

Si la mission a pu apprécier lors de ses visites sur le terrain et de ses entretiens avec les élus et techniciens des départements en charge des déchets, leur grande implication et leur motivation dans la mise en œuvre de leur plan de prévention, elle a fait cependant plusieurs constats :

- ◆ la concertation des acteurs en amont de la définition du plan est inégale d'un département à l'autre ;
- ◆ les effectifs consacrés à la production du plan, à sa mise en œuvre et surtout à son suivi restent souvent très faibles au regard des enjeux ;
- ◆ les actions de sensibilisation et de communication sont diversifiées, parfois innovantes mais ne sont pas toujours pensées et conçues de manière globale ou coordonnées, ce qui peut déconcerter les usagers.

4.2. Des plans locaux de prévention qui se sont démultipliés sur le territoire et qui constituent des actions de prévention au plus près du citoyen

Les programmes locaux de prévention (PLP) des déchets ont contribué à territorialiser et détailler des objectifs de prévention des déchets et à définir les actions à mettre en œuvre pour les atteindre.

Le plus souvent placés sous la maîtrise d'ouvrage d'un EPCI ou d'une commune, les programmes locaux de prévention des collectivités prévoient les actions de prévention des déchets requises pour atteindre les objectifs qui y figurent et si possible en cohérence avec ceux du plan départemental de prévention.

Ils comportent notamment :

- ◆ les partenariats nécessaires pour animer ces actions (notamment avec les associations, la grande distribution, les chambres consulaires, les services de l'État....) ;
- ◆ des moyens humains en charge de l'encadrement et de l'animation du programme ;
- ◆ un plan d'actions dont les principales thématiques sont le plus souvent :
 - la sensibilisation ;
 - les actions éco-exemplaires de la collectivité ;
 - les actions emblématiques nationales (compostage domestique, lutte contre le gaspillage alimentaire, stop pub, sacs de caisse) ;
 - les actions d'évitement de la production de déchets (achats écoresponsables, réutilisation, réparation, réemploi...) ;
 - les actions de prévention quantitative et qualitative des déchets des entreprises ;
 - un budget en cohérence avec les actions et objectifs programmés dans un calendrier ;
 - un dispositif de suivi, d'évaluation et d'amélioration continue du programme.

Ces programmes locaux, le plus souvent déclinaison opérationnelle du plan départemental de prévention, se traduisent par une délibération formelle de la collectivité sur son programme sans laquelle l'aide de l'ADEME n'est pas envisagée. L'existence d'un plan départemental n'est cependant pas une condition nécessaire d'un programme ni du soutien de l'ADEME. La mise en œuvre de ces programmes suppose bien sûr l'implication forte de la collectivité, avec notamment la désignation d'un élu référent et d'un technicien en charge du pilotage.

Les EPCI de plus de 20 000 habitants exerçant la compétence collecte et/ou traitement constituent le cœur de cible du dispositif.

4.3. Des plans locaux de préventions « tous azimuts » qui privilégient souvent la communication papier

La mission a pu apprécier la grande motivation des responsables élus et techniciens en charge de ces plans et des personnes ressources qui y sont affectées. Les programmes ont fortement évolué et la communication s'y est professionnalisée. Elle s'appuie le plus souvent sur des supports papier, guides méthodologiques, plaquettes de sensibilisation, fiches pratiques et sur des supports électroniques (sites internet, applications tablettes ou smartphone, etc.).

Annexe VI

Si un certain nombre de ces plans présentent de réelles innovations en termes de communication on peut néanmoins regretter :

- ◆ une communication parfois restrictive qui privilégie les messages environnementaux au détriment parfois de ceux plus économiques, voire financiers et qui n'intègre pas toujours les spécificités territoriales qui influent sur les comportements (différence entre lieux de vie urbains ou ruraux) ;
- ◆ une prise en compte encore très insuffisante de la prévention via l'écoconception ;
- ◆ plus en amont, une communication sur la consommation qui n'est souvent envisagée que sous l'angle de l'acte d'achat plus rarement sous ceux de l'utilisation, de l'abandon ou du réemploi (en tenant compte cependant que les entreprises ou associations relevant de l'économie sociale et solidaire n'ont pas accès à la publicité) ;
- ◆ des cibles de communication trop larges qui entraînent une dispersion des messages, une déperdition d'énergie et de moyens ;
- ◆ une place insuffisante laissée au dialogue direct avec les citoyens et les consommateurs porté notamment par les ambassadeurs du tri, qui permettrait pourtant de relayer efficacement les consignes normatives et d'améliorer le geste de tri ;
- ◆ une capitalisation encore insuffisante des bonnes pratiques en matière d'actions de prévention des déchets qui nuit à leur diffusion sur le territoire national ;
- ◆ de possibles disparités de pratiques sur des territoires voisins qui nuisent à la crédibilité des messages ;
- ◆ une réelle difficulté à analyser finement l'efficacité et l'efficience des plans de prévention et à en suivre les coûts.

Proposition n° 2 : Recenser, évaluer et capitaliser les bonnes pratiques en matière d'action de prévention des déchets.

Les animations constituent le second pilier de l'action des collectivités et de leurs partenaires dans le cadre des PLP. Que ce soit les opérations caddies comparatifs, « stop rayon », « repair café », ou encore « bar à eau », toutes ont contribué activement à la prise de conscience et au changement de comportement en matière de consommation et de déchets.

Néanmoins celles-ci restent encore trop ponctuelles (le plus souvent durant la semaine de la réduction des déchets) ou trop localisées (et donc isolées) pour porter tous leurs fruits. Elles pourraient utilement être mises en synergie entre elles et avec celles plus permanentes menées par l'ADEME ou par les départements.

La mission a pourtant constaté qu'il existait des points communs dans les expériences réussies :

- ◆ la co-construction et le suivi des plans de prévention avec l'ensemble des partenaires concernés ;
- ◆ un ciblage fin des publics à toucher par objectifs (tri, compostage, réemploi, « achats malins », gaspillage alimentaire) ;
- ◆ l'élaboration de cahier des charges d'actions précis avec des critères d'évaluations définis très en amont ;
- ◆ la mise en place d'un système de remontée d'informations « terrain » qui permettent de comprendre les dysfonctionnements éventuels de la stratégie utilisée et les évolutions de comportements des citoyens (au niveau du respect des consignes de tri, de l'utilisation des composteurs) ;
- ◆ un investissement dans les moyens humains par la constitution d'équipes d'ambassadeur du tri de bon niveau et la mise en place d'un partenariat associatif qui permettent l'action en face à face avec les citoyens et les consommateurs.

Proposition n° 3: Privilégier les aides en faveur de l'animation et de l'accompagnement des usagers pour faciliter et améliorer l'éco-consommation et le geste de tri.

4.4. Des actions emblématiques de prévention qui peuvent constituer des priorités d'action

Au-delà des priorités données, au plan national, à la réduction des sacs plastiques dans la grande distribution et à l'opération « stop pub » deux grandes initiatives ont retenu l'attention de la mission : le développement du compostage partagé et la lutte contre le gaspillage alimentaire.

4.4.1. Le compostage « partagé » est un autre moyen de réduire les déchets et de créer du lien social

Soutenu depuis de nombreuses années par les collectivités territoriales et locales et l'ADEME le développement du compostage domestique a été favorisé par la mise en place, en 2006, du plan national de compostage domestique et celle des plans de prévention des déchets.

Le « compostage partagé » ou collectif s'inscrit dans cette dynamique en permettant à des personnes, des familles, d'assurer ensemble des opérations de compostage sur un lieu public ou collectif (pied d'immeuble, espace d'un quartier ou d'un lotissement...). Elles assurent elles-mêmes le transport de leurs déchets jusqu'au site de compostage. Elles participent le plus souvent aux manipulations du compostage pour lesquelles elles peuvent bénéficier de l'aide d'un professionnel (« maître composteur », bénévoles associatifs formés) ou de personnes formées parmi les habitants.

Ces initiatives ont très vite attiré l'attention des collectivités qui y ont vu d'une part, le moyen de sensibiliser et d'impliquer les populations résidentes à la réduction des déchets dans une forme d'habitat moins évidente que le pavillonnaire, d'autre part, une opportunité d'y favoriser le lien social.

Deux cibles sont plus particulièrement identifiées : les ménages bien sûr, soit dans le cadre de compostages partagés de « bas d'immeuble », soit de compostages partagés de village, de quartier ou de jardins familiaux, mais également les salariés des entreprises et des administrations qui prennent leur repas sur place.

Les actions de sensibilisation, d'animation et de formation ne sont pas forcément coûteuses mais elles s'avèrent indispensables pour mobiliser, rassurer et encourager :

- ◆ les actions de sensibilisation conduites ces dernières années ont le plus souvent permis de mobiliser les ménages sur l'intérêt du compostage, de leur fournir des premières informations sur la pratique et sur l'utilisation du compost. Leur succès repose souvent sur la capacité à gérer en interne ces transferts de savoir-faire car après le succès de la distribution des composteurs, on voit beaucoup d'utilisateurs y renoncer faute d'en bien maîtriser l'usage. Elles peuvent aussi s'accompagner de mise à disposition de broyeurs afin d'accroître le type de déchets compostés notamment les branchages. Elles coûtent alors relativement peu mais réclament la présence forte des animateurs qui ont en charge l'accompagnement des familles concernées. Tous les cas de figure ont été rencontrés par la mission : animateurs pris en charge par les collectivités ou par des associations partenaires, animateurs bénévoles encadrés par des associations ou encore professionnels rémunérés ;

Annexe VI

- ◆ ces actions de sensibilisation s'accompagnent le plus souvent d'actions d'animation : réunions publiques, stands sur les marchés, broyeurs mobiles, expositions, événements, sites internet spécialisé ou film pédagogiques (exemple du Sydom du Jura). D'autres collectivités organisent des démonstrations de bas d'immeuble (communauté de commune du Pays de Mayenne, agglomération rennais), dans des jardins collectifs (Thau agglo) ou encore en s'appuyant sur des « foyers témoins » comme le syndicat du Val de Loire ;
- ◆ le succès des opérations de compostage a reposé également sur la mise en place d'action de formation dont les contenus ont fait l'objet d'un référentiel mis en ligne sur le site Optigède de l'ADEME. Elles ont permis le plus souvent aux familles concernées, de bien comprendre le processus biologique et les bons gestes techniques indispensables au bon déroulement du compostage. Une priorité a été accordée à la formation de quatre types d'acteurs majeurs : les chargés de mission déchets des collectivités, les maîtres-composteurs, les guides composteurs et référents de sites.

Si le compostage « partagé » comme le compostage individuel reste encore souvent au stade expérimental, il constitue sans aucun doute une piste sérieuse et prometteuse à encourager en matière de réduction des déchets. La mobilisation des collectivités a permis de développer le parc de composteurs de façon significative et de mener les premières actions de sensibilisation et de formation indispensable à la pérennité de l'effort engagé par les communes et les familles. On peut s'interroger utilement sur la gratuité des matériels de compostages mis à disposition des familles. Une participation même symbolique à leur achat favoriserait sans doute leur meilleure utilisation dans la durée.

4.4.2. La lutte contre le gaspillage alimentaire

Le Parlement Européen a demandé en janvier 2012 à la Commission européenne de mener un programme d'actions visant à prévenir le gaspillage alimentaire dans l'ensemble des États membres de l'union et à le réduire de moitié d'ici à 2025. Ainsi l'année 2014 a-t-elle été déclarée « année européenne de lutte contre le gaspillage alimentaire ».

Dans cette perspective, la Commission européenne a mené une étude à l'échelle européenne. Celle-ci estime le gaspillage alimentaire tout au long de la chaîne à environ 190 kg par an et par Européen, la France se situant en dessous de la moyenne à environ 150 kg. Aux deux extrêmes, les Pays-Bas sont à environ 580 kg, la Grèce à 50 kg, l'Allemagne se situant aux environs de 130 kg. Un européen produit en moyenne 76 kg par an de déchets alimentaires dont 64 % auraient pu être consommés¹⁶.

En France ce sont au moins 20 kg de nourriture par habitant qui sont jetés chaque année (dont 7 kg par habitant et par an qui sont jetés encore emballés)¹⁷, soit l'équivalent de 400 € pour une famille de 4 personnes. L'enjeu est d'autant plus de taille puisque environ 1/3 des impacts environnementaux sont liés au secteur de l'alimentation.

Au niveau national cet objectif ambitieux s'est traduit de plusieurs manières.

¹⁶ Enquête sur les quantités de nourriture gaspillées dans l'Europe des 27, BIO IS pour la Commission européenne, octobre 2010.

¹⁷ Modecom, ADEME, 2007.

4.4.2.1. Une première mobilisation des acteurs de la chaîne alimentaire et des citoyens à travers le lancement du pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire et d'une campagne de communication grand public

Dès 2013, le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt réunissait les représentants des acteurs de la chaîne alimentaire pour réfléchir à la rédaction d'un pacte national contre le gaspillage alimentaire qui pose un certain nombre de mesures et d'engagements de la part de chacun, pour permettre d'atteindre l'objectif des 50 % de réduction du gaspillage alimentaire à l'horizon 2025.

Ce pacte ainsi co-construit et lancé en juin 2013 se fonde sur une définition commune du gaspillage alimentaire : « *toute nourriture destinée à la consommation humaine qui, à une étape de la chaîne alimentaire, est perdue, jetée, dégradée, constitue le gaspillage* » et se décline en 11 mesures.

Parmi celles-ci, le lancement d'un visuel (anti-gaspi), la mise en œuvre d'un programme de formation dans les lycées agricoles et hôteliers, la définition de clauses anti-gaspillage dans les marchés publics de restauration collective, l'inscription de la lutte contre le gaspillage alimentaire dans les priorités des plans locaux et territoriaux de prévention ou encore le remplacement systématique, à partir de janvier 2014 de la mention « Date Limite d'Utilisation Optimale » (DLUO) par « à consommer de préférence avant ... ».

Parallèlement à ce pacte national, le ministère de l'agriculture, a initié une campagne grand public de sensibilisation autour du thème "*Manger c'est bien, jeter ça craint* » et de visuels ludiques (« *Qui jette un œuf, jette un bœuf*", "*N'en perds pas une miette, finis ton assiette*", "*J'aime la nourriture, je la respecte*") diffusée à travers les réseaux sociaux pour toucher les communautés en ligne et en particulier les enfants, les adolescents, mamans, jeunes adultes mais aussi auprès des cantines scolaires et de la restauration d'entreprise.

4.4.2.2. Une bonne réactivité des collectivités à cette mobilisation et un public très réceptif aux messages

Comme l'a constaté la mission lors de ses entretiens et visites de terrain, les collectivités se sont mobilisées rapidement en faveur de la lutte contre le gaspillage alimentaire. Elles ont concentré leurs efforts sur trois publics essentiels : les ménages, la restauration collective et les cantines des établissements scolaires.

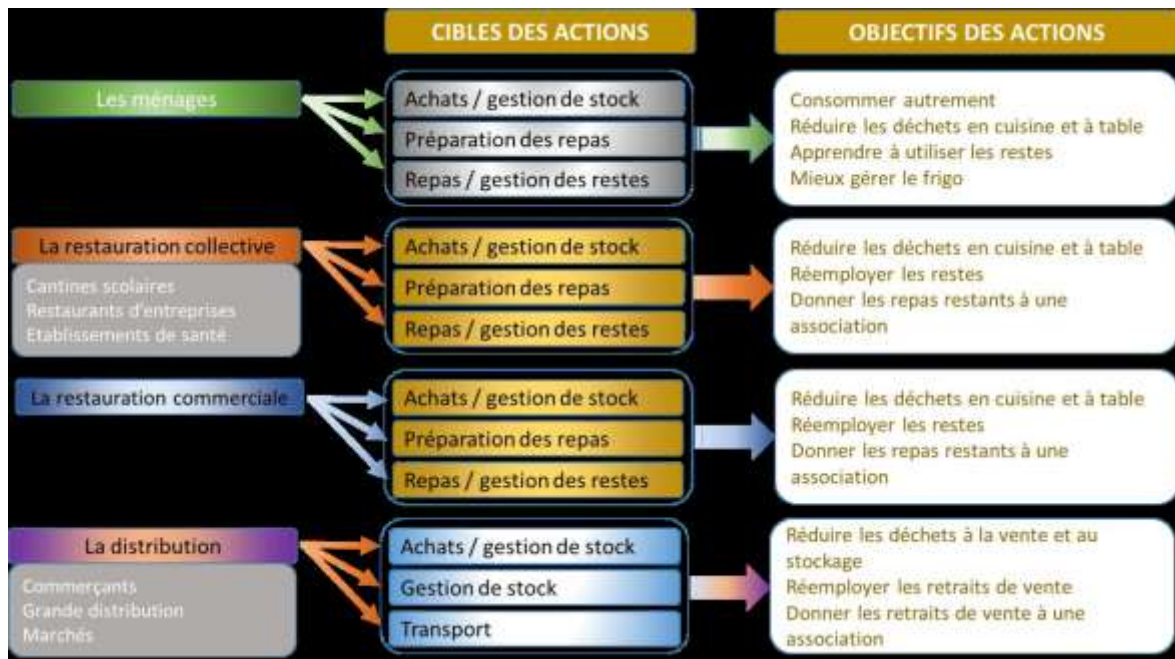
À tous les niveaux et pour toutes les cibles, les actions ont porté sur la production des déchets résiduels afin de limiter les gaspillages mais aussi sur la distribution des éventuels excédents à des associations caritatives locales quand ils n'ont pu être évités.

Aussi récentes qu'elles soient, ces actions sont bien reçues du grand public et des acteurs ciblés et leur nombre progresse fortement chaque année. Leur coût reste limité même si la présence d'animateurs s'avère une fois encore essentielle à la réussite des programmes engagés. La mission a observé des constantes dans le choix des actions retenues par les collectivités pour sensibiliser et mobiliser leurs cibles autour des objectifs qu'elles s'étaient fixés.

Annexe VI

Le schéma ci-dessous présente de façon synthétique l'action des collectivités dans le domaine du gaspillage alimentaire :

Graphique 3 : Actions des collectivités dans la lutte contre le gaspillage alimentaire



Source : ADEME.

- ◆ Le premier effort des collectivités porte généralement sur la consommation amont des ménages et leur comportement en matière d'achat à travers des animations ciblées à l'entrée de supermarchés.

Elles visent à les sensibiliser à une meilleure gestion de leur réfrigérateur autour de thématiques telles « l'achat malin » (rédiger une liste d'achats, éviter le réflexe de la « bonne promotion du jour ») en attendant le réfrigérateur malin qui signalera les produits qui doivent être consommés rapidement. Elles visent aussi à promouvoir l'achat des quantités adaptées, à favoriser une meilleure interprétation des dates de consommation DLC (date limite de consommation), DLUO (date limite d'utilisation optimale).

- ◆ Ces initiatives s'accompagnent le plus souvent d'actions vers la grande distribution pour favoriser une nouvelle offre plus adaptée comme, par exemple, la vente à l'unité ou la vente promotionnelle différée (j'achète 3 pour le prix de 2, mais je peux retirer le troisième plus tard).

En complément de ces opérations sur sites, les collectivités multiplient le plus souvent les actions de formation/information auprès des ménages ou dans les écoles à travers des rencontres, des ateliers ludiques au cours desquels les participants apprennent à préparer un repas sans gaspillage, à cuisiner les restes. Elles constituent autant d'occasions de promouvoir les bonnes pratiques, livres de recettes, fiches pratiques, carnets de courses et les messages de prévention comme le font par exemple le département de Gironde ou l'agglomération rennaise.

Annexe VI

- ◆ Concernant la restauration collective, les actions ciblent dans un premier temps la sensibilisation du personnel à travers des opérations pilotes visant en particulier la meilleure gestion des stocks par une réflexion sur les achats, sur la réduction des pertes de production en cuisine avec des ateliers « repas zéro déchet » et la meilleure conservation des denrées. Ces mesures font désormais l'objet d'évaluations chiffrées des résultats qui se traduisent par des ajustements de la préparation des repas aux besoins réels. Elles portent également sur la sensibilisation des convives par des animations ou/et des rappels des consignes, permettant d'en faire des acteurs de la réduction du gaspillage alimentaire.
- ◆ Le personnel des cantines des établissements scolaires, leur gestionnaire et les chefs d'établissement constituent la troisième cible des collectivités pour asseoir leur politique de réduction du gaspillage alimentaire. Une fois encore les actions portent sur la politique d'achats, la conservation des produits, la maîtrise des quantités produites grâce à un échange permanent avec les donneurs d'ordre comme le fait le département de Gironde dans ses collèges. Elles portent aussi sur la sensibilisation des élèves, des enseignants et l'accompagnement du personnel de cuisine en charge de la préparation des repas.

Des chartes de qualité ont ainsi été mises en place dans certains départements à l'image du Tarn. Le département du Maine et Loire a engagé quant à lui une action de sensibilisation des enseignants des écoles visant à développer des programmes pédagogiques sur le thème de la réduction des déchets (en particulier alimentaires) en soutien des actions menées par les animateurs des programmes locaux de prévention.

Les opérations pilotes initiées font elles aussi l'objet d'évaluations qui permettent des ajustements à tous les niveaux de la production des repas et de quantification des réductions de déchets alimentaires.

Pour la part des déchets alimentaires qui n'ont pu être évités, les collectivités tentent d'organiser les dons aux associations caritatives. En effet bon nombre d'entre elles, à l'image de la banque alimentaire, estiment ne collecter encore qu'une toute petite partie du potentiel récupérable.

Face à l'image d'apparente complexité qu'en ont les acteurs, certaines collectivités sont donc conduites à initier des partenariats avec les producteurs et entreprises agro-alimentaires, la grande distribution, la restauration collective, pour faciliter les dons. Un guide du don alimentaire a ainsi été élaboré par l'ANIA, la FNSEA, la FDC et SOLAAL en lien avec les associations d'aide alimentaire à partir de témoignages d'expériences réussies des enseignes et entreprises agricoles et agroalimentaires qui pratiquent déjà le don.

La mission est favorable à la poursuite et au renforcement des actions de prévention liées au gaspillage alimentaire, en particulier auprès de la restauration collective, du secteur des CHR (café, hôtel, restaurant) et de la grande distribution en facilitant le don du potentiel de déchets alimentaires récupérables.

5. Une évaluation des coûts et de l'efficience des actions de prévention encore difficile : l'exemple des programmes locaux de prévention

L'évaluation des coûts et de l'efficience des actions de prévention reste encore très expérimentale. Une démarche a été initiée par l'ADEME, en lien avec des collectivités volontaires, dans le cadre des objectifs nationaux du développement de la prévention de la production des déchets. Ainsi, depuis cinq ans l'ADEME apporte son soutien aux initiatives de prévention prises par ces collectivités dans le cadre de leur « programme local de

Annexe VI

prévention » (PLP) sous réserve qu'elles lui fournissent un rapport comprenant diverses informations, parmi lesquelles un « cadre des coûts de la prévention » et notamment :

- ◆ un état des charges et des produits engagés par la collectivité, par type d'action réalisée, qui fait apparaître les aides de l'ADEME et sa participation au financement global ;
- ◆ une évaluation des charges de structure engagées par l'équipe projet prévention de la collectivité et les ressources humaines du service déchets mobilisées sur le programme ;
- ◆ un recensement des dépenses et /ou le temps bénévole engagés au titre de la prévention par les partenaires de la collectivité.

Ce cadre PLP est rempli par les collectivités concernées selon des conventions qui leur sont communes. Il doit permettre à terme :

- ◆ d'assurer un suivi pluriannuel et une évaluation économique des PLP par les collectivités elles-mêmes ;
- ◆ de réaliser une exploitation collective, à partir de tous les cadres transmis à l'ADEME par les collectivités, en vue d'approcher le coût moyen de la prévention (si possible par catégorie d'action), les facteurs ayant une incidence sur la dispersion des coûts, son poids économique au sein du coût de gestion totale des déchets et son efficience au regard de la réduction des tonnages à gérer¹⁸.

5.1. Un référentiel des coûts expérimental permettant une première approche des coûts

Un premier référentiel des coûts de la prévention a été réalisé par l'ADEME. Les cadres des coûts de la prévention saisis sur SINOE® en sont la source de données. 137 cadres ont été analysés pour ne conserver que des données consolidées après vérifications. Il porte au final sur 101 cadres soit 74 collectivités (pour certaines collectivités, les cadres de deux voire trois années ont été pris en compte), représentant :

- ◆ 8 millions d'habitants ;
- ◆ 20 % des collectivités engagées dans un programme local de prévention ;
- ◆ 18 % de la population concernée par un PLP ;

La majeure partie des collectivités ne sont représentées que par un cadre. Une seule a validé trois cadres recevables, les 19 autres en ont deux¹⁹.

Ce référentiel qui comporte trois niveaux d'information, rend compte des charges et produits directement liés aux actions de prévention (sensibilisation des publics à la prévention, actions exemplaires ou emblématiques nationales, actions d'évitement, programme de prévention global) et les charges liées à l'animation du programme (personnels, fonctionnement, amortissements). Les produits reprennent les aides de l'ADEME, la participation de la collectivité et toutes les autres aides ou participations obtenues. Il prend également en compte les charges indirectes (personnel du service déchet affectés à l'action de prévention, ou mis à disposition dans le cadre du PLP) et celles engagées par les partenaires (écoles, entreprises communes, etc.).

¹⁸ Analyse et exploitation des cadres des coûts de la prévention des déchets, mars 2014, ADEME.

¹⁹ Analyse et exploitation des cadres des coûts de la prévention des déchets, mars 2014, ADEME.

5.2. Une première démarche méthodologiquement intéressante mais aux résultats encore trop peu significatifs

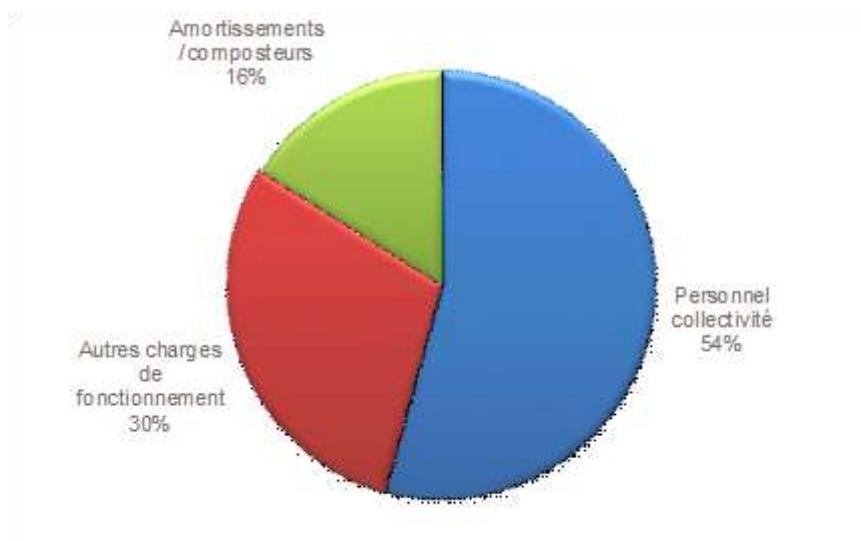
Cette démarche encore expérimentale n'a pas permis d'obtenir des résultats significatifs ni d'établir des corrélations statistiques intéressantes sur les coûts de la prévention en raison notamment du nombre assez faible de collectivités sur lequel s'appuie ce référentiel en regard du nombre de collectivités qui ont engagé un programme :

La méthode utilisée a néanmoins permis d'évaluer les montants engagés par habitant en lien avec les aides accordées :

- ◆ pour la moitié des cadres, les charges varient dans une fourchette de 1,6 à 2,9 €/an/habitant et les produits dans une fourchette de 1,25 à 1,79 €/an/habitant ;
- ◆ pour 80 % des cadres, les charges varient dans une fourchette de 1 à 3,7 €/an/habitant et les produits dans une fourchette de 1,10 à 1,94 €/an/habitant²⁰.

Les moyens engagés progressent au fil des années. Ceux des collectivités (rapportés à l'habitant) diminuent significativement avec l'augmentation de la taille des collectivités. À l'exception des collectivités touristiques qui se détachent en raison d'un niveau de charges plus élevé, les écarts entre les types de collectivités (rural, urbain, urbain dense, mixte, etc.) ne sont pas statistiquement significatifs.

Graphique 4 : Structure des charges directes (niveau 1) par type de charge



Source : ADEME.

Comme le montre le graphique ci-dessus, les charges de personnel représentent plus de la moitié des charges engagées (54 % du total). Les autres charges de fonctionnement sont de 30 %. La part des amortissements ou achat de composteurs est de 16 %²¹.

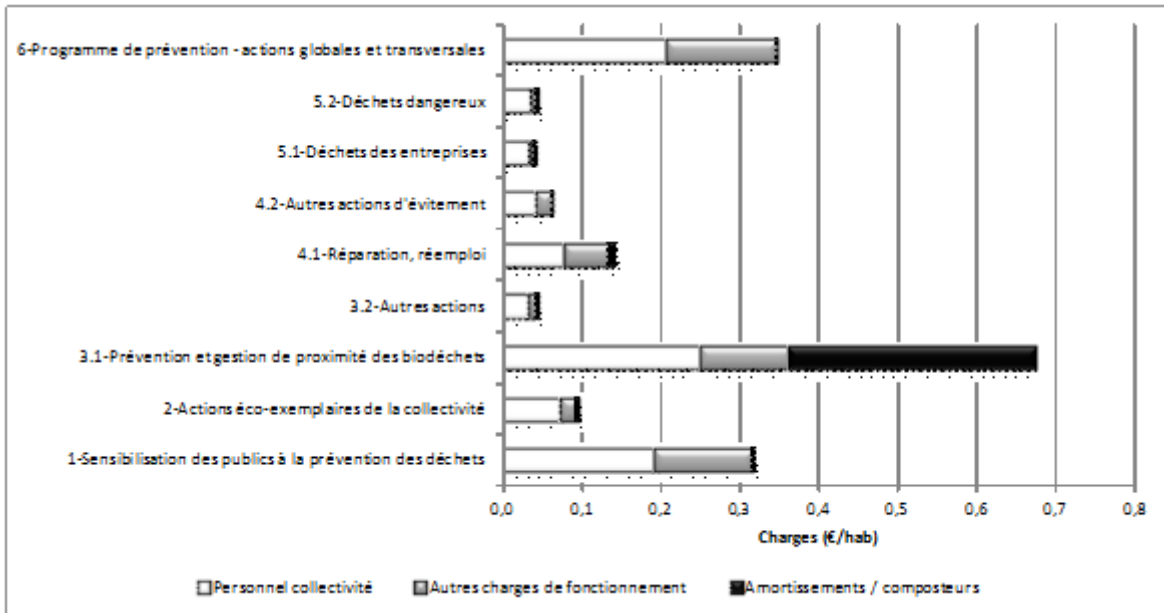
La structure des produits montre le rôle majeur joué par l'ADEME dans le financement des actions (90 %), Les 10 % restants correspondent à parts égales à la revente de composteurs et aux aides des conseils généraux ou des syndicats de traitement le reste des coûts étant assumé par la collectivité.

²⁰ Analyse et exploitation des cadres des coûts de la prévention des déchets, mars 2014, ADEME.

²¹ Analyse et exploitation des cadres des coûts de la prévention des déchets, mars 2014, ADEME.

Annexe VI

Graphique 5 : Structure des charges par type de charge et par type d'actions (valeurs moyennes, en euros HT par habitant)



Source : ADEME.

Comme le montre le graphique ci-dessus, les moyens sont investis prioritairement sur les axes de la gestion des bio-déchets et de la sensibilisation des publics :

- ◆ le premier poste de charge « prévention et gestion de proximité des bio-déchets » (38 % des charges) inclut la promotion du compostage domestique. C'est le seul objectif où des investissements importants sont engagés (achats de composteurs essentiellement, parfois de broyeurs) ;
- ◆ le second poste « sensibilisation » (18 % des charges), est un des piliers de la politique de prévention, qui vise prioritairement au changement des habitudes, du comportement et des pratiques des citoyens. La sensibilisation vient en soutien de toutes les autres actions ;
- ◆ le troisième poste concerne la gestion globale du programme (coordination, pilotage) qui inclut le diagnostic et le temps passé par les animateurs de programme en formation et en retour d'expérience. Au fur et à mesure de la mise en œuvre du programme, ce poste qui représente 20 % des charges est un des seuls à diminuer ;
- ◆ les autres objectifs mobilisent moins de moyens à l'exception toutefois de ceux relatifs au réemploi-réparation et à l'axe éco-exemplarité.

Les enseignements que l'on peut tirer de ce premier référentiel sont encore limités. Il permet néanmoins de doter les acteurs de la prévention d'un premier outil d'analyse des coûts et de comparaison qui pourra se parfaire au fil des années, de la montée puissance du panel de collectivités concernées et de la montée en compétence des personnes qui en renseignent les cadres.

Il pourrait utilement être développé et promu auprès des collectivités et des partenaires de la prévention et constituer un élément important de l'évaluation de l'efficacité des actions de prévention et des retours d'expérience.

5.3. Une efficacité des plans locaux de prévention difficile à mesurer

L'ADEME a tenté, au-delà de cette première évaluation des coûts, de mesurer l'efficacité des politiques de prévention. Une fois encore la tâche ne semble pas aisée. Si l'efficacité par action fait déjà l'objet de mesures par les collectivités au travers d'indicateurs d'action comme la réduction de tonnages par rapport aux objectifs, pour ce qui concerne l'efficacité (les moyens engagés en regard du résultat), celle-ci est souvent très mal appréhendée et abordée. Le cadre peut pourtant constituer un nouvel outil d'analyse.

Si l'on prend le critère de la réduction des tonnages de déchets, il est difficile de mesurer ce qui relève effectivement de l'efficacité des actions de sensibilisation ou de communication des changements de comportement lié au contexte dans lequel évolue le citoyen. La crise économique peut engendrer une baisse de la consommation comme elle peut rendre le citoyen plus réceptif à des préconisations en matière de prévention.

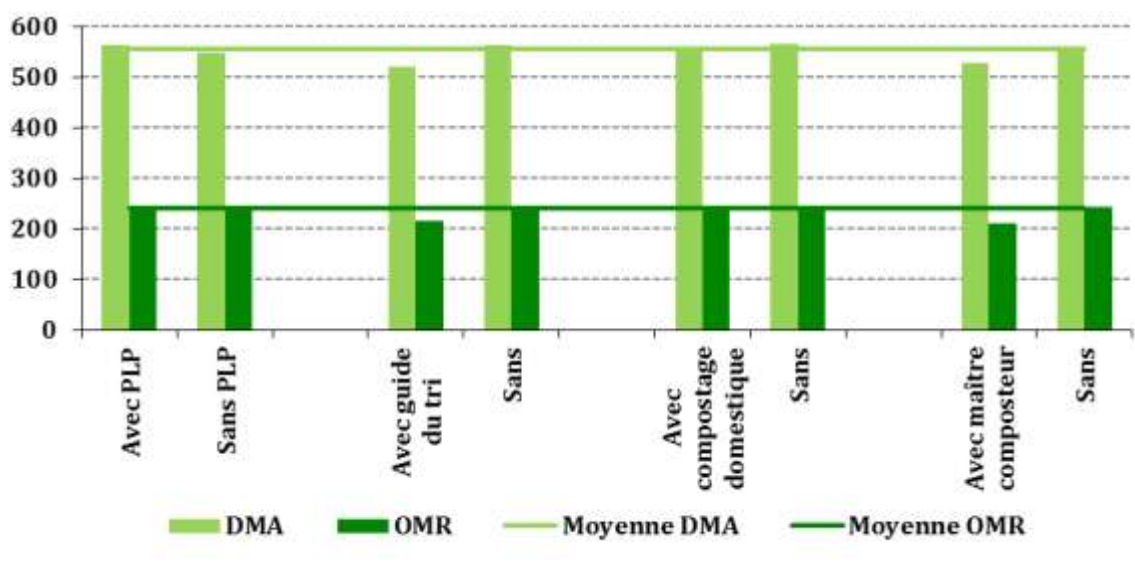
Si l'on prend le critère coût de la gestion des déchets sur la base des données de la matrice globale des coûts mise en place par l'ADEME, l'efficacité des actions de prévention est tout aussi aléatoire à établir puisque d'autres facteurs organisationnel ou de marché pouvant venir influencer ces coûts.

Néanmoins il semble possible, selon cette étude d'envisager la réalisation d'un bilan coût / économie action par action, et par compilation de l'ensemble des résultats de toutes les actions, tenter une évaluation globale de l'efficacité économique du programme.

Il apparaît toutefois absolument nécessaire d'affiner les méthodes de calcul par action selon une méthodologie qui soit commune à toutes les collectivités. Cela suppose bien sûr de conforter l'échantillon des communes-tests et d'inscrire les évaluations dans la durée.

Dans son annexe III « Coûts et performances économiques, sociales et environnementales de la gestion des déchets ménagers et assimilés », la mission s'est efforcée, à partir des données disponibles dans SINOE®, de mesurer l'effet des mesures de prévention et du développement du compostage individuel et collectif sur les volumes de déchets par habitant.

Graphique 6 : Volumes moyens (en kg par hab.) observés en fonction de l'existence de mesures de prévention



Source : Données ADEME ; calculs mission.

Annexe VI

Comme en témoigne le graphique ci-dessus, cette analyse des coûts et de la performance tend à démontrer que la montée en puissance des programmes territoriaux et locaux de prévention n'a encore qu'un effet positif limité sur la production de déchets. Ils réduisent néanmoins légèrement les coûts complets de gestion.

Ainsi, aussi utiles et pédagogiques qu'elles soient, les actions menées par les collectivités et les EPCI n'entraînent qu'une faible diminution des OMR.

Les écarts constatés par la mission entre les communes ayant mis en œuvre un plan de prévention et la moyenne des collectivités restent faibles (6 kg de déchet par an par habitant et par an de moins, tous flux confondus dont 3 kg/hab. d'OMR).

Il en va de même des actions de compostage domestique même lorsque celles-ci sont encadrées par un maître composteur (entre 6 et 30 kg/hab. collectés en moins par rapport à la moyenne des collectivités, tous flux confondus). La mission ne relève par ailleurs d'effet du taux d'équipement en composteurs individuels ni sur le volume d'OMR collectés par habitant ni sur le coût de gestion des déchets par habitant.

L'existence d'un guide du tri dans la collectivité et sa diffusion diminuerait, quant à lui, de 34 kg les déchets par habitants dont 26 kg/hab. d'OMR.

Proposition n° 4 : Renforcer le dispositif d'évaluation des coûts, de l'efficacité et de l'efficience des actions de prévention et capitaliser sur les bonnes pratiques.

ANNEXE VII

Comparaisons internationales

SOMMAIRE

1. CHAMP DES COMPARAISONS ET CONTEXTE	1
2. DONNÉES GÉNÉRALES	3
2.1. Production de déchets par habitant	3
2.2. Fréquences de collecte.....	4
2.3. Mode de traitement des déchets.....	5
2.4. Évolution du taux de recyclage des déchets	8
2.5. Comparaison des filières de responsabilité élargie du producteur (REP).....	10
2.5.1. Piles-batteries.....	12
2.5.2. Papiers graphiques	12
2.5.3. Emballages	13
2.5.4. D3E.....	14
2.6. Coûts de traitement des OMR	15
2.7. Émissions de gaz à effet de serre.....	16
2.7.1. Cas de la France.....	18
2.7.2. Cas de l'Allemagne	18
2.7.3. Cas de la Pologne.....	19
2.8. Éléments de tarification	19
2.8.1. Taxation sur les activités polluantes	19
2.8.2. Tarification incitative (TI)	22
3. PARTICULARITÉS DE CERTAINS PAYS.....	24
3.1. Pays-Bas.....	24
3.2. Autriche.....	26
3.3. Danemark.....	27
3.4. Espagne	29
3.5. République tchèque	31
4. TABLEAU RÉCAPITULATIF	32
5. BONNES PRATIQUES	33

Encadré 1 : Remarque préliminaire

Les données chiffrées présentées pour les différents pays analysés proviennent de sources diverses, dont Eurostat, et ne sont pas toujours homogènes sur l'ensemble des pays. Certaines précautions d'interprétation sont donc nécessaires, notamment pour ce qui concerne la prise en compte de la réglementation en matière d'enfouissement en Allemagne, Autriche et Suisse, où les performances en matière de taux de mise en décharge apparaissent de façon particulièrement avantageuses par rapport aux autres pays.

1. Champ des comparaisons et contexte

Le champ des comparaisons porte sur :

- ◆ les pays de l'Union Européenne (UE) ;
- ◆ d'autres pays d'Europe (Suisse, Norvège, Croatie, Islande, Turquie) ;
- ◆ quelques pays hors UE : États-Unis, Canada, Australie.

Le niveau d'exhaustivité des données est cependant variable selon le périmètre des pays pouvant être observés. Ainsi, compte tenu des éléments qui ont pu être recueillis, il est possible de présenter davantage d'éléments quantitatifs pour les pays européens que pour les autres pays.

La période d'observation porte sur la décennie 2001-2010, avec pour certains éléments des données de l'année 2011.

Le contexte international, du moins en Europe, est ponctué par plusieurs directives.

La directive sur les décharges (1999/31/CE), visant à réduire progressivement la mise en décharge, prescrit un objectif de diminution de l'enfouissement de la fraction organique des déchets, par rapport à la quantité observée en 1995 à :

- ◆ 75 % en 2006 ;
- ◆ 50 % en 2009 ;
- ◆ 35 % en 2016 ;

Des dérogations sur les délais existent pour certains pays :

- ◆ quatre ans de délai supplémentaire pour l'atteinte des différents seuils pour douze pays ;
- ◆ des aménagements de délai plus personnalisés pour l'Irlande, le Portugal, la Slovénie et la Croatie, mais en tout état de cause, pour ces pays également, l'objectif de 35 % de mise en décharge devra être atteint en 2020.

La directive sur l'incinération (2000/76/CE), qui rend plus contraignantes les normes d'émission par type de poussières émises par les usines d'incinération en valeur journalière.

Les directives relatives aux déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E) de 2003, qui définissent et encadrent :

- ◆ la collecte sélective des D3E, avec un objectif de 4kg/an/hab. en vue de leur valorisation (les pays européens en produisant 16 kg/an/hab.) ;
- ◆ l'obligation de reprise gratuite par les distributeurs ;
- ◆ un objectif de valorisation de 60 % à 80 % du poids des D3E collectés ;
- ◆ la responsabilité du producteur (REP) : financement, de la collecte à la valorisation ;
- ◆ la limitation de l'utilisation de certaines substances nocives dans la fabrication des D3E à compter de juillet 2006 ;

Annexe VII

- ◆ l'élargissement de la REP pour les D3E en provenance d'autres utilisateurs que les ménages.

La directive relative aux emballages (2004/12/CE), qui fixe des objectifs de recyclage à atteindre à fin 2008, en fonction des matériaux :

- ◆ 60 % pour le verre, les papiers et cartons ;
- ◆ 50 % pour les métaux ;
- ◆ 22,5 % pour les plastiques¹ ;
- ◆ 15 % pour le bois.

La directive cadre déchets (2008/98/CE), qui pose la nouvelle référence de la politique de gestion des déchets au sein de l'Union européenne, notamment à travers les éléments suivants :

- ◆ recyclage des déchets ménagers et assimilés (DMA) à 50 % ;
- ◆ hiérarchie à cinq niveaux entre les différentes options de gestion des déchets : prévention, réemploi, recyclage, incinération avec valorisation énergétique, mise en décharge ou élimination sans valorisation ;
- ◆ clarification des notions de déchet, de recyclage et de valorisation ;
- ◆ élaboration par les États membres de programmes nationaux de prévention.

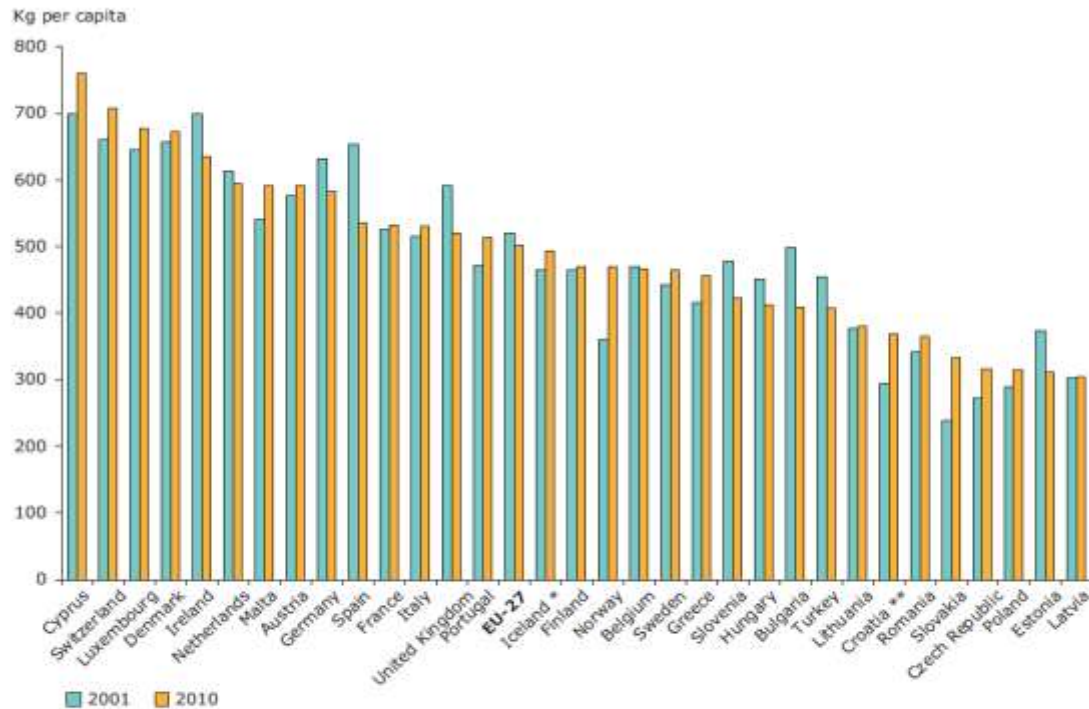
¹ En comptant exclusivement les matériaux qui sont recyclés sous forme de plastiques.

2. Données générales

2.1. Production de déchets par habitant

Le graphique suivant indique, pour les pays situés en Europe, la quantité de déchets produits par habitant, en 2001 et en 2010².

Graphique 1 : Production de déchets municipaux en Europe en kg/hab. (2001 et 2010)



Note: (*) 2008 data used for 2010. (**) 2004 data used for 2001. According to Eurostat the comparability of the data over time is high. However, some breaks in the time series are documented, which can influence the comparability between countries and within a country. Generally, the quality of the data has improved during the period 2001-2010.

Source: Eurostat, 2012c; ETC/SCP, 2013b.

Le chiffre résultant varie du simple au double selon les pays : de 310 kg/hab. pour la Lettonie à plus de 700 pour Chypre et la Suisse (chiffres 2010). La France se situe à environ 530 kg/hab. en 2010, 538 kg/hab. en 2011 soit légèrement plus que la moyenne des pays de l'UE (503 kg/hab. en 2011).

En moyenne pour l'ensemble des pays de l'UE, la production de déchets par habitant décroît légèrement, mais la situation est relativement disparate : ce chiffre est en croissance, parfois assez importante (Chypre, Suisse, Norvège, Slovaquie) dans 21 pays dont la France, et décroît pour les 11 autres (Royaume Uni en particulier).

² Cependant, le périmètre de déchets pris en considération varie selon les pays : certains incluent par exemple les déchets verts, d'autres non. De plus, certains pays comptent séparément les emballages collectés par les ménages... Il convient donc de considérer ce graphique avec une certaine prudence ; il apporte cependant une vision générale d'ordres de grandeurs relatifs.

Annexe VII

En ce qui concerne plus particulièrement les ordures ménagères résiduelles (OMR) en kg par an et par habitant, le tableau ci-dessous fait apparaître une grande dispersion des résultats entre des pays comme la Belgique (hors Bruxelles Capitale) , l'Allemagne et l'Autriche, qui se situent à un niveau nettement inférieur à 200 kg/hab. et l'Australie (375) et plus encore les États-Unis (491 kg/hab.). La France se situe quant à elle à un niveau relativement médian avec 298 kg/hab.

Tableau 1 : Production d'OMR par habitant dans onze pays

Pays	Production d'OMR en kg/hab.
France	298
Allemagne	168
Autriche	168
Angleterre	263
Pays de Galles	288
Ecosse	335
Irlande du Nord	303
Italie	353
Espagne	358
Suisse	349
Canada (Québec)	272
Belgique (Flandre)	150
Belgique (Bruxelles)	264
Belgique (Wallonie)	150
États-Unis	491
Australie	375

Source : ADEME.

2.2. Fréquences de collecte

Le tableau suivant fait apparaître plusieurs catégories de pays :

- ◆ une première catégorie se caractérisant par des fréquences relativement faibles, associées à une faible production d'OMR par habitant : Allemagne, Autriche, Belgique hors capitale ;
- ◆ une deuxième catégorie, avec des fréquences faibles et pourtant une production importante d'OMR : États-Unis, Australie, Suisse ;
- ◆ une troisième catégorie, comportant des fréquences pouvant être nettement plus élevées : France, Italie, Espagne ;
- ◆ enfin, le Royaume Uni et le Canada présentent des niveaux de fréquence relativement modérés associés à des productions par habitant se situant dans la zone médiane.

Tableau 2 : Fréquence de collecte des OMR dans onze pays

Pays	Fréquence de collecte
France	C1 à C3 (localement jusqu'à C7 et C0,5 sur dérogation)
Allemagne	C 0.5 à C1
Autriche	C 0.5 à C1
Angleterre	C 0.5 à C3
Pays de Galles	
Ecosse	
Irlande du Nord	
Italie	C1 (jusqu'à C6 si pas de biodéchets)
Espagne	Bacs de regroupement

Annexe VII

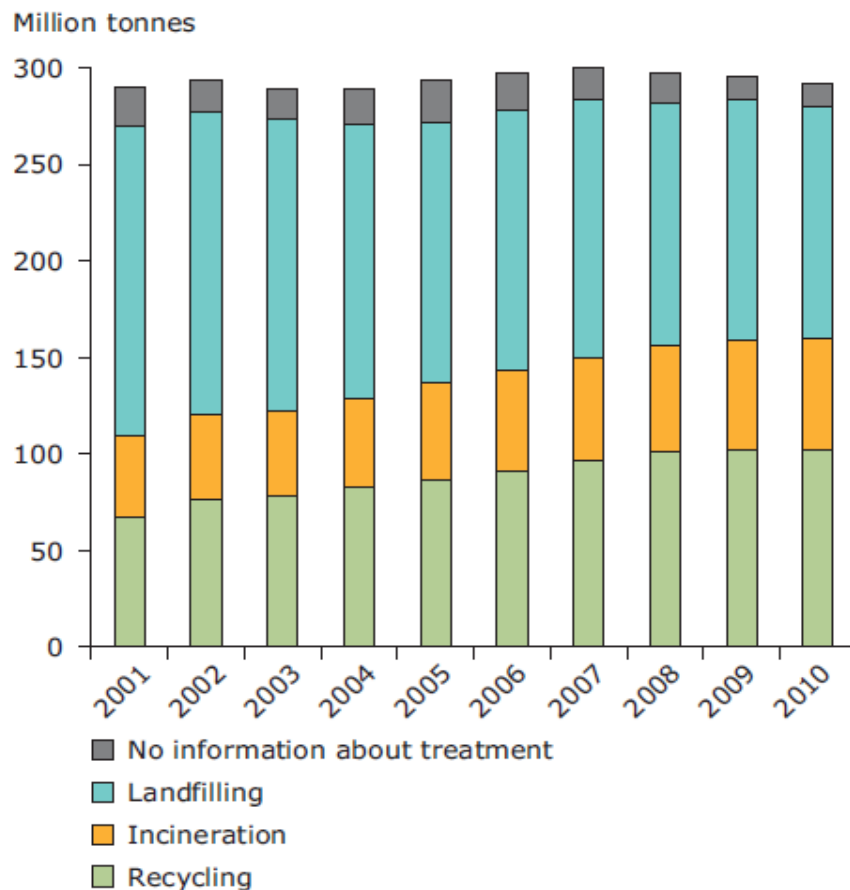
Pays	Fréquence de collecte
	Bacs individuels (C2 à C6)
Suisse	C1 à 1 fois par mois
Canada (Québec)	C 2 à C 0,5
Belgique (Flandre)	C0,5
Belgique (Bruxelles)	C2
Belgique (Wallonie)	C1
États-Unis	C1-C 0,5
Australie	C1-C 0,5

Source : ADEME.

2.3. Mode de traitement des déchets

Il est intéressant de constater l'évolution du mode de traitement des déchets sur la décennie 2001-2010. L'enfouissement ou la mise en décharge diminuent de façon significative, au profit de l'incinération et surtout du recyclage.

Graphique 2 : Évolution du mode de traitement des déchets municipaux dans 32 pays européens sur la période 2001-2010



Note: The figure covers the EU-27 Member States, Croatia, Iceland, Norway, Switzerland and Turkey.

Source: Eurostat, 2012a, 2012c; ETC/SCP, 2013a, 2013b, 2013d, 2013e, 2013f.

Annexe VII

Les pays mentionnés dans le tableau suivant se distinguent entre deux catégories très différentes selon la destination d'élimination des ordures ménagères résiduelles hors valorisation (OMR) :

- ◆ un groupe de pays privilégie nettement l'enfouissement (plus de 70 % des OMR) : Royaume Uni, Italie, Espagne, Canada, États-Unis et Australie ;
- ◆ un autre groupe de pays qui utilisent très largement l'incinération (plus de 70 % des OMR) : Allemagne, Autriche, Suisse, Belgique.

La France occupe une place intermédiaire (39 % des OMR en enfouissement contre 61 % en incinération, dont 59 % avec valorisation énergétique).

Il est à remarquer que les pays qui comportent le plus d'OMR par habitant, comme les États-Unis, l'Australie et dans une moindre mesure l'Espagne utilisent l'enfouissement comme mode d'élimination dominant des OMR.

Tableau 3 : Proportion des OMR traitées en enfouissement et en incinération dans onze pays

	% des OMR en enfouissement	% des OMR en incinération
France	Direct : 39% (Stabilisé : < 0,5%)	Valorisation énergétique : 59% Incinération sans valorisation : 2%
Allemagne	7% (stabilisé après TMB)	93%, y compris CSR issus des OMR (TMB)
Autriche	29% (stabilisé après TMB)	71%, y compris CSR issus des OMR (TMB)
Angleterre	74%	26%
Pays de Galles	96%	4%
Ecosse	95%	5%
Irlande du Nord	100%	0%
Italie	Total 49,3% - Stabilisé : n.c.	11%
Espagne	Direct 54% - Stabilisé : 37%	9%
Catalogne	Direct 44% - Stabilisé : 36%	20%
Suisse	0%	100%
Canada (Québec)	96%	4%
Belgique (Flandre)	3%	97%
Belgique (Bruxelles Capitale)	0%	100%
Belgique (Wallonie)	7%	93%
Etats-Unis	82%	18%
Australie	96%	4%

Source : ADEME.

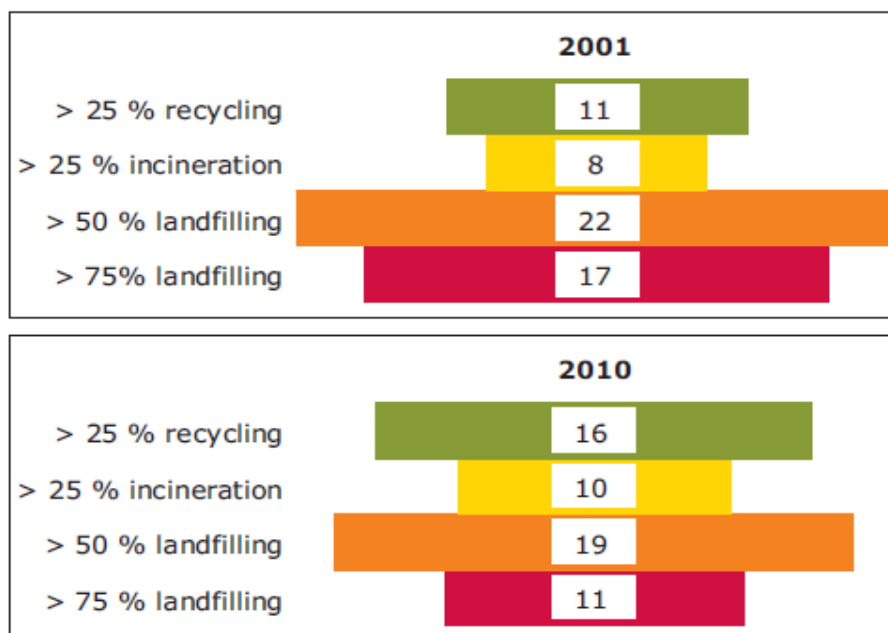
Durant la décennie 2001-2010, ainsi que le montre le graphique qui suit, la structure du mode de traitement des déchets municipaux a évolué de l'enfouissement majoritaire vers une part plus importante de l'incinération et du recyclage.

En effet, si en 2001, 39 pays sur 58 pratiquaient l'enfouissement pour plus de 50 % de leurs déchets municipaux, ils ne sont plus que 30 en 2010.

Entre 2001 et 2010, le nombre de pays comportant un taux d'incinération supérieur à 25 % est passé de 8 à 10 tandis que le nombre de pays comportant un taux de recyclage supérieur à 25 % est passé de 11 à 16, soit une augmentation de près de la moitié.

Annexe VII

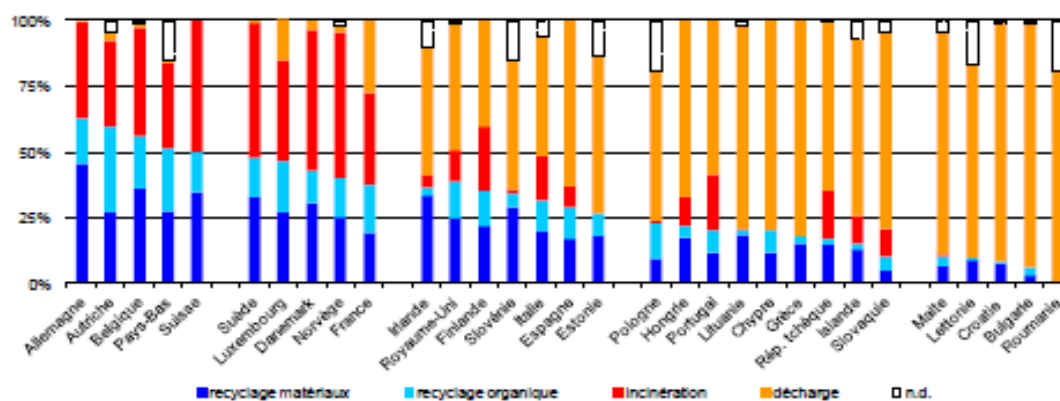
Graphique 3 : Nombre de pays classés en fonction de leur mode de traitement des déchets 2001 et 2010



Source : Agence européenne de l'environnement.

Dans le graphique ci-après, les pays européens sont classés selon la proportion décroissante de déchets recyclés.

Graphique 4 : Mode de traitement des déchets municipaux dans les pays de l'UE (2011)



Source : ADEME.

Il est à noter par ailleurs que le pourcentage de compostage ou recyclage dépasse 40 % pour la moyenne des pays de l'UE. Enfin, le taux de mise en décharge est légèrement inférieur à 40 % pour la moyenne des pays de l'UE, mais dépasse 80 % pour 13 pays.

Ce graphique fait apparaître cinq groupes de pays, selon le mode de traitement dominant :

- ◆ 5 pays comportant une proportion de déchets recyclés supérieure à 50 % et un taux de mise en décharge quasiment nul : Allemagne, Autriche ; Belgique, Pays-Bas, Suisse ;

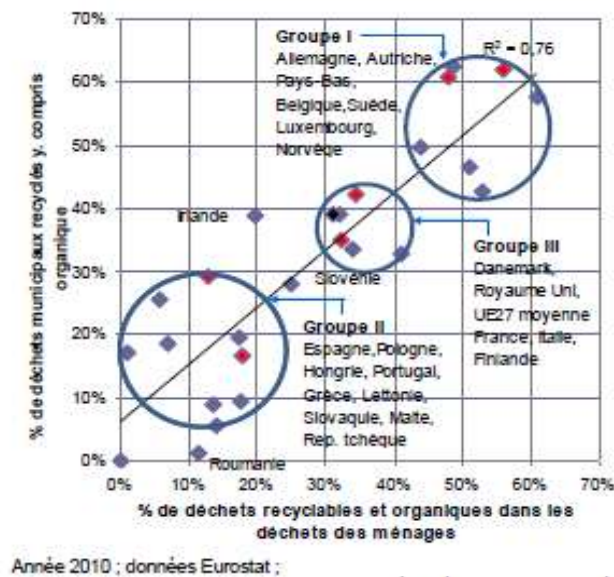
Annexe VII

- ◆ 5 pays ayant un taux de recyclage compris entre 35 et 50 % et complétant ce mode de traitement majoritairement par l'incinération, ce qui aboutit à un taux de mise en décharge inférieur à 50 % : Suède, Luxembourg, Danemark, Norvège, France ;
- ◆ 7 pays comportant un taux de recyclage compris entre 25 et 40 % et complétant le recyclage principalement par de la mise en décharge : Irlande, Royaume Uni, Finlande, Slovénie, Espagne, Estonie ;
- ◆ 9 pays ayant un taux de recyclage compris entre 10 et 25 % : Pologne, Hongrie, Portugal, Lituanie, Chypre, Grèce, République tchèque, Islande, Slovaquie ;
- ◆ 5 pays ayant un taux de recyclage inférieur à 10 % : Malte, Lettonie, Croatie, Bulgarie, Roumanie.

Parmi les 14 pays qui comportent un taux de recyclage inférieur à 25 %, 9 ne recourent pratiquement pas à l'incinération.

Il convient toutefois de relativiser l'appréciation du taux de recyclage en tant qu'indicateur de performance. En effet, ce taux est corrélé de façon relativement importante à la composition des déchets et donc au pourcentage de déchets recyclables des ménages, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique 5 : Lien entre la composition des déchets des ménages et le taux de recyclage des déchets municipaux



2.4. Évolution du taux de recyclage des déchets

Le graphique suivant indique le taux de recyclage des déchets dans 32 pays européens en 2001 et 2010, et permet notamment d'observer l'évolution de ce ratio sur la décennie.

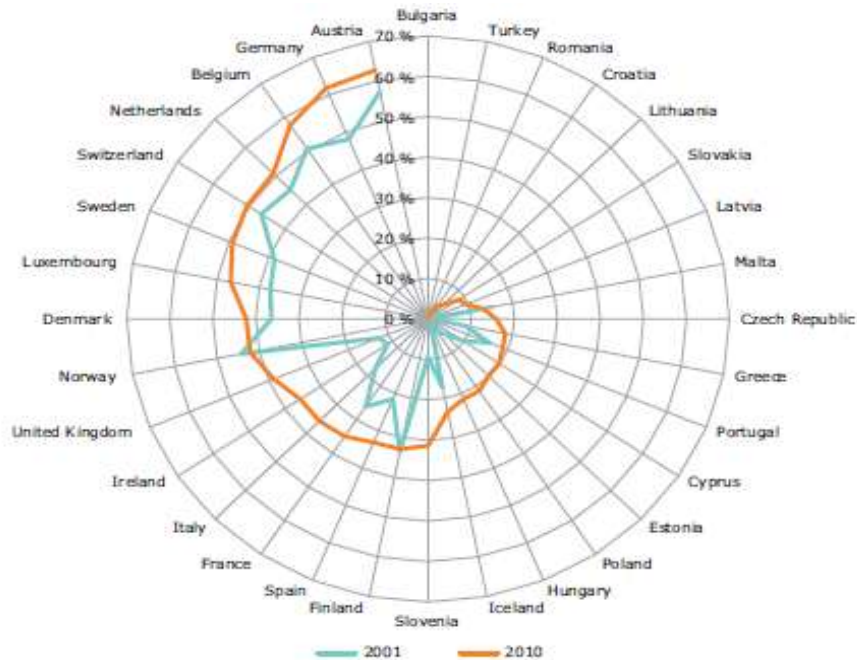
Cette période a connu globalement une nette amélioration des performances en matière de recyclage.

En effet, douze pays ont augmenté leur taux de recyclage de plus de dix points. Les pays ayant connu la plus forte augmentation du taux de recyclage entre 2001 et 2010 sont notamment le Royaume Uni, l'Irlande, la Slovénie et la Hongrie (plus de 20 points d'augmentation, en partant d'un taux inférieur à 15 % - voire quasiment nul pour la Hongrie). Dix pays ont connu une augmentation de leur taux de recyclage comprise entre 5 et 10 points.

Cependant, deux pays, la Norvège et la Finlande, ont régressé sur la période.

Annexe VII

Graphique 6 : Taux de recyclage des déchets municipaux dans 32 pays européens (2001 et 2010)



Note: The further from the centre in the radar chart, the better the waste management. The recycling rate is calculated as the percentage of municipal waste generated that is recycled. Total recycling includes material recycling as well as composting and digestion of bio-waste. According to Eurostat the comparability of the data over time is high. However, some breaks in the time series are documented, which can influence the comparability between countries and within a country. Generally, the quality of the data has improved during the period 2001-2010. For Iceland, 2008 data are used for 2010. For Slovenia, 2002 data are used for 2001 and 2009 data for 2010. Croatia is not included for 2001.

Source: Eurostat, 2012a, 2012c; ETC/SCP, 2013a, 2013b, 2013d, 2013e, 2013f.

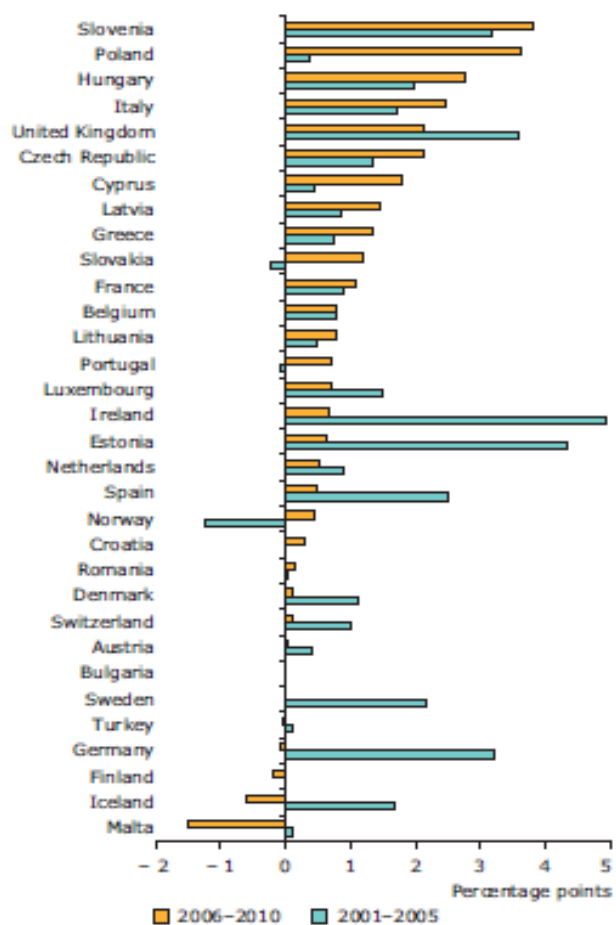
Le graphique suivant indique, plus précisément, le taux de progression annuel du recyclage dans chacun des pays observés sur les deux périodes 2001-2005 et 2006-2010.

Il permet, en premier lieu de distinguer les pays qui ont initié le plus tôt leur effort d'amélioration du recyclage. On y retrouve notamment l'Irlande et le Royaume Uni, mais d'autres pays font figure de pionniers sur la période 2001-2005 : notamment le Luxembourg, l'Estonie, l'Espagne, le Danemark, la Suisse, la Suède, l'Allemagne et l'Islande. Mais plusieurs de ces pays ont connu un essoufflement en matière d'amélioration du recyclage au cours de la deuxième partie de la décennie. Seuls deux pays (la Slovaquie et le Royaume Uni) maintiennent un taux annuel d'augmentation de plus de 2 points sur les deux périodes successives.

De nombreux pays (14) ont en revanche davantage développé leur taux de recyclage dans la deuxième partie de la décennie.

Annexe VII

Graphique 7 : Pourcentage annuel moyen d'augmentation du taux de recyclage des déchets municipaux, périodes 2001-2005 et 2006-2010



Source : Eurostat.

2.5. Comparaison des filières de responsabilité élargie du producteur (REP)

Le cabinet Bio by Deloitte a étudié, pour le compte de la Commission européenne, les filières REP à l'œuvre dans les pays européens. Les résultats montrent une importante diversité des situations.

Le tableau suivant indique les filières REP existantes dans chaque pays.

Annexe VII

Tableau 4 : Filières REP existant dans les 28 pays de la Communauté européenne

FILIERES REP	Batteries	D3E	Emballages	Pneus	Papiers graph.	Déchets médicaux	Film agric .	Autres
PAYS								
Allemagne	X	X	X				X	
Autriche	X	X	X	X	X	X		
Belgique	X	X	X	X	X	X	X	X
Bulgarie	X	X	X	X				
Chypre	X	X	X	X	X			
Croatie	X	X	X	X		X		Déchets amiantés
Danemark	X	X	A	X	X			
Espagne	X	X	X	X		X	X	
Estonie	X	X	X	X		O		
Finlande	X	X	X	X	X	X	X	
France	X	X	X	X	X	X	X	X
Grèce	X	X	X					
Hongrie	X	X	A	A				
Irlande	X	X	X	X			X	
Italie	X	X	X	X			X	
Lettonie	X	X	X	X	X			
Lituanie	X	X	X	X	X			
Luxembourg	X	X	X					
Malte	X	X	X					
Pays-Bas	X	X	X	X	X			Fenêtres
Pologne	X	X	X	X				
Portugal	X	X	X	X		X		X
République tchèque	X	X	X					
Roumanie	X	X	X					
Royaume-Uni	X	X	X					
Slovaquie	X	X	X	X	X			
Slovénie	X	X	X	X		X		X
Suède	X	X	X	X	X	X	X	
TOTAL	28	28	27	20	11	10	8	

X : filière REP

O : obligation de reprise mais pas d'organisation de la responsabilité du producteur

A : loi sur les prix de production / fond d'état

Source : Bio by Deloitte.

Il apparaît en particulier que :

- ◆ seuls les piles et batteries ainsi que les D3E font l'objet d'une filière dans les 28 états membres de l'UE ;
- ◆ la filière *papiers graphiques* n'est présente que dans 11 pays ; elle est absente notamment en Allemagne, en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni ;
- ◆ la filière *déchets médicaux* n'est présente que dans 8 pays, dont la France, l'Espagne et le Portugal, mais pas l'Allemagne ni le Royaume-Uni ;
- ◆ seuls les Pays-Bas ont une filière pour les fenêtres (encadrements) ;
- ◆ la Croatie se distingue notamment par une filière pour les déchets amiantés.

Le cabinet Bio by Deloitte a également analysé 36 cas de filières REP à l'œuvre dans 16 états d'Europe, dont la Suisse, sur six types de produits : piles-batteries, véhicules légers, papiers graphiques, emballages, huiles et D3E³. D'importantes disparités sont généralement observées.

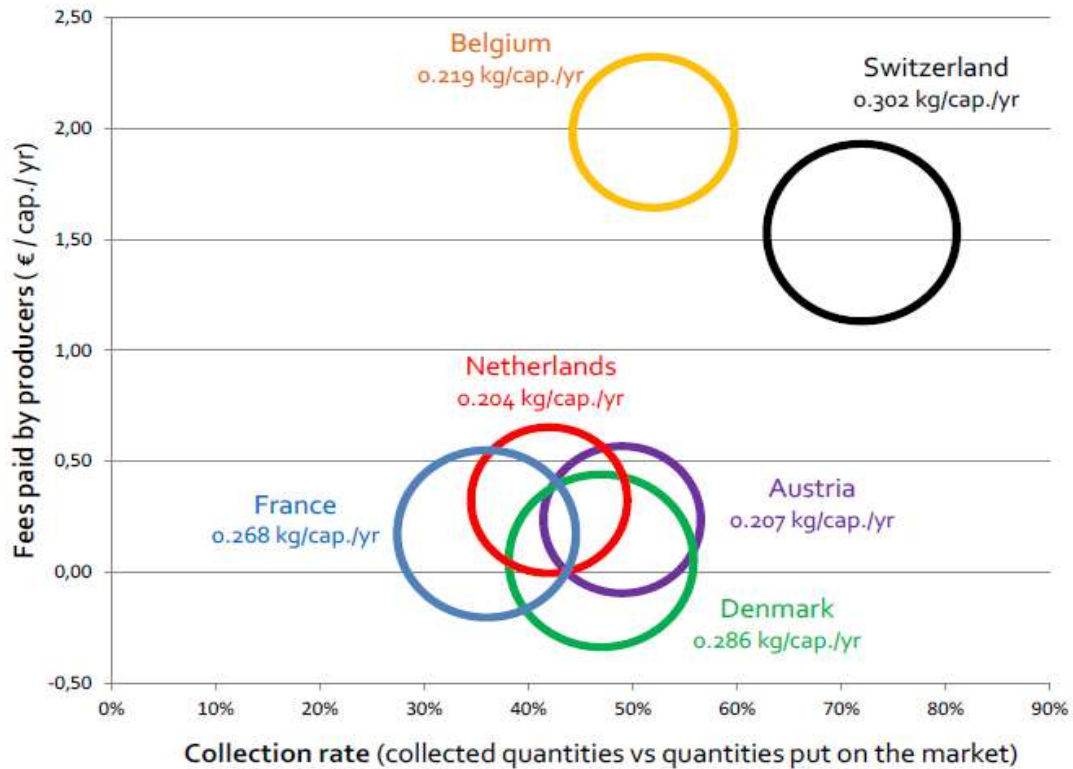
³ Avec une moindre précision pour les D3E, comme indiqué dans le 2.5.4.

2.5.1. Piles-batteries

Le taux de collecte varie de 5 % à Malte à 72 % en Suisse ; il est de 36 % en France. La contribution des producteurs à la tonne varie de 240 € en France à 5 400 € en Belgique.

Le graphique suivant illustre une analyse comparative quantitative entre six pays européens.

Graphique 8 : Éléments quantitatifs relatifs à la filière piles-batteries en 2011



Source : Bio by Deloitte.

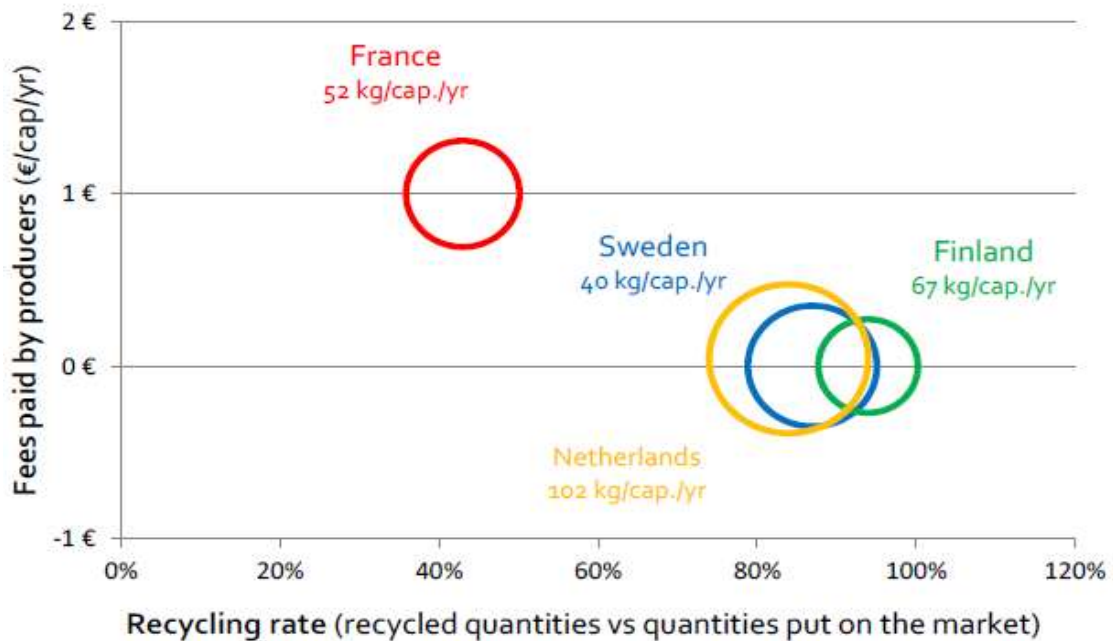
Les filières REP indiquées ci-dessus présentent toutes un taux de collecte supérieur à l'objectif de 25 % en 2012 pour l'Union européenne. Les quantités collectées varient entre 0,2 kg/ind./an (Pays-Bas, Autriche) et 0,3 kg/hab./an (Danemark, Suisse). La France se situe de ce point de vue en zone intermédiaire.

Les contributions des producteurs sont très nettement supérieures pour la Belgique et la Suisse (de 1,5 à 2 €/hab./an) que pour les quatre autres pays (moins de 0,5 €/ind./an).

2.5.2. Papiers graphiques

Le schéma suivant illustre une analyse comparative quantitative entre quatre pays européens.

Graphique 9 : Éléments quantitatifs relatifs à la filière papiers graphiques en 2011



Source : Bio by Deloitte.

Les taux de recyclage se différencient fortement entre la France, avec seulement 43 % et les trois autres pays (Pays-Bas, Suède, Finlande), qui se situent entre 80 et 95 %. Cet écart s'explique en grande partie par la forte valeur de marché du papier recyclé dans les pays nordiques.

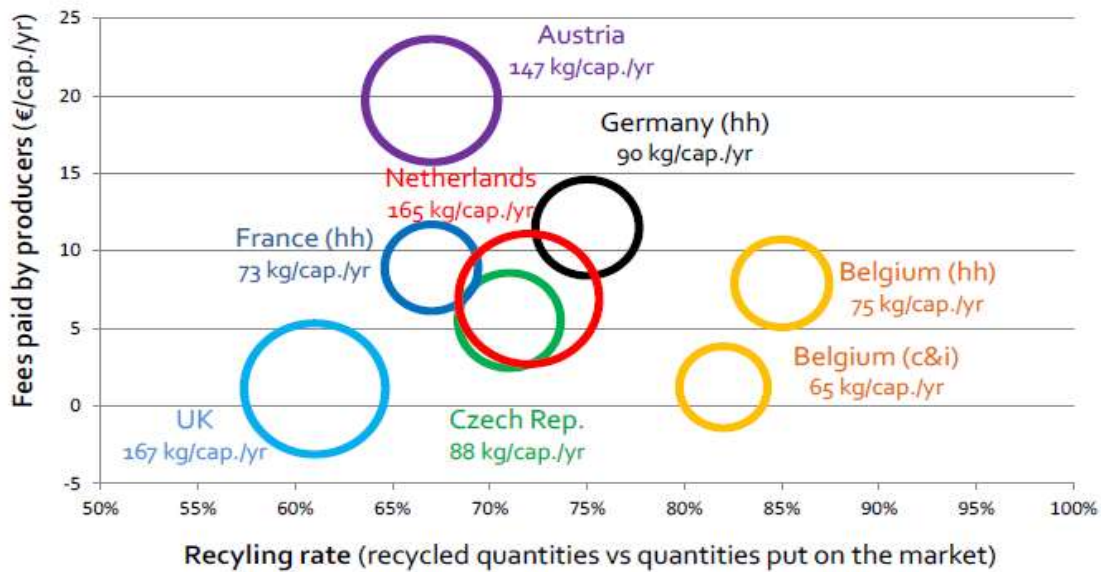
Les quantités individuelles recyclées par an se situent sur un spectre étendu : de 40 kg pour la Suède à 102 kg pour les Pays-Bas.

Les contributions des producteurs sont habituellement nulles pour les deux pays scandinaves observés. Aux Pays-Bas, les contributions ne sont appelées que tous les quatre ans, pour couvrir les frais administratifs de la filière, et n'atteignent pas 0,05 €/ind./an. En France, elles se limitent en 2011 à 1 €/individu.

2.5.3. Emballages

Le graphique suivant illustre une analyse comparative quantitative entre sept pays européens.

Graphique 10 : Éléments quantitatifs relatifs à la filière emballages en 2011



Source : Bio by Deloitte.

Les quantités individuelles couvertes par la filière varient du simple à plus du double selon les pays observés : de moins de 75 kg pour la Belgique et la France à plus de 165 kg pour les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Dans plusieurs cas, cette différence tient à l'étendue du périmètre retenu : les seuls emballages domestiques dans certains pays, et un ensemble incluant également les emballages industriels et commerciaux dans d'autres.

Le taux de recyclage est le plus bas au Royaume-Uni 61 % tous emballages confondus et le plus élevé en Belgique (85 % pour les emballages domestiques, légèrement moins pour les emballages industriels et commerciaux).

Le spectre des contributions des producteurs est particulièrement étendu : de 1,1 €/ind. (moins de 20 €/tonne) pour le Royaume-Uni à 19,7 €/ind. (presque 200 €/tonne) en Autriche. Ce très important écart s'illustre en grande partie par le fait que le Royaume-Uni ne couvre par ce type de contribution que 10 % du coût total de la filière, tandis que les autres pays présentent pour la plupart un taux de couverture peu éloigné de 100 % (80 % en France).

2.5.4. D3E

Les taux de recyclage des D3E sont relativement homogènes entre les sept pays observés. En revanche, les taux de collecte sont très dispersés, entre 2kg/ind./an en Lettonie et 17,5 kg/ind./an en Suède.

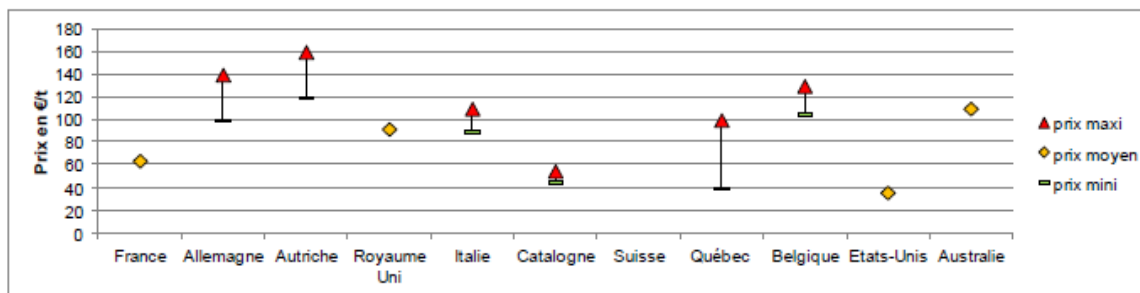
Une information sur les éléments financiers relatifs aux D3E n'a pu valablement être recueillie. Cela tient à un manque de transparence et à une intensité de compétition élevée du marché des D3E, qui rend difficile, à ce qu'il semble, l'obtention d'une bonne connaissance des données économiques, même agrégées.

*

2.6. Coûts de traitement des OMR

Le coût à la tonne de l'enfouissement des OMR est très variable selon les pays. Le coût moyen n'est que de 40 €/t aux États-Unis, alors que ce ratio peut atteindre plus de 140 €/t en Allemagne et en Autriche – mais dans ces deux pays, le taux d'enfouissement est très faible et le prétraitement des matières organiques avant enfouissement est obligatoire. La France a des coûts plutôt faibles, avec un coût moyen d'environ 64 €/t.

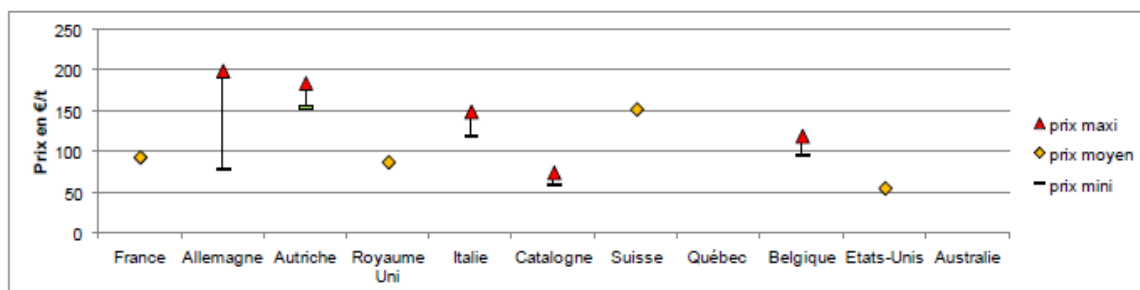
Graphique 11 : Prix de l'enfouissement des OMR



Source : ADEME.

Le coût à la tonne de l'incinération des OMR est plus élevé que pour l'enfouissement, avec des disparités importantes d'un pays à l'autre. Ici encore, il est le plus faible pour les États-Unis (environ 50 €/t), et le plus élevé pour l'Allemagne et l'Autriche, avec un niveau pouvant atteindre 200 €/t. La France et le Royaume Uni se situent un peu en dessous de 100 €/t.

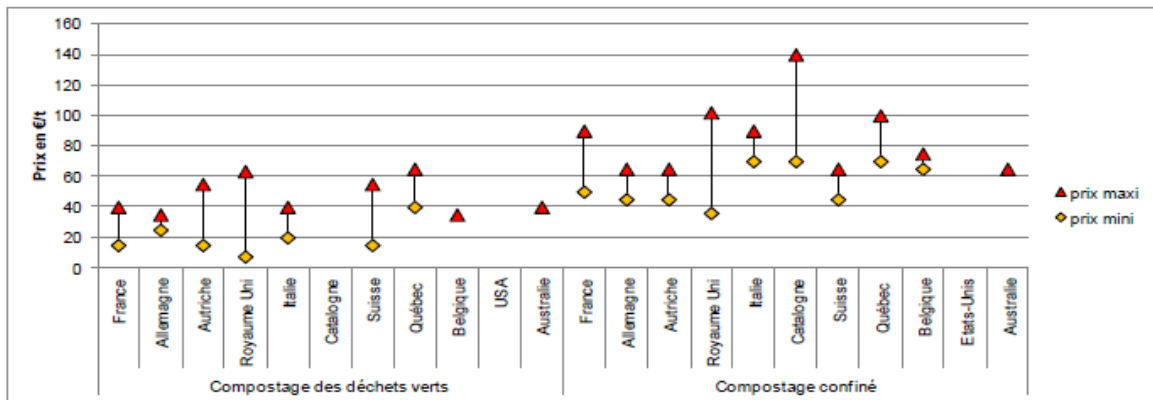
Graphique 12 : Prix de l'incinération des OMR



Source : ADEME.

Enfin, le coût à la tonne du compostage des déchets verts est généralement relativement bas, en particulier en France, en Autriche, au Royaume Uni et en Suisse (avec un coût moyen inférieur à 20 €/t). Il peut toutefois atteindre 60 € au Royaume-Uni et au Québec. Le coût par tonne du compostage confiné est quant à lui plus élevé, variant de 40 €/t (Royaume Uni) à 140 €/t en Catalogne.

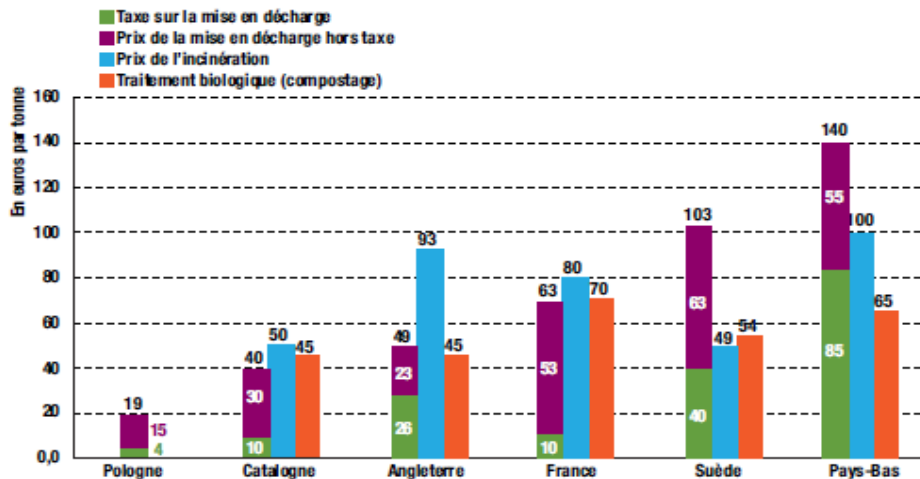
Graphique 13 : Prix du compostage des OMR



Source : ADEME.

En complément de ce qui précède, le graphique suivant compare, pour quelques pays ou régions européens les coûts à la tonne⁴ de la mise en décharge, de l'incinération et du compostage des OMR en 2005.

Graphique 14 : Prix de la mise en décharge, de l'incinération et du compostage en Europe



Source : ADEME.

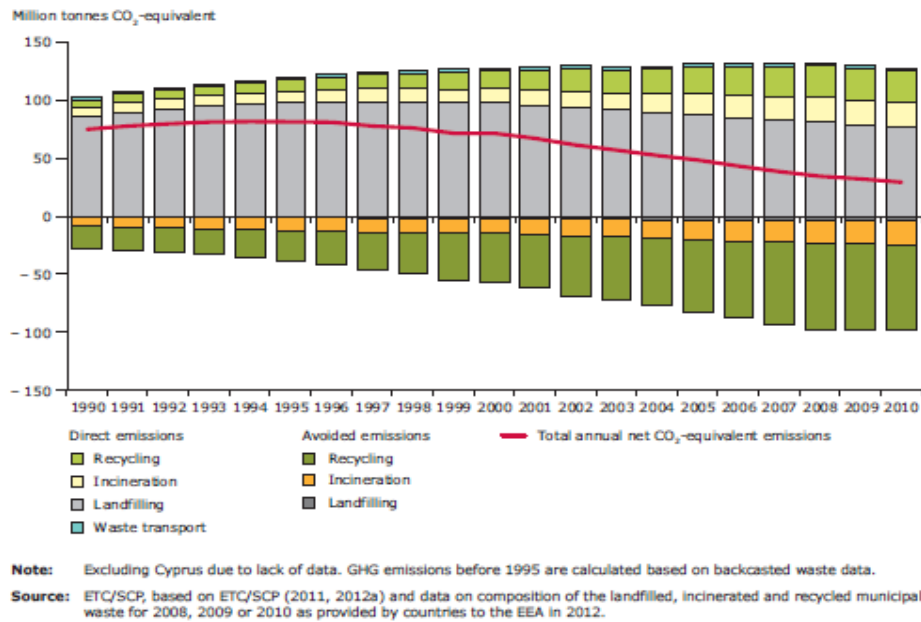
Le coût à la tonne de la mise en décharge taxe non comprise apparaît toujours inférieur à celui de l'incinération ou du traitement biologique. Le niveau élevé de taxation de la mise en décharge pratique en Suède ou aux Pays-Bas rend ce procédé financièrement dissuasif par rapport aux autres modes de traitement.

2.7. Émissions de gaz à effet de serre

Le graphique suivant indique, pour les pays européens dans leur ensemble, l'évolution entre 1990 et 2010 des émissions de gaz à effets de serre liées à la gestion des déchets municipaux – exprimés en millions de tonnes d'équivalent CO₂.

⁴ En intégrant la taxe sur la mise en décharge.

Graphique 15 : Émissions de gaz à effet de serre liées à la gestion des déchets municipaux en Union Européenne, Suisse et Norvège



Ce graphique montre l'avantage du transfert de la mise en décharge vers l'incinération et surtout le recyclage en matière de réduction des émissions de gaz à effets de serre.

Les émissions directes prises en compte incluent notamment les émissions de méthane des décharges, les émissions liées au transport des déchets, et les émissions engendrées par l'incinération et le recyclage de déchets verts.

Les émissions évitées par le recyclage sont liées au fait que les matériaux recyclés remplacent les matériaux d'origine, réduisant ainsi l'émission de gaz à effet de serre par rapport à la production originelle. Par ailleurs, les émissions évitées par l'incinération ou la mise en décharge sont liées au remplacement de l'utilisation d'énergie d'origine fossile par la valorisation d'énergie provenant du traitement des déchets⁵. Les émissions évitées par le recyclage correspondent environ à 75 % du total des émissions évitées tous modes de traitement confondus. Le solde en matière d'émission de gaz à effet de serre est nettement défavorable dans le cas de la mise en décharge, relativement neutre pour l'incinération avec valorisation d'énergie et globalement favorable pour le recyclage.

La courbe d'évolution des émissions nettes (provoquées - évitées) de gaz à effet de serre connaît une légère croissance de 1990 à 1995, pour décroître après 1995, de façon d'autant plus dynamique que la mise en décharge diminue au profit de l'incinération et surtout du recyclage. Entre 2001 et 2010, le niveau des émissions nettes est ainsi passé de 67 à 29 millions de tonnes d'équivalent CO₂, soit une diminution de 56 %.

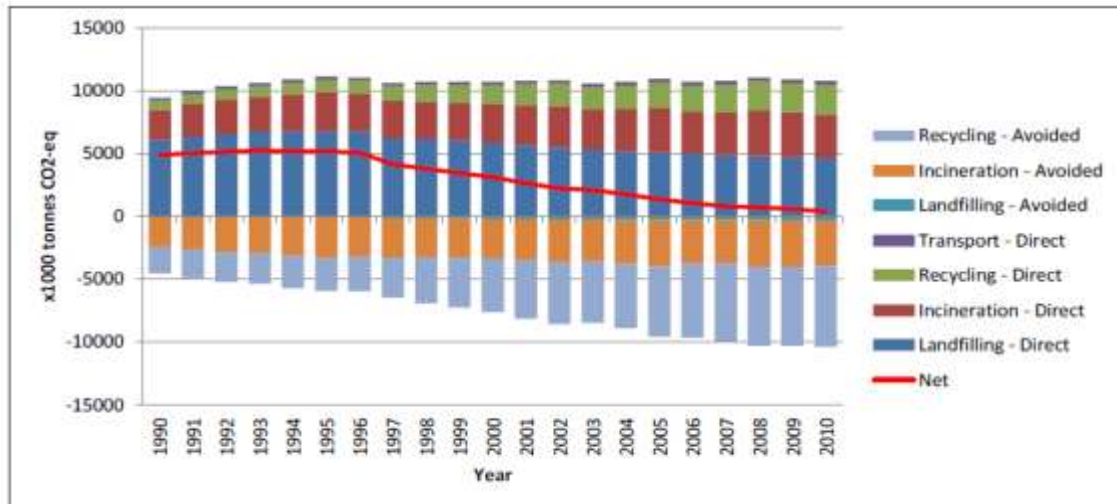
La corrélation implicite qui existe entre la structure des modes de traitement et l'émission de gaz à effet de serre indique ainsi que ce sont les pays qui recyclent le plus qui émettent par tonne traitée - ou par habitant le moins de gaz à effet de serre. Les graphiques qui suivent illustrent trois exemples : France, Allemagne et Pologne.

⁵ Marginale au demeurant en ce qui concerne les décharges.

2.7.1. Cas de la France

La France, avec une proportion d'un tiers pour chaque mode de traitement (décharge, incinération, recyclage/compostage) en 2010 parvient à atteindre un solde en émission de gaz à effet de serre quasiment nul.

Graphique 16 : Évolution de l'émission de gaz à effet de serre liée au traitement des déchets en France

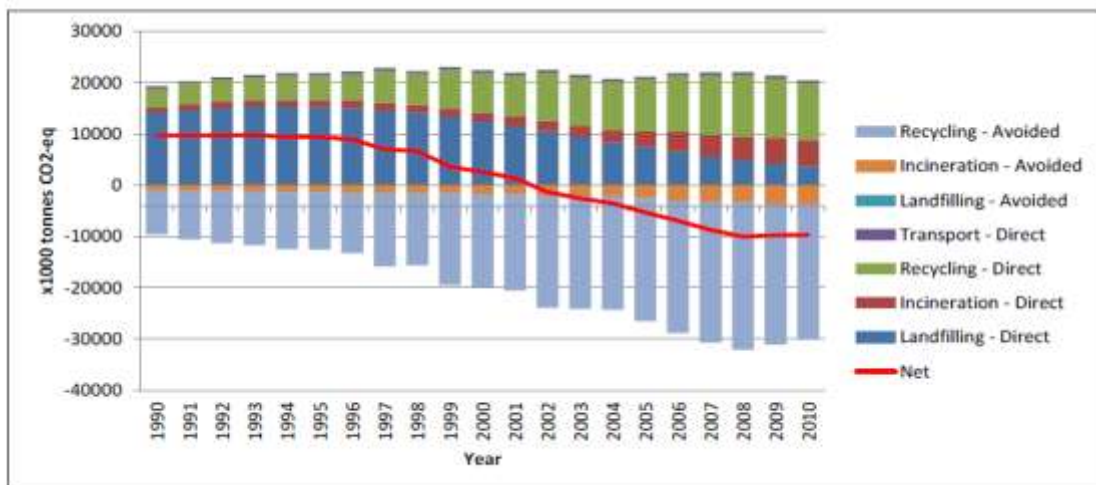


Source : Agence européenne de l'environnement.

2.7.2. Cas de l'Allemagne

L'Allemagne, grâce à un transfert dynamique de la mise en décharge vers le recyclage parvient, dès 2002 à obtenir un solde négatif en émission de gaz à effet de serre, ce qui fait de l'activité de traitement des déchets un élément vertueux selon ce critère.

Graphique 17 : Évolution de l'émission de gaz à effet de serre liée au traitement des déchets en Allemagne

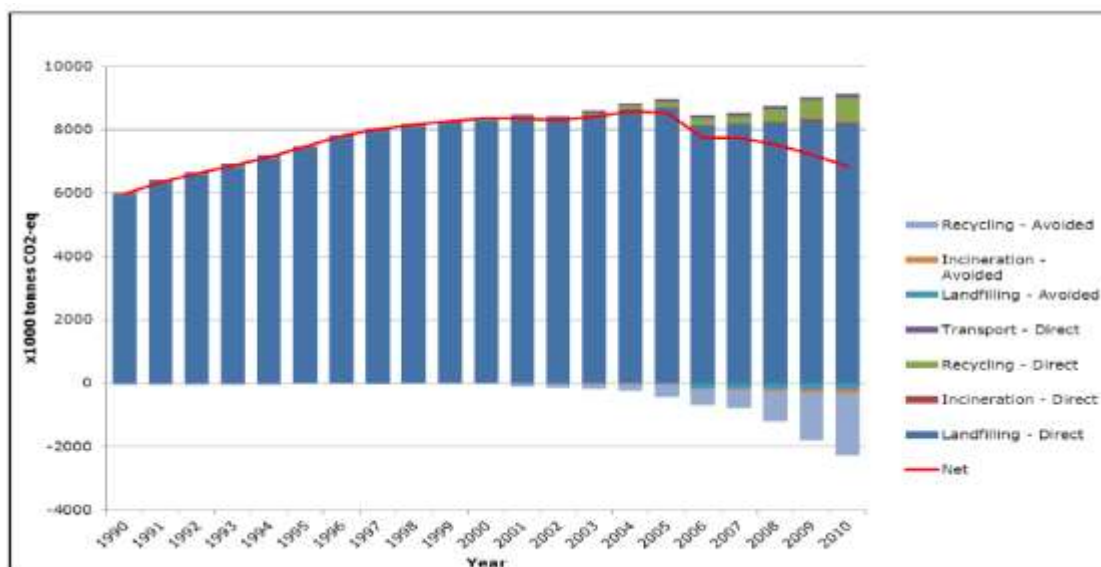


Source : Agence européenne de l'environnement.

2.7.3. Cas de la Pologne

La Pologne, avec un recours majoritaire à la mise en décharge, garde un solde en émission de gaz à effet de serre largement positif, avec toutefois un infléchissement à partir de 2005 grâce à un accroissement relativement dynamique du recours au recyclage.

Graphique 18 : Évolution de l'émission de gaz à effet de serre liée au traitement des déchets en Pologne



Source : Agence européenne de l'environnement.

2.8. Éléments de tarification

2.8.1. Taxation sur les activités polluantes

Le tableau suivant indique l'état de la taxation sur les activités polluantes dans plusieurs pays. La taxation de l'enfouissement et celle de l'incinération sont présentées distinctement.

Annexe VII

Tableau 5 : Taxation de l'enfouissement et de l'incinération dans onze pays

	Taxe sur l'enfouissement	Taxe sur l'incinération
France	TGAP : 9,3 - 30 €/t	TGAP : 2,4 à 11,2 €/t
Allemagne	Aucune taxe	Aucune taxe
Autriche	26 €/t (87 €/t pour déchets non pré-traités)	8 €/t
Angleterre	2012 : 80 €/t - 2014 : 100 €/t	Aucune taxe
Pays de Galles		
Ecosse		
Irlande du Nord		
Italie	7 à 30 €/t selon les régions	Aucune taxe
Espagne	Aucune taxe	Aucune taxe
Catalogne	12,40 € et 21,6 sans collecte des biodéchets	5,7 €/t et 16,5 €/t sans collecte des biodéchets
Suisse	Pas d'enfouissement	Aucune taxe
Canada (Québec)	Env. 16 €/t (2012)	Env. 16 €/t (2012)
Belgique (Flandre)	82,03 €/t	7,66 €/t
Belgique (Bruxelles Capitale)	Pas d'enfouissement	6 €/t (A partir de 2014) + 29 €/t au dessus d'un seuil
Belgique (Wallonie)	65 €/t	7,66 €/t
Etats-Unis	Selon Etats, taxes faibles	Selon Etats, taxes faibles
Australie	Taxe enfouissement sur 4 des 6 Etats	

Source : ADEME.

Sur les onze pays observés ci-dessus, neuf pratiquent une taxe sur l'enfouissement alors que six seulement pratiquent une taxe sur l'incinération, dans cinq cas nettement inférieure à la taxe sur l'enfouissement. Dans le cas de la France, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) varie en fonction des réfections appliquées à partir d'un taux de base, en fonction du degré d'équipement et de mise aux normes des installations de traitement.

En matière de mise en décharge, sur la base des observations indiquées ci-dessus, la corrélation entre le niveau de taxation et le recours à l'enfouissement est relativement faible.

Parmi les huit pays européens observés, peuvent se distinguer plusieurs catégories de pays :

- ◆ des pays sans taxation, et comportant pourtant un taux de mise en décharge quasiment nul⁶ : l'Allemagne en particulier, mais en Allemagne l'interdiction d'enfouissement de matière organique rend obligatoire un prétraitement coûteux (plus que le montant de la TGAP en France par exemple) avant la mise en décharge des OMR. Par ailleurs, en Suisse, l'incinération étant obligatoire depuis 2000, la taxe sur l'enfouissement est sans objet ;
- ◆ des pays fortement taxés, présentant un taux de mise en décharge faible ou modéré : Belgique, Royaume Uni ;
- ◆ des pays modérément taxés, présentant un taux de mise en décharge modéré : France, Italie ;

⁶ La notion de mise en décharge comporte parfois des variations qui peuvent expliquer en partie les écarts. Ainsi en Allemagne, l'absence de « mise en décharge » est dû au fait que les déchets font systématiquement l'objet d'un premier traitement qui explique l'absence de mise en décharge directe même si une partie des déchets, après ce premier traitement, fera bel et bien l'objet d'un stockage.

Annexe VII

- ◆ enfin, l'Autriche, conjugue une taxation modérée et un recours quasiment nul à la mise en décharge - comme en Allemagne pour des raisons liées à l'incitation au pré-traitement similaires -, contrairement à l'Espagne qui, selon les régions, comporte une taxation nulle ou modérée (Catalogne), et un taux de mise en décharge relativement important.

Les États-Unis et le Canada (Québec) présentent quant à eux un niveau de taxation faible ou modéré et un fort recours à la mise en décharge des OMR. L'Australie, malgré une taxation existante dans quatre des six États.

En matière d'incinération, le lien entre taxation et recours à l'incinération est également peu évident et le principal levier pour l'incinération provient probablement de l'interdiction de l'enfouissement ou de l'augmentation de son prix, soit via la taxation, soit via la réglementation.

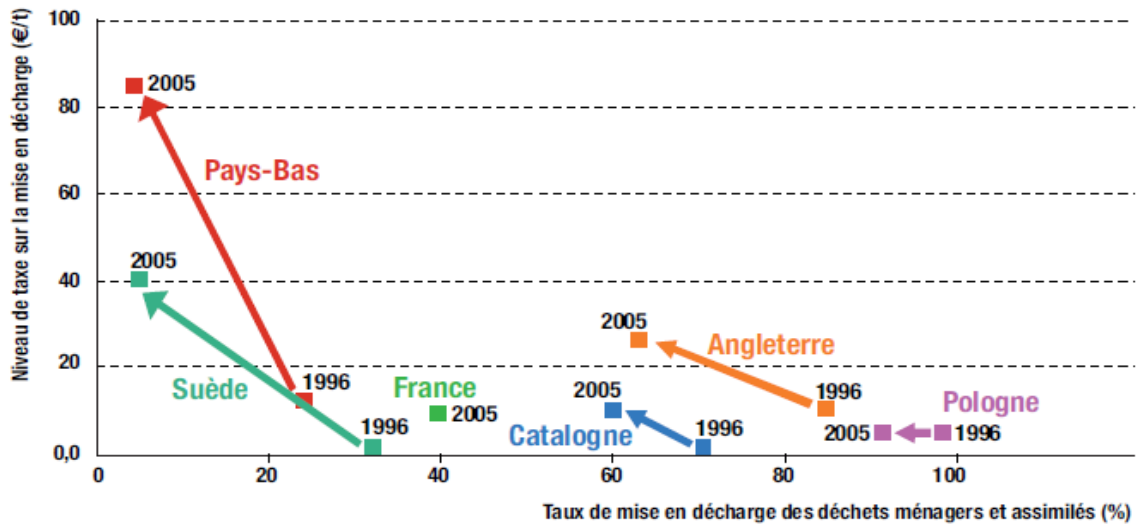
L'absence de taxe s'accompagne d'un taux d'incinération faible dans deux des pays européens observés : l'Italie et le Royaume Uni, ce dernier traitant au demeurant plus de 40 % de ses déchets par recyclage ou compostage. L'Allemagne et la Suisse où l'incinération n'est pas taxée non plus, comportent un taux d'incinération des OMR prédominant par rapport à la mise en décharge, mais aussi un fort taux de recyclage (plus de 50 %). L'Autriche, la Belgique et la France subissent une taxation relativement forte par rapport aux autres pays européens observés, avec cependant un recours non négligeable à l'incinération. L'Espagne, quant à elle, bien que relativement peu taxée sur l'incinération⁷, n'y a recours que pour 10 % des déchets, cette pratique n'étant pas compensée par un taux de recyclage très élevé (27 %).

Les États-Unis et l'Australie, bien que peu taxées, ainsi que le Canada (Québec), où la taxation est la même que pour l'enfouissement ne recourent que très peu à l'incinération pour les OMR.

En première analyse, les éléments précédents ne permettent pas de conclure de manière systématique, au niveau international, de façon systématique au caractère incitatif des taxations sur les activités polluantes en matière d'OMR. La réglementation semble en effet plus efficace que la taxation, notamment dans les pays qui y recourent le moins. Cependant, le graphique suivant met en évidence, dans plusieurs pays européens, un lien entre le niveau de taxe sur la mise en décharge et le taux de mise en décharge.

⁷ En fait, uniquement en Catalogne.

Graphique 19 : Niveaux de taxes et taux de mise en décharge en Europe



Source : ADEME.

Il apparaît ici que la hausse des taxes dans le temps s'accompagne d'une baisse du taux de mise en décharge des déchets ménagers. S'il peut exister d'autres facteurs explicatifs, notamment les campagnes de sensibilisation, -il n'est pas impossible que le signal-prix à travers la taxe sur les déchets joue également son rôle. Il existe donc un réel signal-prix à travers la taxe sur les déchets. On peut remarquer en outre que plus le niveau initial du recours à la mise en décharge est bas, plus l'importance de la hausse de la taxation est efficiente en matière de la réduction du taux de mise en décharge se produit. Cela peut tenir au fait que dans ces situations, il existe déjà des alternatives en termes d'exutoire ou de recyclage ou des politiques très volontaristes de renoncer à ce type d'exutoire. La taxe ne fait qu'accompagner ou éventuellement amplifier un phénomène déjà en cours de bascule de l'enfouissement vers d'autres modes d'élimination des déchets, mais d'autres facteurs jouent, comme par exemple le niveau initial (en 1996) de la taxe et du taux de mise en décharge ce qui rend l'interprétation plus complexe.

2.8.2. Tarification incitative (TI)

Le tableau suivant présente les modalités de tarification incitative dans onze pays, dont huit européens.

Annexe VII

Tableau 6 : Tarification incitative dans onze pays

	Existence d'une tarification incitative	Part de la population desservie	Obligation réglementaire	Mode de fonctionnement
France	en cours de développement	5% en 2011	non	Uniquement sur les OMR, part fixe, part variable
Allemagne	oui	100%	oui	Quand il y a une collecte des biodéchets : Redevance OMR variable, redevance biodéchets fixe
Autriche	oui	100%	oui	Quand il y a une collecte des biodéchets : Redevance OMR variable, redevance biodéchets fixe
Angleterre	non.	0%	sans objet	sans objet
Pays de Galles	L'impossibilité d'en établir est inscrite dans une loi			
Ecosse				
Irlande du Nord				
Italie	régional	15%	non	Mesure du nombre de levées de bacs pucés
Espagne	régional	n.c.	n.c.	n.c.
Catalogne	oui	n.c.	n.c.	n.c.
Suisse	oui	100%	oui	Sacs pré-payés pour les OMR + redevance biodéchets
Canada (Québec)	non	0%	non	sans objet
Belgique (Flandre)	oui	100%	oui	Sacs prépayés ou bacs pucés pour OMR, bio et recyclables secs
Belgique (Bruxelles Capitale)	oui	100%	oui	sacs prépayés pour OMR, bio et recyclables secs
Belgique (Wallonie)	oui	100%	oui	Sacs prépayés ou bacs pucés pour OMR, bio et recyclables secs
Etats-Unis	oui	n.c.	n.c.	Sacs prépayés, autocollants prépayés. Tarification selon taille des bacs
Australie	oui	n.c.	n.c.	Tarif selon taille du bac OMR et présence ou non de bac CS et DV

Source : ADEME.

On peut ainsi identifier trois catégories de pays, comme l'indique le tableau suivant.

- ◆ des pays où la TI est développée avec une obligation réglementaire, comme l'Allemagne l'Autriche, la Suisse, la Belgique ; elle est également appliquée aux États-Unis et en Australie ;
- ◆ des pays où elle est partiellement appliquée, comme l'Italie, l'Espagne et la France ;
- ◆ des pays où elle n'est pas du tout appliquée, comme le Canada (Québec) ou le Royaume Uni.

La corrélation entre l'existence d'une tarification incitative, sans tenir compte de son caractère réglementaire, et le volume annuel d'OMR par habitant est faible : dans les pays où la TI existe, ce volume annuel varie de 168 kg/an/hab. (Allemagne, Autriche) à 491 kg/an/hab. (États-Unis).

En revanche, ce sont les pays où la TI comporte un caractère d'obligation réglementaire qui présentent la quantité d'OMR réglementaire de loin la moins élevée (Allemagne, Autriche, Belgique).

Il n'apparaît pas de mode de fonctionnement uniforme dans les pays observés où la TI est mise en place.

Enfin, un lien non négligeable existe entre le pourcentage de la population faisant l'objet d'une tarification incitative et la proportion de déchets recyclés ou compostés.

D'autres analyses comparatives sur la tarification incitative, fondées sur une étude de l'OCDE, sont présentées dans l'annexe IV. Les différences de sources peuvent expliquer de légères différences de résultats.

3. Particularités de certains pays

Cinq pays peuvent notamment être analysés de façon différenciée, en fonction de plusieurs critères : taille et densité de la population, concentration de la population urbaine⁸, niveau de production de déchets par habitant. Il s'agit des pays suivants : Pays-Bas, Autriche, Danemark, Espagne, République tchèque.

Ces pays sont analysés au regard de trois critères de performance :

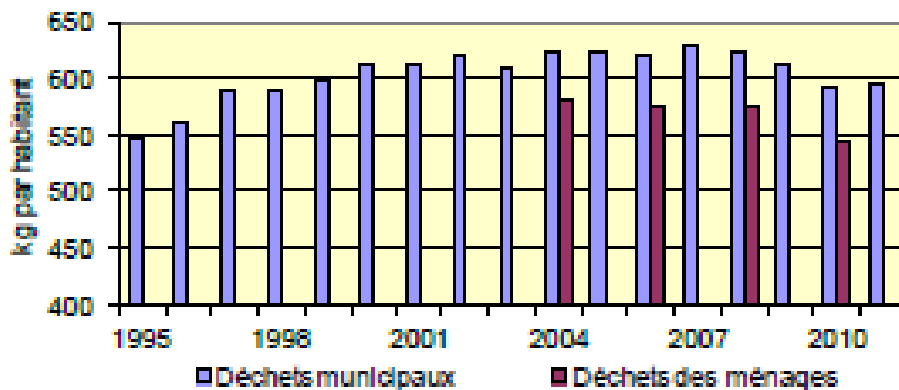
- ◆ la production annuelle par habitant ;
- ◆ les modes de traitement des déchets (structure entre mise en décharge, incinération et recyclage) ;
- ◆ les émissions de gaz à effet de serre.

3.1. Pays-Bas

Les Pays-Bas, avec 16,2 millions d'habitants, comportent une très forte densité de population, (404 hab./km²) et une forte concentration en population urbaine (plus de 65 % de proportion d'urbains).

Le graphique suivant indique l'évolution de la production annuelle par habitant de déchets municipaux et de déchets des ménages, de 1995 à 2011.

Graphique 20 : Production de déchets municipaux et de déchets des ménages



Source : ADEME.

La production de déchets par habitant est relativement élevée par rapport à la moyenne européenne (596 kg/hab. en 2011), ce qui met les Pays-Bas en sixième place dans l'ensemble des pays de l'UE.

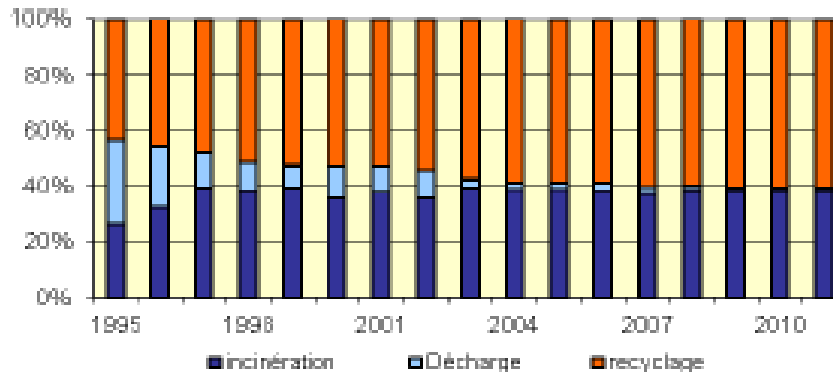
Cette production, en croissance tendancielle jusqu'en 2007 a diminué régulièrement jusqu'en 2010, de même que les déchets des ménages, qui représentent 92 %.

⁸ Les populations et densité de population indiquées ci-après sont celles de 2013.

Annexe VII

Le graphique ci-après représente l'évolution des pourcentages de déchets correspondant aux différents modes de traitement, de 1995 à 2011.

Graphique 21 : Traitement des déchets municipaux

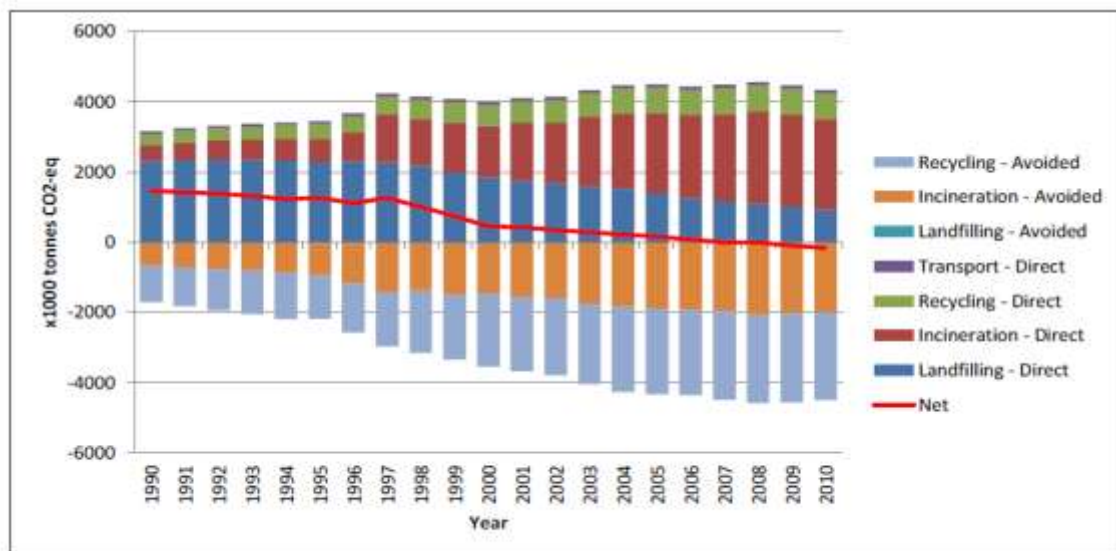


Source : ADEME.

Si la mise en décharge représente une part non négligeable en 1995 (près de 30 %), cette proportion diminue régulièrement, pour devenir quasiment nulle à partir de 2007 (2 %). Au cours de la période 1995-2007, l'incinération et le recyclage augmentent régulièrement en proportion et se stabilisent à partir de 2007 à environ 60 % pour le recyclage et 38 % pour l'incinération.

Le graphique suivant indique l'évolution des émissions de gaz à effet de serre, en tonnes d'équivalent CO₂, liées au traitement des déchets de 1990 à 2010.

Graphique 22 : Évolution de l'émission de gaz à effet de serre liée au traitement des déchets aux Pays-Bas



Source : Agence européenne de l'environnement.

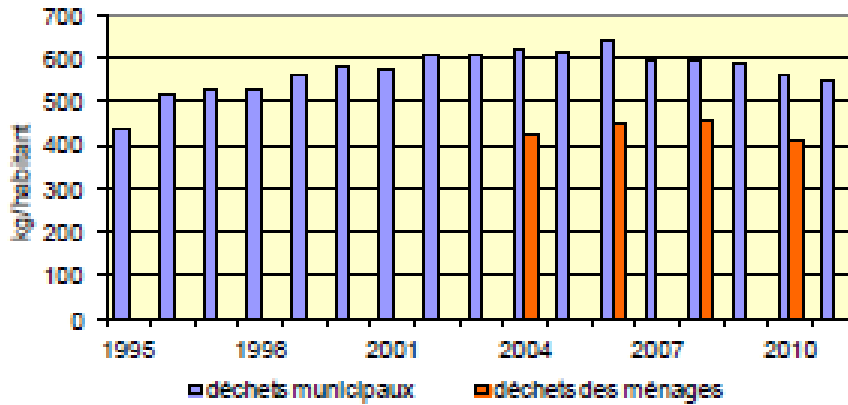
Le solde des émissions, relativement stable jusqu'en 1997, décroît régulièrement ensuite, pour s'annuler à partir de 2007, ce qui résulte de la diminution de la part du recours à la mise en décharge, au profit notamment du recyclage.

3.2. Autriche

L'Autriche, avec une population de 8,5 millions d'habitants, comporte une densité de population moyenne (101 hab./km²) et une concentration en population urbaine moyenne (environ 40 % de proportion d'urbains).

Le graphique suivant indique l'évolution de la production annuelle par habitant de déchets municipaux et de déchets des ménages, de 1995 à 2011.

Graphique 23 : Production de déchets municipaux et de déchets des ménages



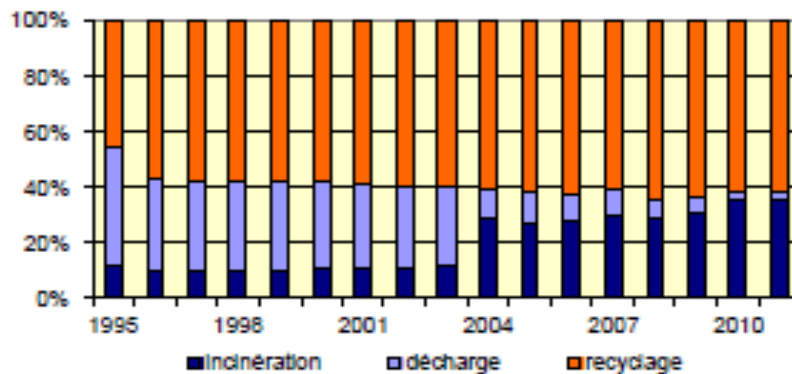
Source : ADEME.

La production de déchets municipaux par habitant de l'Autriche est relativement élevée en 2011 (552 kg/hab.). Après avoir augmenté régulièrement de 1995 à 2006, pour atteindre près de 650 kg/hab. à cette date, il décroît ensuite de façon relativement dynamique.

Les déchets des ménages représentent environ 70 % des déchets municipaux en 2010.

Le graphique ci-après représente l'évolution des pourcentages de déchets correspondant aux différents modes de traitement, de 1995 à 2011.

Graphique 24 : Traitement des déchets municipaux



Source : ADEME.

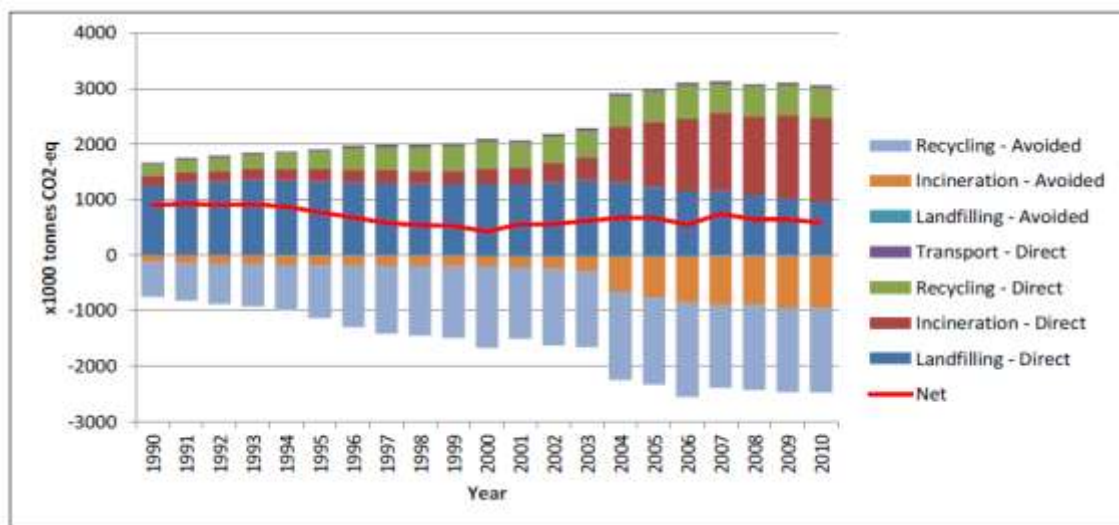
Annexe VII

Le taux de mise en décharge, relativement important en 1995 (plus de 40 %) diminue de façon significative l'année suivante ; il demeure relativement stable pour connaître un nouveau décrochement important en 2004, en passant de 28 % l'année précédente à 11 %. Il décroît ensuite, pour atteindre 3 % en 2010-2011. Cette réduction s'est essentiellement réalisée par un transfert vers l'incinération, qui représente environ 35 % des déchets traités en 2011. Cette évolution résulte de l'adoption du *Waste Management Act* en 2002 et de l'interdiction en 2004 de la mise en décharge des déchets non inertes.

Le taux de recyclage se stabilise autour de 60 % dès 1996. Avec 62 % en 2011, il est le second des pays de l'UE, après l'Allemagne (62,5 %) ⁹.

L'évolution des émissions de gaz à effet de serre liées au traitement des déchets est présentée par le diagramme suivant.

Graphique 25 : Évolution de l'émission de gaz à effet de serre liée au traitement des déchets en Autriche



Source : Agence européenne de l'environnement.

L'émission nette de gaz à effet de serre par l'activité de traitement des déchets, de près de 1 Mt d'équivalent CO₂ en 1990, décroît régulièrement pour n'atteindre plus que la moitié de ce niveau en 2000. Elle connaît ensuite une faible progression jusqu'en 2007, pour recommencer à décroître et atteindre environ 0,6 Mt d'équivalent CO₂ en 2010. Le transfert de la mise en décharge vers l'incinération à partir de 2004 apparaît nettement sur le diagramme, mais n'aboutit pas à une diminution spectaculaire du solde des émissions.

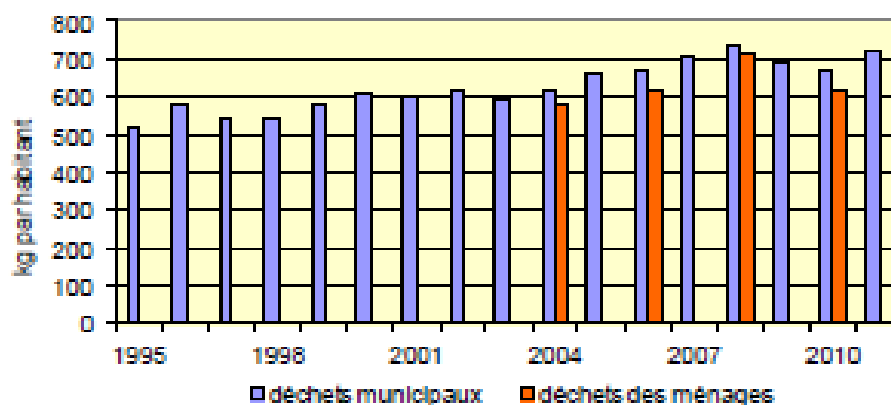
3.3. Danemark

Le Danemark, avec une population de 5,6 millions d'habitants, comporte une densité de population moyenne (130 hab./km²) et une forte concentration urbaine (environ 58 % de proportion d'urbains).

Le graphique suivant indique l'évolution de la production annuelle par habitant de déchets municipaux et de déchets des ménages, de 1995 à 2011.

⁹ Cependant, une partie de ce qui est a priori recyclé (refus de tri ou résidus de produits dont on a prélevé la partie utilisable) finit en fait par être incinérée.

Graphique 26 : Production de déchets municipaux et de déchets des ménages

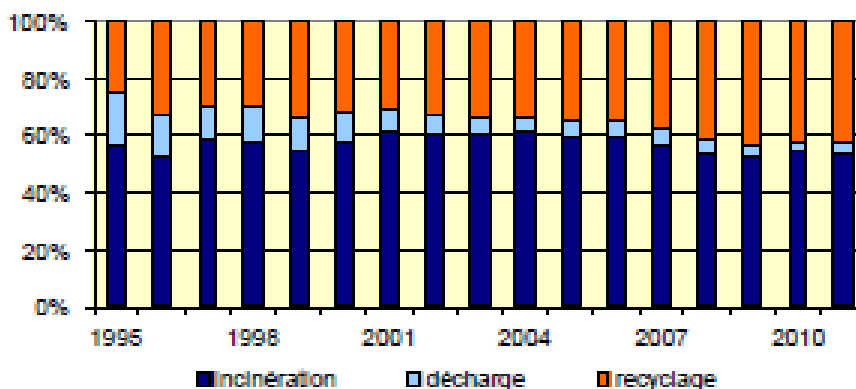


Source : ADEME.

Le Danemark atteint, avec 719 kg/hab. en 2011, le chiffre le plus élevé de l'ensemble des pays de l'UE. Après avoir progressé jusqu'en 2008 ; la production de déchets par habitant a décliné de façon affirmée jusqu'en 2010, mais a de nouveau augmenté en 2011. La proportion des déchets des ménages représentait 92 % en 2010.

Le graphique suivant représente l'évolution en structure des modes de traitement des déchets municipaux, de 1995 à 2011.

Graphique 27 : Traitement des déchets municipaux



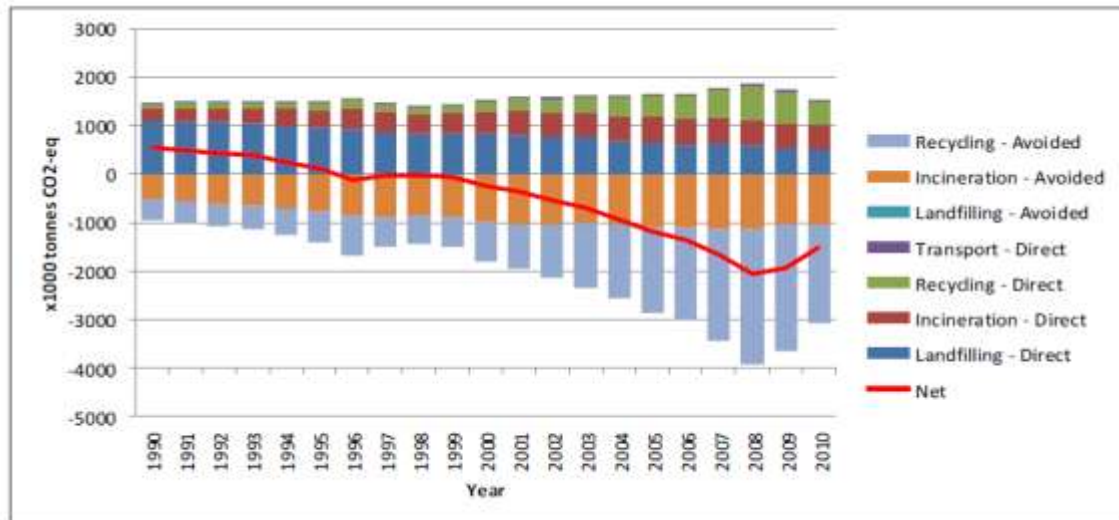
Source : ADEME.

Dès 1995, le taux de mise en décharge est relativement peu important (à peine 20 %), et diminue au cours des années suivantes pour se stabiliser à 3 % environ à partir de 2009. C'est surtout vers le recyclage que s'est effectué le transfert, le taux correspondant étant passé de 25 % en 1995 à 43 % en 2011, dans des conditions de croissance régulière. Le taux d'incinération est resté quant à lui plutôt stable, entre 50 et 60 % (54 % en 2011), avec toutefois une légère diminution au profit du recyclage à partir de 2004.

Le graphique suivant présente l'évolution de l'émission de gaz à effet de serre liée au traitement des déchets entre 1990 et 2010.

Annexe VII

Graphique 28 : Évolution de l'émission de gaz à effet de serre liée au traitement des déchets au Danemark



Source : Agence européenne de l'environnement.

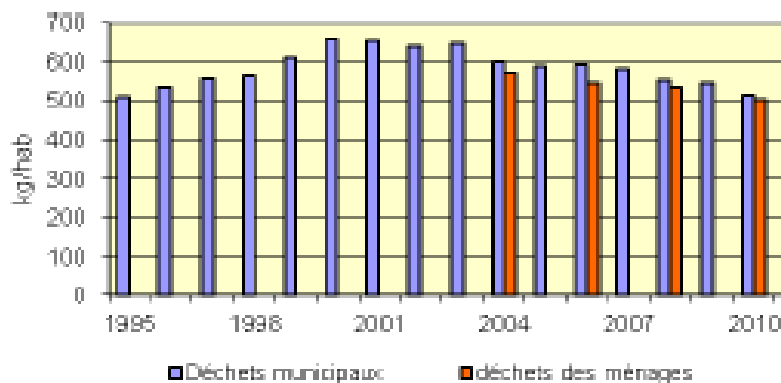
Le solde résultant des émissions de gaz à effet de serre diminue à partir d'une valeur de 0,5 Mt d'équivalent CO² en 1990 pour s'annuler dès 1996. Après une période de trois ans stable à ce niveau, il devient négatif et baisse de façon dynamique jusqu'en 2008, où il atteint une valeur négative de - 2 Mt d'équivalent CO₂, pour remonter ensuite sur les deux années 2009 et 2010. Le recours croissant au recyclage joue un rôle important dans la tendance à la baisse observée entre 1999 et 2008.

3.4. Espagne

L'Espagne, avec une population de 46,9 millions d'habitants, présente une densité de population moyenne (93 hab./km²) et une proportion d'urbains moyenne (environ 50 %).

Le graphique suivant indique l'évolution de la production des déchets des ménages par habitant, entre 1995 et 2010.

Graphique 29 : Production de déchets municipaux et de déchets des ménages



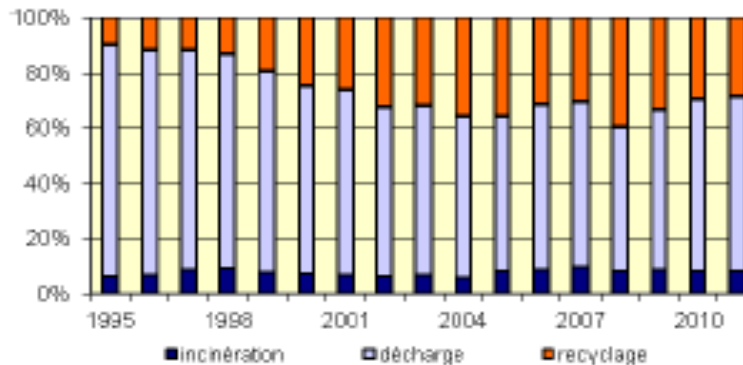
Source : ADEME.

Annexe VII

La quantité de déchets municipaux produits par habitant en Espagne est de 498 kg/hab. en 2011, ce qui est très proche de la moyenne européenne (500 kg/hab. en 2011). Ce chiffre a fortement progressé de 1995 à 2000, pour passer d'environ 500 à plus de 650 kg/hab., soit 30 % d'augmentation. Après une période de relative stabilité au début des années 2000, la production annuelle par habitant a régulièrement baissé à partir de 2004. La proportion de déchets des ménages est quant à elle de 95 % en 2010.

Le diagramme suivant fait apparaître l'évolution entre 1995 et 2011 de la proportion des différents modes de traitement des déchets municipaux.

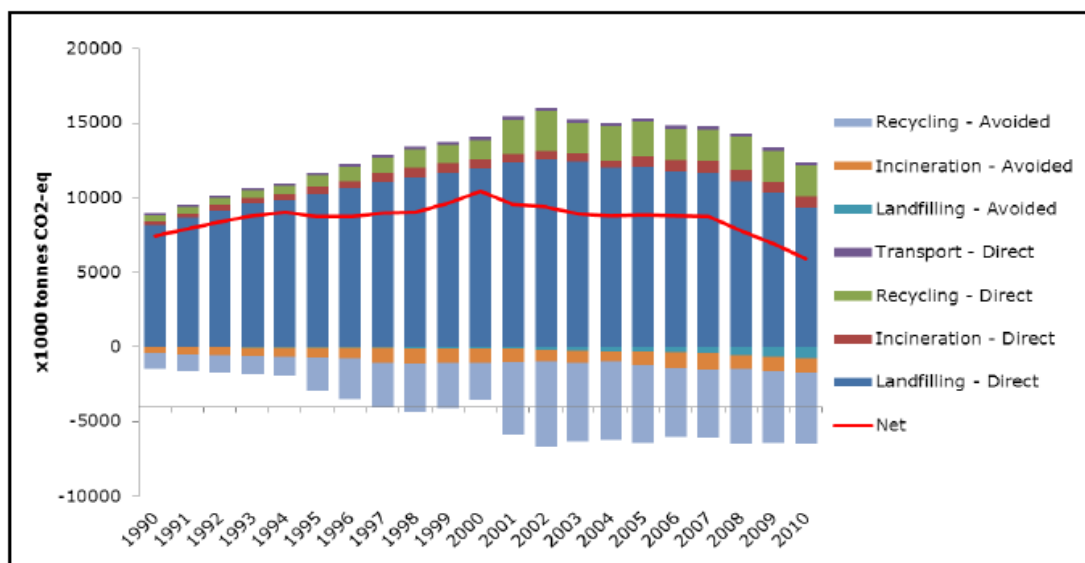
Graphique 30 : Traitement des déchets municipaux



Source : ADEME.

Sur l'ensemble de la période, c'est la mise en décharge qui reste le mode de traitement dominant, malgré sa baisse importante (63 % en 2011 en partant de 84 % en 1995), qui s'est opérée essentiellement au profit du recyclage, dont le taux atteint presque 30 % en 2008, pour diminuer cependant jusqu'en 2011 (29 %). L'incinération n'occupe qu'une faible part, toujours inférieure à 10 % (8 % en 2011).

Graphique 31 : Évolution de l'émission de gaz à effet de serre liée au traitement des déchets en Espagne



Source : Agence européenne de l'environnement.

Annexe VII

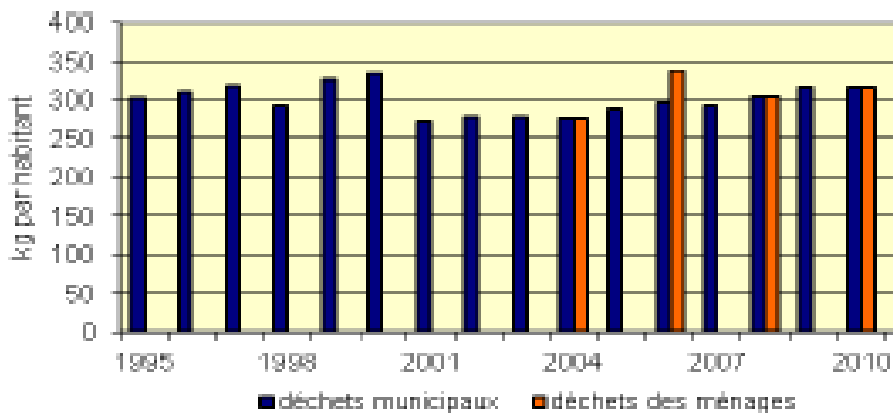
Le solde des émissions de gaz à effet de serre augmente de 1990 à 2000, surtout à partir de 1998, malgré une augmentation du taux de recyclage au détriment de la mise en décharge déjà amorcée. Il diminue ensuite, surtout à partir de 2007, malgré une reprise relative de la mise en décharge sur la période 2009-2011. Bien qu'encore nettement positif, le niveau de ce solde net est en 2011 inférieur à celui de 1990.

3.5. République tchèque

La République tchèque, avec une population de 10,7 millions d'habitants, présente une densité de population moyenne (136 hab./km²) et une faible concentration en population urbaine (proportion de moins de 25 % d'urbains).

Le graphique suivant présente l'évolution de la production de déchets des ménages par habitant de 1995 à 2011.

Graphique 32 : Production de déchets municipaux et de déchets des ménages

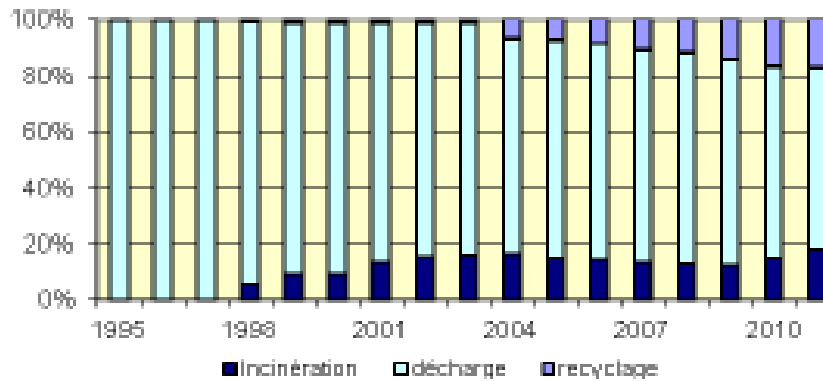


Source : ADEME.

La quantité de 320 kg/hab. en 2011 situe la République tchèque parmi les plus faibles producteurs de déchets municipaux par habitant (antépénultième place devant la Pologne – 315 kg/hab. - et l'Estonie – 298 kg/hab.).

La production déclarée des déchets par habitant connaît des périodes de hausse successives : 1995-1997, puis 1998-2000, et enfin 2001-2010, avec des décrochages significatifs en 1998 et 2001. Le niveau de 2010 est dans ces conditions équivalent à celui de 1997. La part de déchets ménagers est proche de 100 % en 2011.

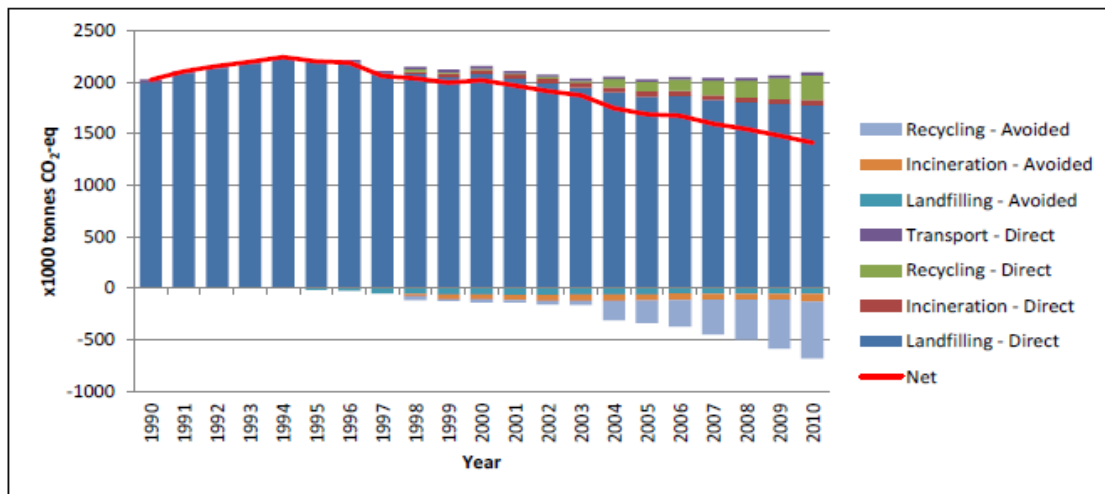
Graphique 33 : Traitement des déchets municipaux



Source : ADEME.

La mise en décharge était pratiquement le seul mode de traitement des déchets jusqu'en 1997. Elle reste encore largement le mode de gestion dominant en 2011 (environ 65 %). À partir de 1998, l'incinération commence à se développer, mais son taux ne dépasse pas 20 %. C'est en 2004 que le recyclage prend une place réelle et croissante, bien que modeste, parmi les modes de traitement, pour atteindre un taux de 17 % en 2011.

Graphique 34 : Évolution de l'émission de gaz à effet de serre liée au traitement des déchets en République tchèque



Source : Agence européenne de l'environnement.

Le niveau des émissions de gaz à effet de serre, dans un contexte de recours nettement prédominant à la mise en décharge se situe à un niveau important : environ 2 Mt d'équivalent CO₂ de 1990 à 1996, pour baisser ensuite régulièrement, notamment à partir de 2004, consécutivement au développement du recyclage. Les émissions sont en dessous de 1,5 Mt d'équivalent CO₂ en 2010.

4. Tableau récapitulatif

Le tableau suivant résume de façon synoptique les données des pays qui viennent d'être examinés. Pour mémoire et à titre de comparaison, y figurent les chiffres relatifs à la France.

Annexe VII

Tableau 7 : Récapitulation des performances observées pour les pays examinés

Critères / Pays	Pays Bas	Autriche	Danemark	Espagne	Rép. Tchèque	France
Population (en Mhab.)	16,8	8,5	5,6	46,9	10,7	64,3
Densité (en hab/km2)	404	101	130	93	136	117
Taux d'urbanisation	67%	40%	58%	50%	24%	53%
Production annuelle (en kg/hab.)	596	552	719	498	320	527
Taux de mise en décharge	2%	3%	3%	63%	65%	29%
Taux d'incinération	38%	35%	54%	8%	18%	34%
Taux de recyclage	60%	62%	43%	29%	17%	37%
Emission de gaz à effet de serre*	-0,1	0,6	-1,5	6,5	1,4	0,1
EGS/1000 hab (en t. eq CO2)	-6,0	70,6	-267,9	138,6	130,8	1,6

*Chiffres 2010, en Mt d'équivalent CO2

Source : Mission sur la base des études précitées.

Les pays qui recourent le moins à la mise en décharge au profit de l'incinération et du recyclage sont ceux dont l'activité de traitement des déchets contribue le moins aux émissions de gaz à effet de serre. Ces chiffres sont toutefois à moduler en fonction de la proportion de déchets recyclables des différents pays (cf. graphique 5).

De plus, il est intéressant de constater que, parmi les quelques pays examinés, ceux qui produisent le plus de déchets par habitant sont les plus volontaristes en matière de traitements alternatifs à la mise en décharge, et notamment en matière de recyclage.

5. Bonnes pratiques

Les performances des différents pays sont liées à l'usage de bonnes pratiques telles qu'en particulier les suivantes :

- ◆ établissement de plans déchets ;
- ◆ tri ;
- ◆ recyclage ;
- ◆ fiscalité incitative ;
- ◆ budgets annexes ;
- ◆ comptabilité analytique...

Il faut noter que la transposition formelle des directives européennes en droit domestique est rarement suffisante pour atteindre les objectifs fixés.

En comparaison avec le taux de recyclage pratiqué par les différents pays, le tableau suivant indique les actions menées par les différents pays.

Tableau 8 : Politiques et pratiques appliquées par les différents pays

Country	Percentage of MSW recycled per MSW generated, 2010	Two or more national waste management plans developed between 2001 and 2010	Only regional waste management plans	Landfill tax increased more than 50 % from 2001 to 2010	Landfill tax at least 30 EUR/tonne MSW, 2010	Incineration tax	Landfill ban on organic waste or non-pretreated MSW	Mandatory separate collection of non-packaging waste	Mandatory separate collection of bio-waste fractions	Economic incentives for recycling of MSW (PAYT etc.) (*)	Selected innovative policies
Austria	63 %	X		X	X	X	X	X	X	X	Separate collection of waste paper
Germany	62 %		X				X			X	Introduction of a 'recycling bin' for plastics and metals
Belgium	58 %		X	X	X	X	X	X		X	High household fines for non-compliance in source separation, maximum generation of residual MSW per capita, recycling quality standards
Netherlands	51 %	X		X (abandoned in 2012)	X	X (but zero)	X		X	X	
Switzerland	51 %		X			X	X	X		X	
Sweden	49 %			X	X	Until 2010	X	X		X	Separate collection of waste paper
Luxembourg	47 %	X					X		X	X	Design standards for separate collection in new households, one container per 10 000 inhabitants, 100 % of population covered by separate collection
Denmark	42 %	X			X	X	X	X		X	Separate collection of waste paper
Norway	42 %				X	Until 2010	X	X		X	
United Kingdom	39 %		X	X	X						Landfill allowance trading schemes, where allowances were allocated to each waste disposal authority. To be scrapped in 2013 in England
Ireland	36 %		X	X	X	X			X (retailers, restaurants)	X	
Italy	36 %		X					X	X	X	Maximum generation of residual MSW per capita
France	35 %			X		X	X			X	National extended producer responsibility introduced, e.g. on non-packaging paper, textile and furniture

Annexe VII

Country	Percentage of MSW recycled per MSW generated, 2010	Two or more national waste management plans developed between 2001 and 2010	Only regional waste management plans	Landfill tax increased more than 50 % from 2001 to 2010	Landfill tax at least 30 EUR/tonne MSW, 2010	Incineration tax	Landfill ban on organic waste or non-pretreated MSW	Mandatory separate collection of non-packaging waste	Mandatory separate collection of bio-waste fractions	Economic incentives for recycling of MSW (PAYT etc.) (*)	Selected innovative policies
Spain	33 %	X							X in Catalonia		
Finland	33 %	X		X	X		X	X		X	Separate collection of waste paper
Slovenia	31 %						X			X	
Iceland	26 %										
Hungary	21 %						X			X	
Poland	21 %	X		X			X (*)		X (*)	X	Government fund co-financing recycling activities
Estonia	20 %	X		X			X			X	
Cyprus	20 %										
Portugal	19 %	X		X		X					
Greece	18 %										
Czech Republic	16 %			X						X	Quality standards on composted bio-waste
Malta	13 %	X									
Latvia	9 %	X		X							
Slovakia	9 %	X								X	
Lithuania	5 %	X								X	
Croatia	4 %										Government fund co-financing recycling activities
Romania	1 %										
Turkey	1 %										
Bulgaria	0 %	X									

Note: (*) Considers economic incentives for households to recycle their waste (for example Pay-as-you throw schemes such as fees after weight, size, collection frequency other than just paying collection fee on the basis of property value, area of the property, household size or similar).

(*) Into force on 1 January 2013 and covers bio-waste collected separately.

(*) Into force on 1 January 2012.

Source: Country reports (<http://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste>).

Annexe VII

Ce tableau fait apparaître en particulier plusieurs éléments.

Les pays comportant un taux de recyclage élevé utilisent en général une grande partie des instruments de politique des déchets mentionnés.

Cependant, la mise en place de plans déchets et des incitations économiques (augmentation de la taxe sur la mise en décharge ou autre incitations au recyclage) ne suffisent pas systématiquement à obtenir un taux de recyclage important.

Généralement, les pays ayant augmenté de plus de 50 % leur taxe sur la mise en décharge durant la période 2001-2010 ou ayant interdit la mise en décharge de déchet non prétraités obtiennent de bonnes performances en termes de recyclage.

Il en est de même pour les pays qui ont introduit la collecte séparée des différents flux de déchets, en plus de l'emballage, ou la collecte séparée des bio-déchets.

ANNEXE VIII

Scénarios de réforme du service public de gestion des déchets

SOMMAIRE

1. PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES	1
2. SOCLE DE RÉFORMES ESSENTIELLES À LA BONNE GESTION DU SERVICE	2
2.1. Planification de la prévention et de la gestion des déchets.....	2
2.2. Organisation du service public de gestion des déchets.....	3
2.3. Coûts et performances du service public	6
2.4. Financement du service public de gestion des déchets	8
2.5. Prévention et communication.....	8
2.6. Étude d'impact du socle de recommandations	10
2.6.1. <i>Impact sur la dépense publique</i>	<i>10</i>
2.6.2. <i>Impact environnemental.....</i>	<i>11</i>
2.6.3. <i>Impact sur la qualité de service pour l'utilisateur.....</i>	<i>12</i>
2.6.4. <i>Impact sur l'activité économique et l'emploi.....</i>	<i>13</i>
2.6.5. <i>Synthèse des impacts du socle</i>	<i>13</i>
3. SCÉNARIO MINIMAL	13
3.1. Performance du service public de gestion des déchets.....	13
3.2. Financement du service public de gestion des déchets	15
3.3. Périmètre du service public de gestion des déchets.....	16
3.4. Étude d'impact du scénario.....	17
3.4.1. <i>Impact sur la dépense publique</i>	<i>17</i>
3.4.2. <i>Impact environnemental.....</i>	<i>18</i>
3.4.3. <i>Impact sur la qualité de service pour l'utilisateur.....</i>	<i>18</i>
3.4.4. <i>Impact sur l'activité économique et l'emploi.....</i>	<i>19</i>
3.4.5. <i>Synthèse des impacts du scénario minimal.....</i>	<i>19</i>
4. SCÉNARIO MOYEN	19
4.1. Coûts et performances du service public de gestion des déchets.....	19
4.2. Financement du service public de gestion des déchets	20
4.3. Périmètre du service public de gestion des déchets.....	23
4.4. Étude d'impact du scénario.....	25
4.4.1. <i>Impact sur la dépense publique</i>	<i>25</i>
4.4.2. <i>Impact environnemental.....</i>	<i>26</i>
4.4.3. <i>Impact sur la qualité de service pour l'utilisateur.....</i>	<i>27</i>
4.4.4. <i>Impact sur l'activité économique et l'emploi.....</i>	<i>27</i>
4.4.5. <i>Synthèse des impacts du scénario moyen.....</i>	<i>27</i>
5. SCÉNARIO MAXIMAL	28
5.1. Coûts et performances du service public de gestion des déchets.....	28
5.2. Financement du service public de gestion des déchets	29
5.3. Étude d'impact du scénario.....	30
5.3.1. <i>Impact sur la dépense publique</i>	<i>30</i>
5.3.2. <i>Impact environnemental.....</i>	<i>31</i>
6. SYNTHÈSE DES SCÉNARIOS.....	32

1. Précisions méthodologiques

Les constats réalisés par la mission au cours de ses investigations et présentés dans les annexes I, II, III et IV du présent rapport, conduisent celle-ci à formuler un ensemble de recommandations destinées à permettre l'atteinte par le service public de gestion des déchets des objectifs du plan déchets 2014-2025.

Ces recommandations, relatives à l'organisation, aux choix techniques, à la gestion et au financement du service public :

- ◆ ne sont pas toutes de même nature et ne présentent pas toutes le même degré d'ambition. Certaines constituent un socle essentiel à la bonne gestion du service public de gestion des déchets (SPGD) ; d'autres sont destinées à améliorer, selon différents niveaux d'ambition, le SPGD et lui permettre d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés dans le cadre du plan déchets 2014-2025.
- ◆ ne se conçoivent, pour certaines d'entre elles, que simultanément, formant un équilibre destiné à faire porter sur les différents acteurs de la chaîne de gestion des déchets les incitations adéquates.

Aussi, il est apparu nécessaire à la mission de rassembler ces recommandations pour former :

- ◆ un socle de recommandations, dont il semble à la mission que les pouvoirs publics devraient *a minima* les mettre en œuvre ;
- ◆ trois scénarios cohérents portant chacun sur les performances, le financement et le périmètre du service, se distinguant par le degré d'ambition que les parties prenantes du service public de gestion des déchets souhaitent adopter :
 - un scénario minimal, regroupant des recommandations offrant aux collectivités gestionnaires la latitude nécessaire et des incitations à la mise en œuvre de mesures destinées à accroître l'efficacité du SPGD ;
 - un scénario moyen, regroupant des recommandations considérées par la mission comme nécessaires pour réformer le service public de gestion des déchets et permettre l'atteinte des objectifs nationaux en matière de déchets ;
 - un scénario maximal, regroupant des recommandations constituant une réforme ambitieuse du service public de gestion des déchets afin de maximiser les gains socio-économiques.

À l'intérieur de chaque scénario, les propositions sont regroupées en fonction des champs d'investigation de la mission, afin que le lecteur puisse se reporter aux annexes du présent rapport pour consulter les constats détaillés à l'appui des recommandations.

Chaque proposition fait l'objet d'une analyse des avantages et des risques qu'elle présente. Sa faisabilité a fait l'objet d'échanges de la mission avec l'ensemble des parties prenantes du service public de gestion des déchets.

Les scénarios sont incrémentaux : sauf précision contraire, les recommandations contenues dans un scénario sont également à mettre en œuvre dans les ou les scénarios de niveau d'ambition plus élevé.

Chaque scénario fait l'objet d'une étude d'impact en termes économique, environnemental, d'emploi et de qualité du service pour l'utilisateur, étant entendu que toutes les propositions n'emportent pas nécessairement de conséquences sur ces plans, et que la mission a dû pour réaliser cette évaluation s'appuyer sur des données parfois incomplètes.

Chaque scénario, enfin, est mis en regard des objectifs du plan déchet 2014-2025.

2. Socle de réformes essentielles à la bonne gestion du service

2.1. Planification de la prévention et de la gestion des déchets

Proposition n° 1 : Assurer l'effectivité des schémas régionaux, au travers de la mise en œuvre des dispositions du projet de loi NOTRe quant au respect des schémas par les décisions des collectivités infrarégionales et d'un contrôle de légalité effectif en cas de décision contrevenant au schéma approuvé par le préfet. Renforcer leur portée opérationnelle et des logiques contractuelles entre régions et collectivités compétentes et l'association étroite de ces dernières à l'élaboration des plans.

Comme la mission le montre dans l'annexe V du présent rapport relative à la planification de la gestion des déchets, le principal enjeu de la régionalisation de cette compétence est de renforcer l'effectivité des plans. Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), prévoit des règles de compatibilité entre les documents locaux d'urbanisme et de développement durable et le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), qui se substituera aux plans départementaux.

La portée concrète de ce lien de compatibilité est encore incertaine. En tout état de cause, la mission considère qu'il ne suffira pas à accroître l'impact des plans en termes d'organisation du service public de gestion des déchets sur le territoire d'une région, notamment parce qu'il ne résout pas la question du financement des investissements nécessaires au service public.

Le développement, dans le cadre du SRADDT, de liens de contractualisation entre la région et les collectivités gestionnaires doit donc être recherché, sur le modèle de la région Île-de-France, pour permettre le financement d'actions de prévention et de modernisation des installations de traitement.

Tableau 1 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Renforce le caractère opérationnel des plans de prévention et de gestion des déchets ✓ Introduit une logique contractuelle entre collectivités incluant un volet financement ✓ Décline le plan régional en projets regroupant un nombre plus restreint d'acteurs, pour plus de dynamisme 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nécessite la mobilisation au niveau régional de ressources financières et humaines ✓ Importance de ne pas décorrélérer l'élaboration du plan et celle des contrats entre collectivités pour en assurer la cohérence ✓ Risque d'éloignement entre le planificateur et le gestionnaire

Proposition n° 2 : Intégrer dans les plans régionaux une analyse précise des coûts de la gestion des déchets et une réflexion sur la taille des collectivités en charge de la collecte et du traitement.

La mission a pu constater que les enjeux de performance du service et de taille critique des collectivités en charge de sa gestion étaient largement absents des plans départementaux. Or, ces questions sont essentielles pour garantir un dimensionnement adéquat du service et évaluer l'atteinte progressive des objectifs fixés dans le cadre du plan déchets 2014-2025.

Devraient dès lors constituer une obligation dans le cadre de l'élaboration de ces schémas :

- ◆ la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, précis et en nombre limité, dans les schémas régionaux. La mission propose à cet égard un ensemble d'indicateurs dans l'annexe III du présent rapport, qui peuvent compléter ceux qui correspondent aux objectifs nationaux en matière de volume de déchets, de recyclage et de traitement ;

Annexe VIII

- ♦ une évaluation du dimensionnement des acteurs en charge de la gestion des déchets, sur le fondement des études menées sur la taille critique des installations de tri et de traitement des déchets conduites par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Tableau 2 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none">✓ Introduire la notion de performance du service afin de favoriser l'atteinte des objectifs du plan déchets✓ Favoriser les mutualisations entre collectivités pour la gestion des déchets	

Proposition n° 3 : Mettre en place un dispositif d'observation régionale des déchets appuyé sur l'ADEME afin de soutenir le conseil régional dans le suivi de la planification.

Afin de permettre aux régions de disposer des outils de mesure nécessaires au pilotage des schémas régionaux en matière de gestion des déchets, la mission recommande la mise en place, lorsqu'elle n'est pas encore réalisée, d'observatoires régionaux destinés à centraliser l'information remontée des collectivités gestionnaires sur les actions mises en œuvre en matière de prévention, les organisations du service retenues et les performances obtenues.

Ces observatoires pourraient utilement s'appuyer les antennes régionales de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), qui pourraient être l'organe de coordination technique de la remontée et de l'analyse de l'information sur le SPGD. Il importe toutefois que la responsabilité de l'observation reste sans ambiguïté du ressort du conseil régional, afin d'éviter des phénomènes de déresponsabilisation de l'autorité planificatrice que la mission a pu observer au cours de ses investigations au niveau départemental.

Tableau 3 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none">✓ Regroupement de l'expertise régionale✓ Utilisation de structures préexistantes pour mettre en place ces observatoires✓ Permanence de l'expertise, possibilité de mettre en œuvre des mesures correctrices en cours de plan	<ul style="list-style-type: none">✓ Risque de déresponsabilisation du conseil régional sur l'observation des performances du SPGD et le pilotage du plan

2.2. Organisation du service public de gestion des déchets

Proposition n° 4 : Inclure la gestion des déchets ménagers dans les compétences obligatoires des communautés de communes ou des communautés d'agglomération en prévoyant un délai de deux ans pour le basculement des compétences encore exercées au niveau communal.

Proposition n° 5 : Lever les contraintes relatives au découpage de la compétence déchet. Élargir les possibilités de transfert de tout ou partie de la compétence de gestion des déchets par une intercommunalité à un syndicat d'intercommunalités, à un syndicat mixte, à un département ou même à la région.

Proposition n° 6 : Instaurer un régime de liberté de principe quant à la fréquence et au mode de collecte et prévoir la possibilité par dérogation d'imposer une norme de collecte en cas de carence ou de situation climatique ou sanitaire particulière, en modifiant l'article R. 2224-29 du CGCT.

Proposition n° 7 : Retirer le pouvoir d'opposition des maires au transfert automatique aux EPCI et syndicats compétents en matière de collecte des pouvoirs de réglementation et de police qui lui sont associés. Permettre un transfert plus aisé du pouvoir de police spéciale en matière de dépôts sauvages aux EPCI et syndicats.

Proposition n° 8 : Faire de la TEOM une ressource des EPCI à fiscalité propre en cohérence avec leur compétence obligatoire en matière de déchets.

Au cours de ses investigations, la mission a pu constater l'intérêt d'un équilibre entre :

- ◆ d'une part, la rationalisation de l'organisation du service afin de s'assurer que la compétence de gestion des déchets est assurée au bon niveau de collectivités et qu'elles détiennent les outils pour l'exercer ;
- ◆ d'autre part, le maintien d'une souplesse de gestion pour les collectivités afin qu'elles puissent adapter le SPGD aux caractéristiques de leur territoire.

L'objet des cinq recommandations *supra* est d'achever de donner une dimension supra-communale au service public de gestion des déchets et de donner aux établissements de coopération intercommunale les moyens et la souplesse juridique nécessaire pour leur permettre d'assumer cette responsabilité :

- ◆ en faisant de la gestion des déchets ménagers et assimilés une compétence obligatoire des EPCI, tout en les laissant libres de déléguer tout ou partie de cette responsabilité à des collectivités ou groupes de collectivités de dimension supérieure ;
- ◆ en levant les contraintes pesant sur les collectivités en matière de collecte, prévues par l'article R.2224-29 du code général des collectivités territoriales, dont la mission estime qu'elles sont excessives au regard de l'objectif de préservation de la salubrité publique, et en prévoyant la possibilité, par dérogation, d'imposer une norme de collecte en cas de carence ou de situation climatique et/ou sanitaire particulière ;
- ◆ en faisant du président de l'EPCI le titulaire du pouvoir de police spéciale relative aux dépôts sauvages de déchets ;
- ◆ et en excluant les communes du bénéfice de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), transféré aux EPCI pour compenser le transfert de la compétence déchets.

Tableau 4 : Bilan avantages/inconvénients des propositions

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Clarification des compétences locales par transfert intégral du bloc déchets, des prérogatives et des ressources liées ✓ Liberté de choix des collectivités en matière de délégation du SPGD à une entité publique de niveau supérieur ✓ Fin des pratiques de partage des recettes de TEOM pour l'optimisation du coefficient d'intégration fiscale ✓ Plus grande efficacité du SPGD dont la compétence serait assurée au niveau pertinent 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Difficultés de mise en œuvre du pouvoir de police spéciale par les présidents d'EPCI ✓ Complexité de la réforme du coefficient d'intégration fiscale nécessaire pour sortir la TEOM du calcul de ce coefficient

Proposition n° 9 : Développer des contrats types « à la performance », éventuellement sur des durées plus longues que celles des contrats actuels, qui feraient l’objet d’une sécurisation juridique.

Si la mission n’a pas eu accès, au cours de ses investigations, à des éléments de synthèse relatifs aux relations contractuelles entre les collectivités et leurs prestataires de service, elle a pu constater à travers différents exemples que les contrats de collecte et de traitement des déchets pouvaient :

- ◆ être très encadrés par des cahiers des charges extrêmement précis, émis par les collectivités, allant dans le cas de la collecte jusqu’à imposer un schéma de ramassage des ordures au prestataire. Cet encadrement *a priori* peut empêcher la recherche d’une optimisation du service que permettrait une plus grande flexibilité des conditions du contrat et un dialogue moins contraint entre la collectivité et les entreprises répondant à l’appel d’offres ;
- ◆ être source de risques juridiques pour les collectivités, les marchés conclus faisant régulièrement l’objet d’un recours fondé sur le caractère trop ou trop peu précis d’une clause ;
- ◆ contenir peu d’incitations à la performance pour le prestataire, la rémunération forfaitaire au volume de déchets ou au nombre de tournées ne constituant pas toujours une incitation à l’optimisation du service.

Dès lors, la mission considère que des travaux associant des représentants des collectivités et des entreprises prestataires pourraient être menés pour aboutir à des contrats-type, prévoyant une rémunération en fonction d’objectifs de performance, éventuellement sur des durées plus longues, et qui feraient l’objet d’une sécurisation juridique. De tels travaux sont actuellement menés au sein de l’association AMORCE.

Tableau 5 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Développement de mesures de la performance plus proches des objectifs économiques et environnementaux du SPGD ✓ Sécurisation juridique pour les parties aux contrats 	

Proposition n° 10 : Promouvoir l’harmonisation des modalités de collecte des matériaux recyclables autour des trois principaux schémas (multi-matériaux, fibreux/non fibreux, emballages / papiers graphiques).

Proposition n° 11 : Définir avec précision les conditions dans lesquelles l’extension des consignes de tri à l’ensemble des emballages plastiques est pertinente sur les plans économique et environnemental.

Proposition n° 12 : Mieux évaluer l’opportunité d’une collecte séparée de bio-déchets, préalablement à toute négociation européenne ou décision nationale en la matière.

La mission a relevé au cours de ses investigations l’existence, au-delà des trois modèles dominants de collecte sélective (multi-matériaux, fibreux/non-fibreux, emballages/papiers graphiques), d’autres modèles plus marginaux qui représentent au total 14 % des tonnages. Cette diversité est susceptible de nuire à une bonne lisibilité du mode opératoire pour l’usager, et donc de provoquer des erreurs et des refus de tri. Elle peut également rendre plus difficile la massification du tri.

Annexe VIII

Elle recommande dès lors la suppression des schémas autres que les trois principaux. Cette évolution constituerait une étape vers une généralisation ultérieure d'un unique mode de tri sur le territoire. La mission recommande toutefois la réalisation d'une étude de l'ADEME, complémentaire à celles déjà menées, pour mesurer les investissements nécessaires à l'uniformisation de la collecte sélective et des flux entrants dans les centres de tri.

Dans l'attente d'une telle étude, l'ADEME estime que l'harmonisation des schémas de collecte sélective nécessite une durée de trois à cinq ans (compte tenu des contrats de prestation de services et de l'amortissement des bacs) mais que l'adaptation correspondante des centres de tri requiert un délai plus long, de l'ordre de dix ans en dehors de toute considération sur la responsabilité des centres de tri (voir les scénarios présentés *infra*).

En revanche, dans le temps imparti à ses investigations, la mission n'a pas eu accès à des évaluations précises du bilan économique et environnemental des expérimentations d'extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques. Elle n'est donc pas en mesure de se prononcer sur l'opportunité d'une telle mesure et souligne la nécessité d'une publication du bilan des expérimentations.

Enfin, en l'absence d'une étude d'impact économique et environnemental, la mission émet des réserves sur l'opportunité d'imposer la collecte sélective des bio-déchets, prévue dans le projet de directive présenté récemment par la Commission européenne¹, ou d'empêcher la collecte des bio-déchets dans les OMR, comme le prévoit l'article 19 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. L'opportunité de développer une collecte sélective des bio-déchets doit elle-même être évaluée au regard des modes alternatifs comme le compostage. Une étude sur ces questions est prévue par l'ADEME en 2015.

Tableau 6 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
✓ Simplification des schémas de collecte sélective	✓ Adaptation nécessaire des SPGD locaux ayant choisi des modes de collecte autres que les trois principaux

2.3. Coûts et performances du service public

Proposition n° 13 : Rendre obligatoire la tenue d'un budget annexe dédié à la collecte et au traitement des déchets, pour l'ensemble des collectivités participant au SPGD. Cette obligation n'empêche pas nécessairement l'interdiction d'équilibrer le budget annexe par un abondement du budget principal.

Comme l'a montré la mission (cf. annexe III), le service public de gestion des déchets présente encore un déficit de transparence en matière de coûts. Seules 39 % des collectivités gestionnaires de déchets publient un budget annexe dédié à la collecte et au traitement des déchets. Or, un tel exercice présente un intérêt à la fois pour la collectivité, en permettant une première estimation du coût réel du service et de la dynamique de chacune de ses composantes – et pour l'usager, en lui fournissant une idée de l'affectation de la ressource prélevée par la collectivité (TEOM, redevances, etc.).

Dès lors, une telle mesure serait de nature à :

- ◆ encourager le développement d'une comptabilité analytique précise de la gestion des déchets ;

¹ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending directives 2008/98/EC on waste, 94/62/EC on packaging and packaging waste, 1999/31/EC on the landfill of waste, 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment.

Annexe VIII

- ◆ contribuer à l'équilibre du SPGD entre ressources et dépenses, déjà obligatoire pour les collectivités qui financent le service par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), au titre de l'article L. 2224 du code général des collectivités territoriales (CGCT), sans toutefois le rendre obligatoire s'agissant des collectivités ayant fait le choix de la TEOM.

Tableau 7 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Transparence sur les coûts du service et l'affectation de ses ressources ✓ Meilleur contrôle du SPGD (vote des élus, contrôle comptable public) 	

Proposition n° 14 : Faire de l'ADEME le guichet unique de remontée d'information provenant des collectivités sur le SPGD, en prévoyant une contractualisation avec les autres acteurs ayant besoin des données.

Les collectivités gestionnaires des déchets ont fait état à plusieurs reprises du caractère extrêmement chronophage de l'ensemble des activités de reporting liées aux demandes de données émanant de l'ADEME, des éco-organismes et d'autres acteurs (observatoires départementaux ou régionaux notamment). Si la mission estime qu'une partie de ces travaux reste essentiel au pilotage du service, elle a constaté leur caractère redondant.

Elle préconise dès lors de confier à l'ADEME la fonction de centralisation des données relatives au service public local de gestion des déchets. Les collectivités gestionnaires n'auraient à renseigner que la Matrice des coûts® de l'agence, charge aux autres acteurs ayant besoin de données relatives à une commune de contractualiser avec l'ADEME pour l'obtention de ces données.

La mise en œuvre de ce dispositif devrait être précédée d'un travail commun des représentants des collectivités, des éco-organismes et de l'ADEME afin de définir l'ensemble des informations nécessaires aux parties prenantes du SPGD, se traduisant par une actualisation de la structure de la matrice des coûts, et les conditions de partage de ces informations.

Tableau 8 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Moindre charge de reporting pour les collectivités ✓ Harmonisation des méthodes de comptabilisation des coûts entre l'ADEME et les éco-organismes 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Important travail de définition du système d'information à produire en amont ✓ Réticences liées à la transparence des données des collectivités sur le SPGD, d'où la nécessité de préciser les conditions de partage de ces informations avec les parties prenantes du service public (éco-organismes notamment)

Proposition n° 15 : Introduire un reporting systématique auprès de l'ADEME du nombre de réponses aux appels d'offre lancés par les collectivités territoriales et les éco-organismes afin de mesurer l'intensité concurrentielle sur le territoire.

Les collectivités territoriales rencontrées par la mission ont fait état d'un élément, non pris en compte à l'heure actuelle par l'ADEME dans l'analyse des coûts du service public de gestion des déchets, qui constituait pourtant selon elles un facteur explicatif important : le niveau de concurrence entre les prestataires privés dans la réponse aux appels d'offres relatifs à la gestion des déchets.

Annexe VIII

La mission n'a pas été en mesure de vérifier l'importance de ce facteur dans l'évolution des coûts du service, faute de données. Elle considère, eu égard au dynamisme des dépenses liées aux contrats de prestations de service qu'elle a pu observer sur l'échantillon de 1 059 collectivités publiant un budget annexe déchets (+50 % entre 2006 et 2013), que cette donnée pourrait utilement être ajoutée soit à la Matrice des coûts® soit aux enquêtes Collecte de l'ADEME.

Tableau 9 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none">✓ Transparence sur les situations concurrentielles sur le territoire en matière de gestion privée de la collecte et du traitement des déchets✓ Introduction d'une évaluation objective dans le débat entre collectivités et prestataires	<ul style="list-style-type: none">✓ Pour être exploitée utilement, cette donnée nécessite plusieurs années de profondeur

2.4. Financement du service public de gestion des déchets

Proposition n° 16 : Communiquer auprès des collectivités sur le risque juridique lié à l'absence de redevance spéciale.

Suite à l'arrêt *Auchan* du Conseil d'État², l'absence de mise en œuvre d'une redevance spéciale dans les collectivités qui ne sont pas financées par une REOM est désormais source de risque juridique fort. Les entreprises, voire même les particuliers redevables de la TEOM, seraient recevables à contester le taux de TEOM et à demander une décharge partielle en se fondant sur le moyen tiré de ce que la TEOM n'a pas vocation à couvrir les dépenses autres que celles nécessaires à la gestion des seuls déchets ménagers.

A minima, la mission considère que les collectivités doivent être informées du risque juridique qu'elles encourent. Le bulletin officiel des finances publiques gagnerait donc à être mis à jour pour préciser ce risque juridique nouveau. De même, les associations représentatives de collectivités ainsi que l'ADEME devraient relayer l'information auprès des collectivités non financées par une REOM.

Tableau 10 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none">✓ Diffusion de l'information et prise de conscience des collectivités du risque encouru✓ Création d'une incitation à la mise en œuvre de la redevance spéciale	<ul style="list-style-type: none">✓ Le risque juridique demeure tant que les collectivités n'ont pas en place une redevance spéciale✓ La question de l'articulation de la redevance spéciale et de la part incitative de la TEOM n'est pas précisée

2.5. Prévention et communication

En matière de prévention des déchets, la mission a pu constater une double difficulté :

- ◆ l'une, en amont, tient à la complexité des consignes de tri pour les usagers ;

² Conseil d'État, 8ème et 3ème sous-sections réunies, 31 mars 2014, n° 368111.

Annexe VIII

- ◆ l'autre, en aval, tient au manque d'évaluation des actions de prévention pour en mesurer l'efficacité et être ensuite en mesure de les prolonger, en étendre la mise en œuvre ou au contraire les arrêter.

Proposition n° 17 : Rendre plus cohérente et plus efficace la communication sur les consignes de tri des recyclables en s'appuyant prioritairement sur une signalétique commune apposée directement sur les produits et/ou sur les emballages et en écartant les logos créant de la confusion dans l'esprit du consommateur.

La mission considère que la réduction des erreurs de tri, et les gains à la fois économiques et environnementaux qui y sont associés, peut passer par le développement d'une communication publique claire et harmonisée sur le SPGD, que la mission propose de renforcer et par l'harmonisation des consignes de tri évoquée *supra*. Toutefois, ces mesures se heurteront toujours au fait que les consignes de tri, pour précises qu'elles puissent être, ne peuvent inclure l'ensemble des produits mis sur le marché sous peine d'inintelligibilité. Dans ce contexte, la mission propose les évolutions suivantes :

- ◆ dans un premier temps, le caractère recyclable du produit doit être directement identifiable pour le consommateur : le « Triman »³ constitue à cet égard un vecteur de clarification qui devra être accompagné d'une communication nationale. Ce pictogramme harmonisé devra être appliqué à partir du 1^{er} janvier 2015 sur tous les produits recyclables qui sont soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs. Son extension à l'échelon européen est souhaitable pour qu'il puisse produire tous les effets escomptés. La mission regrette toutefois que le projet de décret relatif à cette signalétique prévoie la possibilité de l'apposer sur un support dématérialisé ;
- ◆ à plus long terme, en fonction d'une éventuelle extension des consignes de tri, une indication précise permettant de déterminer le bac de destination devra être présente sur l'emballage pour accompagner encore mieux le consommateur dans sa démarche de tri.

Tableau 11 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none">✓ Simplicité pour l'utilisateur du geste de tri✓ Réduction des erreurs de tri et donc des coûts associés✓ Amélioration des performances de recyclage	<ul style="list-style-type: none">✓ Coûts pour les metteurs sur le marché d'une modification progressive de l'emballage voire du produit

Proposition n° 18 : Renforcer le dispositif d'évaluation des coûts, de l'efficacité et de l'efficience des actions de prévention et capitaliser sur les bonnes pratiques.

Les investigations de la mission dans le domaine de la prévention des déchets ont révélé à la fois la très grande diversité des actions menées d'une collectivité à l'autre, le faible degré de connaissance sur les effets de ces actions et, partant, la capacité réduite du SPGD à capitaliser sur les bonnes pratiques mises en œuvre en différents endroits du territoire.

Le référentiel des coûts de la prévention développé par l'ADEME (cf. annexe VI du présent rapport), qui rend compte des charges et produits directement associés aux actions de prévention, constitue un outil que la mission juge encore trop peu développé : à ce jour, seules 74 collectivités l'ont utilisé dont 22 seulement sur deux exercices consécutifs.

³ La mission ne se prononce pas sur la pertinence du pictogramme en tant que tel. Sa recommandation porte sur la généralisation d'une indication claire et harmonisée sur le caractère recyclable des produits.

Annexe VIII

Or, l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des actions de prévention est essentielle pour permettre non seulement la diffusion des bonnes pratiques mais aussi la prise de décision au niveau national sur la réglementation en matière de déchets. Ainsi, il semble à la mission que l'opportunité d'instaurer une collecte sélective obligatoire des bio-déchets ne peut être établie qu'au terme d'un bilan économique et environnemental appuyé sur un échantillon de collectivités l'ayant mise en place. Elle recommande dès lors le développement de ce référentiel.

Tableau 12 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
✓ Meilleure connaissance des impacts des actions de prévention afin d'en décider la poursuite, l'extension ou l'abandon	✓ Impact financier pour l'ADEME d'un développement de l'utilisation du référentiel

2.6. Étude d'impact du socle de recommandations

2.6.1. Impact sur la dépense publique

Afin d'évaluer l'impact du transfert obligatoire de la compétence déchets aux intercommunalités, la mission a extrapolé l'écart de coût de gestion des déchets observé, sur l'échantillon E1 de collectivités étudié dans l'annexe III du présent rapport, entre les communes isolées, d'une part, et les EPCI et syndicats dédiés à cette compétence, d'autre part. L'économie d'échelle liée au passage de la compétence à un niveau intercommunal pour 2 millions d'habitants des communes isolées, est selon ce calcul d'environ 20 M€.

Les conséquences financières d'un relâchement de la contrainte réglementaire sur la fréquence et le mode de collecte des OMR sont difficiles à évaluer précisément. Dans l'annexe III du présent rapport, la mission s'est toutefois efforcée de calculer les effets moyens, sur le coût complet par habitant de chaque catégorie de collectivités, de la décision de modification de la fréquence majoritaire de collecte dans la collectivité pour passer du C1 (collecte une fois par semaine) au C0,5 (collecte deux fois par mois). Pour une petite collectivité rurale au potentiel fiscal faible (20 % des collectivités de l'échantillon), cette décision permet une économie de 6€ par habitant ; ce chiffre est de 11€ pour une grande collectivité à habitat mixte et au potentiel fiscal moyen (10 % des collectivités). En additionnant les effets mesurés sur l'ensemble des catégories et en extrapolant à l'ensemble de la population, la mission estime que le passage du C1 au C0.5 pour la fréquence majoritaire de collecte des OMR permettrait une économie maximale de 150,5 M€, si toutes les collectivités adoptaient une telle mesure. Cette décision n'étant à l'évidence pas pertinente dans l'ensemble des collectivités, ce chiffre constitue un maximum à considérer avec prudence. En tout état de cause, la mission ne dispose pas des données nécessaires à l'évaluation des conséquences d'un passage à la collecte en apport volontaire pour les OMR.

Annexe VIII

En ce qui concerne l'obligation de publication d'un budget annexe relatif à la gestion des déchets, la mission estime que le coût induit pour les collectivités est inférieur ou égal à celui de la mise en place d'une comptabilité analytique consacrée aux déchets. Les enquêtes de l'ADEME montrent que cette mise en place constitue pour les collectivités une charge équivalente à 0,45 ETP pendant trois mois la première année, 1 ETP pendant une semaine en routine. Sur la base d'un salaire net mensuel moyen d'un cadre A de la fonction publique territoriale de 3 330€⁴, cette charge représente une dépense totale, toutes collectivités confondues (61 % des collectivités gestionnaires de déchets ne publiant pas de budget annexe déchets à fin 2013) de 12,4M€ la première année et de 2,3 M€ chaque année. À l'inverse, cette meilleure identification des ressources et des dépenses du SPGD peut permettre dans la durée une amélioration de l'efficacité du service.

Par ailleurs, le fait de confier à l'ADEME le rôle d'organisme centralisateur des données relatives au SPGD remontées des collectivités permettrait à ces dernières de réaliser une économie sur le temps de travail consacré à ces tâches de *reporting*. Sur le fondement des exemples recensés dans les collectivités (cf. annexe III du présent rapport), la mission estime que cette économie représente environ 0,05 ETP par collectivité, soit la charge observée de *reporting* effectué pour le compte des éco-organismes, soit une économie totale de 9 M€. La définition, avec les partenaires du SPGD, des paramètres du système d'information nécessaire pour remplir le rôle de centralisation et de transmission des données confié à l'ADEME, impliquera en revanche d'y consacrer des moyens humains. En faisant l'hypothèse que ces travaux représentent un investissement et des dépenses de fonctionnement annuelles d'un montant au moins équivalent à celui du développement de ComptaCoût®, on peut estimer ces moyens à :

- ◆ 0,5 M€ pour le développement ;
- ◆ 1 M€ par an pour le contrôle et la standardisation des données transmises ;
- ◆ 1,8 M€ pour l'accompagnement et le soutien à la formation des personnels des collectivités n'ayant pas encore bénéficié de ce service (50 % des collectivités).

Le développement de contrats-types à la performance entre prestataires et collectivités territoriales et une meilleure prise en compte, dans les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets, de la question des coûts du SPGD sont susceptibles de permettre aux collectivités de réduire ceux-ci. La mission ne dispose toutefois pas d'éléments lui permettant d'estimer dans quelle proportion.

Au total, compte tenu des nombreux paramètres entrant en ligne de compte dans la détermination des impacts financiers de ces propositions, la mission estime que le bilan de ces impacts est une économie de l'ordre de quelques dizaines de millions d'euros.

2.6.2. Impact environnemental

Les recommandations du socle défini par la mission susceptibles d'entraîner à court terme des conséquences sur le plan environnemental sont les suivantes :

- ◆ l'accentuation de la communication grand public sur le SPGD est de nature à améliorer la performance environnementale, en clarifiant notamment le geste de tri et en développant la prise de conscience par l'utilisateur du coût que représentent les gestes inciviques. Cet impact, de long terme, est difficilement évaluable dans la mesure où la mission ne dispose pas d'évaluation des impacts des campagnes précédentes. Les travaux de la mission sur les performances des échantillons de collectivités qu'elle a étudiés montrent que l'effort de prévention des collectivités a des effets positifs sur les volumes de déchets collectés par le service public : ainsi, les collectivités ayant diffusé

⁴ « Les salaires dans la fonction publique territoriale », INSEE, *INSEE Première*, janvier 2014.

Annexe VIII

un guide du tri collectent 34 kg de déchets par habitant et par an de moins, tous flux confondus, que la moyenne des collectivités, dont 26 kg/hab d'OMR. Si la campagne de communication nationale produisait les mêmes effets, elle permettrait de réduire de 2,3 Mt la production de déchets. Toutefois, la multitude de facteurs entrant en ligne de compte dans l'évolution des volumes collectés par le SPGD, cette estimation constitue un majorant ;

- ◆ l'harmonisation à l'échelle nationale des consignes de collecte sélective et le développement des pictogrammes sur les produits sont de nature à faciliter le geste de tri pour l'utilisateur et ainsi à permettre d'en limiter les erreurs.

2.6.3. Impact sur la qualité de service pour l'utilisateur

La mission considère qu'une meilleure information de l'utilisateur sur l'organisation et les performances du SPGD constitue un facteur d'amélioration de la qualité du service. Dès lors, contribuent à cette qualité du service :

- ◆ le fait d'inclure dans l'ensemble des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets un volet sur la performance du service ;
- ◆ la publication d'un budget annexe par l'ensemble des collectivités gestionnaires de déchets, qui permettra de fournir au contribuable une image des composantes de la dépense relative au SPGD et de l'affectation de ses ressources.

En outre, l'harmonisation de la collecte sélective et plus encore l'apposition, sur les emballages et les bacs à ordures de pictogrammes permettant de déterminer simplement la destination d'un déchet permettront de simplifier considérablement le geste de tri pour l'utilisateur et de développer ainsi son rôle dans le développement du recyclage.

La recommandation de la mission concernant la réglementation en matière de collecte des ordures ménagères résiduelles pourrait, si elle était appliquée, conduire les collectivités gestionnaires à réduire la fréquence de collecte des OMR ou à développer la collecte en point d'apport volontaire au détriment du porte-à-porte. Ces évolutions peuvent constituer, en première analyse, une atténuation de la qualité du service public pour l'utilisateur. Ce jugement doit toutefois être nuancé :

- ◆ les collectivités étant réputées choisir le mode et la fréquence de collecte qui correspond à la qualité demandée par les usagers, le desserrement de la contrainte réglementaire ne constitue en rien une incitation à réduire la fréquence de collecte ou à changer le mode ;
- ◆ il n'existe aucune étude permettant de mesurer l'importance accordée par l'utilisateur à la collecte hebdomadaire par rapport, par exemple, à une collecte de fréquence moins élevée ;
- ◆ la mission ne dispose pas de données en quantité suffisante pour mesurer les performances respectives, en termes de volumes collectés par habitant, de collectivités ayant fait le choix d'une collecte des OMR en apport volontaire. Elle ne peut par conséquent conclure qu'un changement de mode de collecte, que faciliterait le desserrement de la contrainte réglementaire en n'obligeant plus les collectivités à obtenir pour ce faire une autorisation préfectorale, emporterait nécessairement une diminution de la qualité pour l'utilisateur. En tout état de cause, cette moindre qualité perçue serait à mettre en regard d'une baisse des coûts du SPGD pour la collectivité qui pourrait être répercutée dans une diminution des prélèvements sur les usagers.

2.6.4. Impact sur l'activité économique et l'emploi

Il semble difficile à la mission de déterminer l'existence d'un impact des recommandations présentées *supra* sur l'activité économique et l'emploi sur le territoire.

La réflexion sur la taille des collectivités gestionnaires du service public des déchets, recommandée par la mission pour l'élaboration des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets, est de nature à accélérer la massification des opérations de tri et de traitement des déchets et par conséquent au développement, à proximité des installations, d'un écosystème d'entreprises utilisatrices des produits du recyclage ou de la valorisation énergétique des déchets. Toutefois, la mission considère qu'il s'agit là d'un impact de long terme difficilement mesurable de ses recommandations, et en tout état de cause peu important sans mise en œuvre de ses recommandations sur le périmètre du service public, contenues dans les scénarios présentés *infra*.

2.6.5. Synthèse des impacts du socle

Tableau 13 : Impacts du socle de recommandations

Type	Impact
Sur la dépense publique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impact direct difficile à chiffrer, économies maximales de quelque dizaine de millions d'euros ▪ Impact différé d'une meilleure visibilité sur les coûts du service
Environnemental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amélioration du tri et développement du recyclage ▪ Réduction des volumes globaux de déchets jusqu'à 2,3 Mt
Sur la qualité de service	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Développement de la connaissance de l'utilisateur sur le service (organisation, coûts) et simplicité accrue du geste de tri ▪ Réduction possible dans certaines collectivités des fréquences de collecte et développement de l'apport volontaire qui implique un effort supplémentaire de l'utilisateur
Sur l'activité économique et l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impact potentiel et à long terme de la planification sur le développement de l'économie circulaire (surcroît d'activité, réallocations d'emplois)

Source : Mission.

Ces recommandations constituent, au sens de la mission, des mesures de bonne gestion qui devraient être mises en œuvre indépendamment de tout objectif assigné au service public de gestion des déchets dans le cadre du plan 2014-2025. La poursuite des cibles fixées dans ce plan requiert des mesures supplémentaires, présentées ci-après, dont le degré d'ambition dépendra de la volonté de l'ensemble des parties prenantes du service public de gestion des déchets.

3. Scénario minimal

3.1. Performance du service public de gestion des déchets

Proposition n° 19 : Promouvoir pour chaque collectivité des objectifs économiques et environnementaux équivalents à la performance médiane de sa catégorie.

Annexe VIII

La mission s'est efforcée de définir, pour chaque catégorie de collectivités (cf. annexe III), des objectifs de performance du service public de gestion des déchets en matière de volumes de déchets produits, de qualité du tri et de coûts du service par habitant. Ces objectifs correspondent, sur l'échantillon étudié par la mission, à la performance médiane, à celle du premier quartile de collectivités, ou à celle du premier décile, selon le degré d'ambition souhaité.

Pour ce scénario, la mission propose de fixer aux collectivités des objectifs correspondant aux performances médianes de leur catégorie. Le tableau 14 *infra* présente ces objectifs.

Tableau 14 : Objectifs de performance minimaux des différentes catégories de collectivités

	C'1	C'2	C'3	C'4	C'5	C'6	C'7	C'8	C'9	C'10
Kg de DMA par habitant	484	515	451	576	519	490	585	545	500	571
Part des déchets non OMR	56	59	54	60	63	54	59	57	49	50
Coût complet par habitant (en €)	95	85	85	99	86	94	102	105	100	140

Source : Mission.

Pour mémoire, les catégories de collectivités étudiées par la mission se définissent selon les critères présentés dans le tableau 15 *infra*.

Tableau 15 : Typologie des collectivités retenue pour l'étude de l'échantillon E2

	Caractéristiques	Population (en nombre d'habitants)	Habitat (ADEME)	Potentiel fiscal (en € par habitant)
C'1	Très petite collectivité rurale à potentiel fiscal faible	Moins de 7 500	Rural	Moins de 200
C'2	Petite collectivité rurale à potentiel fiscal faible	7 500 à 19 999	Rural	Moins de 200
C'3	Petite collectivité rurale à potentiel fiscal moyen	7 500 à 19 999	Rural	200 à 500
C'4	Petite collectivité mixte à potentiel fiscal faible	7 500 à 19 999	Mixte	Moins de 200
C'5	Petite collectivité mixte à potentiel fiscal moyen	7 500 à 19 999	Mixte	200 à 500
C'6	Collectivité rurale à potentiel fiscal moyen	20 000 à 49 999	Rural	200 à 500
C'7	Collectivité mixte à potentiel fiscal moyen	20 000 à 49 999	Mixte	200 à 500
C'8	Grande collectivité mixte à potentiel fiscal moyen	Plus de 50 000	Mixte	200 à 500
C'9	Grande collectivité urbaine à potentiel fiscal moyen ou fort	Plus de 50 000	Urbain	Plus de 200
C'10	Collectivité touristique		Touristique	

Source : Mission.

Les dix catégories présentées *supra* regroupent, selon les estimations de la mission, environ 80 % des collectivités métropolitaines exerçant la compétence de gestion des déchets. Les objectifs proposés par la mission doivent par conséquent faire l'objet d'une adaptation pour les collectivités n'appartenant pas aux dix catégories au regard de leur population, de leur catégorie d'habitat et de leur potentiel fiscal.

Tableau 16 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Référentiel utile pour permettre aux collectivités de mesurer leur performance par rapport à celle de collectivités au moins partiellement comparables ✓ Marges d'efficacité et d'efficience du SPGD 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Caractère non contraignant de ces objectifs ✓ Nécessité de faire évoluer dans le temps ces objectifs

3.2. Financement du service public de gestion des déchets

Proposition n° 20 : Assouplir le cadre juridique de la TEOM incitative (TEOMi) en créant la possibilité de l'expérimenter sur une partie du territoire intercommunal pour en faciliter le déploiement.

Si la cadre législatif et réglementaire sur la part incitative de TEOM maintient une certaine ambiguïté quant à la possibilité d'expérimenter la part incitative de TEOM sur une partie du territoire intercommunal, le bulletin officiel des finances publiques précise que : « *le zonage n'est pas applicable à la part incitative de la TEOM. Son tarif est donc uniforme sur l'ensemble du territoire de la commune ou du groupement qui l'a instituée* ».

La mission considère qu'introduire explicitement dans le code général des impôts (CGI) la possibilité pour un EPCI ou un syndicat, d'expérimenter au moins à l'échelle d'une ou plusieurs commune(s) de son territoire, la mise en œuvre de la part incitative de la TEOM est susceptible de faciliter la mise en œuvre de ce nouveau dispositif. Une intercommunalité pourrait ainsi par exemple décider de mettre en œuvre le nouveau dispositif dans des communes à dominante rurale avant de le généraliser dans les communes comprenant un plus fort taux d'habitat collectif.

Dans la mesure où les fichiers de redevables de la TEOM à disposition des directions départementales des finances publiques sont des fichiers communaux, cette proposition ne devrait pas poser de difficulté particulière de mise en œuvre pour les services fiscaux.

Tableau 17 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plus grande souplesse pour les collectivités pour la mise en œuvre de la part incitative à la TEOM ✓ Possibilité d'expérimenter et d'améliorer le dispositif avant généralisation ✓ Possibilité de lisser dans le temps les investissements nécessaires à la mise en œuvre d'une tarification incitative 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Modalités de taxation différentes au sein d'un même territoire intercommunal ou syndical

Proposition n° 21 : Moduler les frais de gestion de la TEOM pour inciter à la mise en œuvre de la TEOMi et cibler les aides de l'ADEME sur les collectivités s'engageant dans une démarche de redevance incitative.

Aux termes de l'article 1641 du code général des impôts, les services de l'État, qui assurent le recouvrement de la TEOM, prélèvent 8 % de frais de gestion : 3,6 % de frais de dégrèvement et de non-valeurs et 4,4 % de frais d'assiette et de recouvrement. Les frais de gestion de la TEOM ont représenté 500,1 M€ en 2013.

Annexe VIII

La mission propose de faire bénéficier les collectivités mettant en œuvre une part incitative à la TEOM d'un abaissement à 5,5 %⁵ des frais de gestion. Cette baisse se justifie par le fait que pour la mise en œuvre d'une part incitative à la TEOM, les coûts de gestion portent principalement sur la collectivité qui assure en outre le risque d'admission en non valeurs sur la part incitative. Une autre option aurait pu consister à ne faire porter les frais de gestion que sur la part fixe. Outre qu'elle serait plus complexe à mettre en œuvre, cette option n'apparaît toutefois pas opportune car elle serait susceptible d'inciter les collectivités à mettre en place une part incitative trop élevée.

Dans ce contexte, les aides de l'ADEME pour le déploiement de la tarification incitative, qui reposent sur un forfait par habitant seraient ciblées exclusivement sur les collectivités mettant en œuvre une redevance incitative. En revanche, l'appui technique des services de l'ADEME et son rôle pour diffuser les bonnes pratiques en matière de tarification incitative porteraient aussi bien sur la redevance que sur la taxe.

Tableau 18 : Bilan avantages/inconvénients de la proposition 17

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none">✓ Pas d'obligation pour les collectivités✓ Incitation au développement de la tarification incitative✓ Pas de difficultés de mise en œuvre particulière	<ul style="list-style-type: none">✓ Nécessite une modification par voie législative de l'article 1641 du CGI✓ Coût budgétaire pour l'État dépendant du nombre de collectivités mettant en œuvre une tarification incitative

3.3. Périmètre du service public de gestion des déchets

Proposition n° 22 : Permettre aux collectivités de confier un rôle opérationnel aux éco-organismes financeurs.

Les collectivités qui le souhaitent pourraient confier la gestion opérationnelle du tri et de la valorisation aux éco-organismes. Cette possibilité n'existe aujourd'hui que pour certaines collectivités ultra-marines et pourrait donc être étendue à l'ensemble du territoire métropolitain.

Tableau 19 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none">✓ Pas d'obligation pour les collectivités qui peuvent conserver la gestion opérationnelle des centres de tri si elles le souhaitent✓ Évolution progressive vers une prise en charge opérationnelle du tri par les éco-organismes	<ul style="list-style-type: none">✓ Dans ce modèle qui repose sur le volontariat des collectivités, les éco-organismes peuvent difficilement tirer profit de la massification des flux pour réaliser des économies d'échelle

⁵ Compte tenu de la charge de travail qui repose également sur les services de la DGFIP, la mission considère qu'il n'y a pas lieu d'aligner les frais de gestion sur ceux de la taxe foncière (3 %).

3.4. Étude d'impact du scénario

3.4.1. Impact sur la dépense publique

En extrapolant les résultats obtenus sur l'échantillon de collectivités étudié dans l'annexe III du présent rapport, la mission est en mesure de déterminer les impacts, en termes de coûts de gestion des déchets par les collectivités, de l'atteinte des objectifs de performance proposés *supra*. Dans ce scénario, cet impact est une diminution du coût complet de gestion du SPGD d'environ 856 M€, soit 8,1 % de la dépense totale du SPGD.

Tableau 20 : Marges potentielles d'économies en dépenses pour le SPGD dans le scénario minimal

Scénario	Écart en valeur absolue par rapport à la performance de l'ensemble des collectivités	Écart en % par rapport à la performance de l'ensemble des collectivités
Coût complet de gestion des déchets		
Minimal	- 0,9 Md€	- 8,1 %

Source : Calculs Mission à partir de l'échantillon E2 (données ADEME).

Pour évaluer l'impact de ce scénario, la mission a considéré que les nouveaux dispositifs incitatifs permettraient un développement de la tarification dans 60 % des collectivités rurales et dans 20 % des collectivités ayant un habitat mixte⁶ (soit environ 11 M d'habitants). Pour chiffrer l'impact de la mise en œuvre d'une tarification incitative, la mission s'est appuyée sur les écarts de coûts aidés⁷ constatés dans les collectivités avec ou sans tarification incitative (cf. annexe IV).

Ces données de coûts ne portent que sur un échantillon limité de collectivités et sur un nombre limité d'exercices, ce qui ne permet pas de mesurer l'impact financier à moyen terme de la tarification incitative. En outre, ces données portant sur un échantillon de collectivités essentiellement rurales, la mission a fait des hypothèses prudentes pour prendre en compte le fait que l'impact sur la baisse des coûts aidés de la tarification incitative pourrait être moindre dans les collectivités mixtes⁸.

Sur cette base, la mission évalue que ce scénario est susceptible de générer 124 M€ d'économies sur le coût restant à la charge des collectivités. En outre, à niveau de TEOM constant, à l'horizon 2025, la baisse de 2,5 % des frais de gestion pour les collectivités mettant en place une part incitative à la TEOM se traduirait par 20 M€ de recettes complémentaires pour les collectivités (mais de moindres recettes pour l'État). Par ailleurs, sous l'hypothèse que 10 % des collectivités font le choix de transférer la gestion du tri aux éco-organismes et d'être indemnisé à hauteur de 100 % d'un coût de collecte, les transferts de coût des collectivités vers les éco-organismes seraient de l'ordre de 20 M€.

⁶ Typologie d'habitat de l'ADEME.

⁷ Selon la définition de l'ADEME, le coût aidé correspond au coût complet diminué des recettes de vente de matériaux, des contributions des éco-organismes et des aides diverses. Il s'agit donc du coût restant *in fine* à la charge des collectivités et donc des usagers du service public.

⁸ L'écart de coût aidé médian entre les collectivités en REOM et celles en REOM incitative (13,4 € en 2013) a été divisé par 1,5 pour les collectivités mixtes.

3.4.2. Impact environnemental

En extrapolant les résultats obtenus sur l'échantillon de collectivités étudié dans l'annexe III du présent rapport, la mission est en mesure de déterminer les impacts, en termes de réduction des volumes de déchets produits, de l'atteinte des objectifs de performance proposés *supra*. Dans ce scénario, cet impact est d'environ 936 000 t, soit 3 % du volume actuel.

Tableau 21 : Marges potentielles de réduction des volumes de déchets pour le SPGD dans le scénario minimal

Scénario	Écart en valeur absolue par rapport à la performance de l'ensemble des collectivités	Écart en % par rapport à la performance de l'ensemble des collectivités
Volumes de déchets produits (en tonnes)		
Minimal	- 0,9 Mt	- 3 %

Source : Calculs Mission à partir de l'échantillon E2 (données ADEME).

L'impact du développement de la tarification incitative a été modélisé à partir des résultats constatés dans les collectivités ayant mis en œuvre une redevance incitative. Pour les collectivités rurales, l'impact correspond à l'écart de production de déchets constaté dans l'étude économétrique du CGDD entre l'échantillon témoin et l'échantillon de collectivités en redevance incitative entre 2009 et 2011 (cf. annexe IV). Comme pour les coûts, la mission a fait des hypothèses prudentes pour prendre en compte le fait que l'impact sur la production de déchets de la tarification incitative pourrait être moindre dans les collectivités mixtes. Le tableau 34 présente les hypothèses d'impact pour les différents types de collectivités sur la production globale de DMA, la production d'OMR et la production de recyclables secs.

Tableau 22 : Hypothèses d'impact de la tarification incitative sur la production de déchets

Impact sur la production globale de DMA (en kg/hab.)	
Dans les collectivités rurales	- 47,8
Dans les collectivités d'habitat mixte	- 31,9
Impact sur la production d'OMR (en kg/hab.)	
Dans les collectivités rurales	- 56,3
Dans les collectivités d'habitat mixte	- 37,5
Impact sur la production de RSOM (en kg/hab.)	
Dans les collectivités rurales	+ 11,2
Dans les collectivités d'habitat mixte	+ 7,5

Source : Mission.

Sur cette base, la mission évalue que le développement de la tarification incitative serait susceptible de se traduire par une baisse des DMA de l'ordre de 1,2 % par rapport à 2011 (dont 3,0 % de baisse des OMR et 2,1 % d'augmentation du recyclage).

3.4.3. Impact sur la qualité de service pour l'utilisateur

Les recommandations de ce scénario n'emportent pas, selon la mission, de conséquence significative sur la qualité du service public de gestion des déchets pour l'utilisateur. Toutefois, dans les collectivités mettant en œuvre la tarification incitative, les modalités d'utilisation du service public par les usagers peuvent évoluer (moins de présentation du bac d'OMR, développement du tri).

3.4.4. Impact sur l'activité économique et l'emploi

Si l'impact de ces mesures est difficile à évaluer, la mission considère qu'en favorisant le développement de l'économie circulaire, elles devraient entraîner un surcroît d'activité économique et des réallocations d'emploi.

3.4.5. Synthèse des impacts du scénario minimal

Le tableau ci-dessous synthétise les impacts évalués par la mission pour les recommandations du scénario minimal.

Si ces recommandations sont de nature à améliorer la capacité de la France à atteindre les objectifs du plan déchets 2014-2025, elles ne constituent pas, à l'évidence, une garantie de la réalisation de ces objectifs. À titre d'exemple, la réduction du volume global de déchets ménagers et assimilés consécutive à l'atteinte par chaque collectivité des objectifs de performance proposés dans ce scénario correspond, si l'on tient compte d'un délai minimal pour y parvenir, à moins de la moitié de l'effort à fournir pour respecter la cible fixée dans le plan déchets.

Tableau 23 : Synthèse de l'étude d'impact du scénario minimal

Type	Impact
Sur la dépense publique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 124 M€ d'économies des collectivités sur les coûts restant à leur charge ▪ 20 M€ de transfert de coût des collectivités vers les éco-organismes ▪ D'autres économies sont possibles si les collectivités s'alignent sur les bonnes pratiques des collectivités les plus efficaces de leur catégorie
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 20 M€ de transfert de l'État vers les collectivités pour inciter à la mise en œuvre (baisse des frais de gestion)
Environnemental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baisse de 1,2 % des DMA par rapport à 2011 dont : <ul style="list-style-type: none"> - baisse de 3,0 % des OMR ; - augmentation de 2,1 % des quantités recyclées.
Sur l'emploi et activité économique	Potentiel surcroît d'activité économique et réallocations d'emplois.
Sur la qualité de service	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le développement de la tarification incitative est susceptible de modifier les comportements de tri des usagers et, partant, de modifier leur utilisation du service (moins de présentation des bacs d'OMR par exemple)

Source : Mission.

4. Scénario moyen

4.1. Coûts et performances du service public de gestion des déchets

Proposition n° 23 : Généraliser l'utilisation de ComptaCoût® dans les collectivités gestionnaires du service public de gestion des déchets.

Tout au long de ses investigations, la mission a pu mesurer :

- ◆ l'intérêt d'une connaissance précise, tant pour les collectivités gestionnaires que pour les autres parties prenantes du SPGD, des coûts et des performances du service public ;
- ◆ la qualité du logiciel de comptabilité analytique développé par l'ADEME, ComptaCoût®.

Annexe VIII

La mesure de la performance du service constitue un facteur essentiel des choix politiques à venir en matière de collecte (comme le développement de collectes sélectives supplémentaires comme celle des bio-déchets), de tri (l'extension des consignes de tri aux matières plastiques) ou de traitement (pertinence de certaines méthodes de valorisation organique, normes de valorisation énergétique des déchets incinérés ou stockés).

Dès lors, la mission recommande la poursuite des efforts de l'ADEME pour le développement de cet outil :

- ◆ en conditionnant tout soutien de l'agence au déploiement de cet outil dans la collectivité concernée ;
- ◆ en poursuivant la politique de l'agence de soutien financier de l'agence à la mise en place de cette comptabilité analytique (qui a représenté un total de 1,8 M€ entre 2009 et 2014).

Tableau 24 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Meilleure connaissance des coûts et performances du SPGD ✓ Amélioration de la capacité de décision nationale et du pilotage local du SPGD 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Coût pour l'ADEME ✓ Investissement en capital humain pour les collectivités

Proposition n° 24 : Promouvoir pour chaque collectivité des objectifs économiques et environnementaux équivalents à la performance du premier quartile de sa catégorie.

Cette recommandation se substitue, dans ce scénario, à la proposition 19 du scénario minimal.

Dans ce scénario, la mission recommande aux collectivités de se fixer des objectifs correspondant, pour les trois critères choisis, aux performances minimales du meilleur quartile de chaque catégorie. Ces objectifs sont détaillés dans le tableau 25 *infra*.

Tableau 25 : Objectifs de performance moyens des différentes catégories de collectivités

	C'1	C'2	C'3	C'4	C'5	C'6	C'7	C'8	C'9	C'10
Kg de DMA par habitant	407	456	416	505	504	467	525	527	471	548
Part des déchets non OMR (en %)	64	68	59	70	64	59	65	63	52	62
Coût complet par habitant (en €)	95	85	85	99	86	94	102	105	100	140

Source : Mission.

Tableau 26 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Référentiel utile pour permettre aux collectivités de mesurer leur performance par rapport à celle de collectivités au moins partiellement comparables ✓ Marges d'efficacité et d'efficience du SPGD 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Caractère non contraignant de ces objectifs ✓ Nécessité de faire évoluer dans le temps ces objectifs

4.2. Financement du service public de gestion des déchets

Proposition n° 25 : Définir une obligation légale, dans un délai de dix ans, de mise en œuvre de la tarification incitative.

Annexe VIII

La mission propose de rendre obligatoire dans un délai de dix ans à compter du 1^{er} janvier 2015 l'instauration d'une tarification incitative via la TEOM ou via la REOM. Cet objectif apparaît réaliste et devrait permettre aux collectivités, y compris celles avec de forts taux d'habitat collectif, de se préparer à la mise en œuvre de la tarification incitative. Ce délai est par ailleurs cohérent avec l'échéance du plan déchets 2014-2025 et est donc susceptible d'en soutenir les objectifs ambitieux.

Cette obligation de mise en œuvre une tarification incitative dans un délai de dix ans pourrait utilement être assortie d'une obligation pour les collectivités de se doter dans un délai de cinq ans de moyens techniques permettant d'individualiser la production de déchets (*a minima* à l'échelle d'un immeuble pour l'habitat collectif). Outre que cela constitue un premier pas vers la mise en œuvre de la tarification incitative, la connaissance que les collectivités retireraient de ce dispositif peut être un vecteur d'optimisation du service.

Cette obligation législative de mise en œuvre dans un délai de dix ans d'une tarification incitative doit être mis au regard de la souplesse dont les collectivités disposent pour en définir les modalités et des incitations financières (via l'ADEME pour la REOMI ou via la réduction des frais de gestion des services de l'État pour la TEOMi). Il leur appartient en particulier de définir le niveau de l'incitation qu'elles souhaitent et d'utiliser la possibilité d'expérimenter le nouveau dispositif sur une partie de leur territoire.

Tableau 27 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none">✓ Signal politique fort en faveur du développement de la tarification incitative✓ Définition d'un délai plus réaliste que ceux du Grenelle de l'environnement✓ Le délai de 10 ans permet une évaluation à mi-parcours et d'ajuster le cas échéant les mécanismes incitatifs	<ul style="list-style-type: none">✓ Obligation législative pesant les collectivités✓ Risque que, en l'absence de sanctions et malgré les incitations, le délai de mise en œuvre ne soit pas respecté

Proposition n° 26 : Transformer la TEOM en taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées, dotée d'une part incitative obligatoire pour les seuls professionnels qui ont recours au SPGD et prévoir un délai de dix ans au terme duquel, la part incitative devra également être instaurée pour les ménages.

Compte tenu de la faible mise en œuvre de la redevance spéciale et du nouveau risque juridique qui pèse, suite à l'arrêt *Auchan*, sur les collectivités financées par une TEOM qui ne se sont pas dotées d'une telle redevance, la mission propose de modifier le cadre juridique de la TEOM.

Elle n'aurait pas simplement pour objet de financer la gestion des ordures ménagères mais également de couvrir le coût de gestion des déchets assimilés. Cette « taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées » (**TEOMA**) n'aurait pas à être complétée par une redevance spéciale. En revanche, elle devra **obligatoirement contenir une part incitative assise sur le poids ou le volume des déchets des professionnels**. Lorsqu'elle est déjà mise en œuvre dans une collectivité, la redevance spéciale servirait de base à la création de la part incitative.

La mission préconise que, dans ce nouveau dispositif, les professionnels qui n'utilisent pas le service public soient exonérés de droit du paiement de la TEOM dès lors qu'ils apportent la preuve que leurs déchets sont pris en charge par un prestataire privé. Dans le cadre juridique actuel, l'article 1521 du CGI prévoit que les exonérations de locaux professionnels sont à la discrétion des collectivités et la mission a constaté que les pratiques des collectivités en la matière sont variables.

Annexe VIII

En cohérence avec l'objectif de généralisation de la tarification incitative à l'horizon 2025 (cf. *supra*), **la part incitative de TEOMA, qui ne serait obligatoire dans un premier temps que pour les professionnels, devra être étendue aux ménages d'ici à 2025.**

Enfin, la mise en œuvre de la TEOMA préconisée par la mission pourra être complétée, si la collectivité le souhaite, par une facturation de la prise en charge des déchets des administrations non soumises à la TEOM.

Tableau 28 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none">✓ Sécurisation juridique des collectivités suite à l'arrêt <i>Auchan</i>✓ Création d'un dispositif unique favorable au développement de la tarification incitative tant pour les ménages que pour les professionnels✓ L'obligation de mise en œuvre d'une tarification incitative pour les déchets assimilés peut inciter la collectivité à mettre en place une tarification incitative également pour les ménages	<ul style="list-style-type: none">✓ L'exonération de droit des professionnels n'utilisant pas le SPGD est susceptible de se traduire par un manque à gagner fiscal dans certaines collectivités

Proposition n° 27 : Supprimer les réfections de TGAP non directement liées aux performances environnementales et ne pas créer de nouvelle réfaction sans étude d'impact préalable.

Dans la mesure où l'assiette de la TGAP est la quantité de déchets traités dans un centre de stockage ou d'incinération et non la pollution réellement émise par ces installations de traitement, des réfections de TGAP sont justifiées à condition que celles-ci permettent de mieux prendre en compte la performance environnementale réelle de l'installation assujettie. La mission préconise donc :

- ◆ la suppression de la réfaction de taux pour les installations certifiées ISO 14001. Généralisées dans la grande majorité des installations, elles ne sont plus incitatives et les études ne montrent pas qu'elles se traduisent par de moindres pollutions. Elles sont par ailleurs coûteuses : 49,8 M€ au titre de la TGAP sur le stockage et 15,1 M€ pour les installations d'incinération ;
- ◆ la suppression des réfections pour les déchets transportés par voie fluviale ou ferroviaire qui sont très peu utilisées, posent des difficultés de contrôle et ne sont pas justifiées par de meilleures performances environnementales des installations elles-mêmes ;
- ◆ la création d'un seuil de performance pour la modulation en faveur des centres de stockage exploités en mode « bioréacteur » de manière à ce que la modulation reflète au plus juste les performances environnementales des installations. En effet, la réfaction actuelle dépend de l'existence ou non d'un système de drainage indépendamment des performances environnementales effectives alors même que la création d'un tel système ne garantit pas une captation totale du biogaz.

À l'avenir, la mission recommande que les éventuelles nouvelles réfections soient systématiquement justifiées par une étude de leur impact sur les performances environnementales des installations de stockage et/ou de stockage. A cet égard, la mission émet de vives réserves, tant sur le plan de l'opportunité qu'en termes de faisabilité juridique et pratique, quant à la proposition du comité pour la fiscalité écologique de créer une nouvelle réfaction de TGAP en fonction des performances de collecte des collectivités. La mission relève également que la proposition du CFE de remplacer la norme ISO 14001 par une norme ISO 50001 n'est à ce stade pas justifiée.

Tableau 29 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none"> ✓ La TGAP prend mieux en compte la réalité des externalités environnementales conformément à son objet ✓ L'étude d'impact préalable à toute nouvelle réfaction permet d'éviter les nouvelles réfections qui n'entrent pas dans le cadre de la TGAP 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hausse potentielle du montant de la TGAP acquittée

4.3. Périmètre du service public de gestion des déchets

Proposition n° 28 : Renforcer progressivement dans les barèmes le niveau des incitations à l'écoconception et les actions de prévention des éco-organismes.

Proposition n° 29 : Envisager une extension à d'autres produits du champ de couverture des REP existantes sur la base d'une analyse économique et environnementale.

Dans la filière REP papiers, les incitations à l'écoconception du barème amont apparaissent globalement satisfaisantes. Toutefois, la portée de ces incitations se heurte à la faible couverture du gisement par les éco-contributions (49 % du gisement total n'est pas couvert). Dans ces conditions, la mission recommande l'extension du périmètre d'assujettissement de la filière REP papiers à la presse. L'extension du périmètre contributif pourrait s'accompagner, au moins dans un premier temps, d'un mécanisme de subvention pour accompagner les actions d'écoconception mises en œuvre.

La mission note que le barème amont d'Eco-Emballages en vigueur est nettement plus incitatif à l'écoconception que le précédent. Les incitations pourraient toutefois être renforcées d'une part en étendant le champ d'application des malus à tous les emballages non recyclables et d'autre part en renforçant le niveau des bonus actuels.

Plus globalement, la mission estime que le périmètre de certaines REP pourrait être élargi à des produits dont les matériaux peuvent être recyclés et/ou pour lesquels le versement d'une éco -contribution peut avoir un impact sur leur conception. Il semble cohérent à la mission que les produits dont les matériaux sont recyclés participent au financement du différentiel de coûts entre le recyclage et un autre mode de traitement moins onéreux. S'agissant de produits issus de secteurs économiques fragiles, comme la presse, la mission estime que le coût correspondant devrait être pris en compte dans les aides dont bénéficient ces secteurs, mais ne devrait pas remettre en cause le principe d'une extension du périmètre des REP.

Le Conseil national des déchets a procédé à une première détermination des REP dont le périmètre pourrait ainsi être élargi :

- ◆ la filière papier graphique, dont l'élargissement suppose un abandon des exemptions actuelles (presse, magazines, courriers administratifs,...) ;
- ◆ la filière « textiles, linge, chaussures » qui pourrait notamment être élargie aux tissus d'ameublement et jouets en tissu ;
- ◆ la filière emballages, dont l'extension aux emballages des acteurs économiques assimilés suppose des études complémentaires, tout comme l'extension de la filière des déchets diffus ménagers aux acteurs économiques assimilés ;
- ◆ en revanche, l'extension de la filière médicaments non utilisés aux produits vétérinaires n'apparaît pas pertinente, compte tenu de circuits de distribution trop différents.

Tableau 30 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
✓ Renforcement des incitations à l'éco-conception	✓ Accroissement de la charge contributive de certains producteurs

Proposition n° 30 : Afin de permettre la modernisation des centres de tri et la massification des flux de recyclables, confier un rôle opérationnel aux éco-organismes financiers sur le tri et le traitement des produits issus de la collecte sélective d'emballages et de papiers et couvrir à 100 % les coûts de référence de collecte afférents.

Dans ce scénario, au lieu de financer les collectivités qui assurent elle-même le tri des papiers et des emballages, les éco-organismes des filières emballages et papiers (Eco-Emballages, Adelphe, Ecofolio) assument eux-mêmes la responsabilité opérationnelle du tri. Dans cette hypothèse, la collecte qui, par nature, est une fonction de proximité, est maintenue dans le périmètre du SPGD et les éco-organismes achètent les déchets collectés à un prix couvrant 100 % d'un coût de référence de la collecte qui pourrait le cas échéant dépendre de la typologie de l'habitat du territoire. Cela induit la possibilité d'une sur-couverture ou d'une sous-couverture de la collecte au regard des frais réels exposés par la collectivité.

Toutefois, limité à la seule collecte, ce débat sera nécessairement très simplifié par rapport aux barèmes existant aujourd'hui entre éco-organismes financiers et collectivités. En outre, des paramètres incitatifs liés à la qualité de la collecte (et inversement proportionnel au taux de refus de tri en aval) sont aisément identifiables. Parallèlement, des incitations pesant sur les éco-organismes (délai d'enlèvement des collectes sélectives en cas de point de regroupement par exemple) pourraient être instaurées.

Les éco-organismes sont donc responsabilisés sur l'ensemble de la chaîne de traitement et optimisent via des appels d'offre à une échelle nationale l'organisation du tri et du traitement. Ce nouveau portage institutionnel de la gestion du tri permet naturellement une massification des flux recyclés et une plus grande industrialisation des centres de tri. A terme, les éco-organismes peuvent dégager des économies d'échelle que les collectivités avec un grand nombre de centre de tri de taille modeste et faiblement mécanisé ne peuvent rechercher.

Dans la durée, l'augmentation programmée des tonnages de recyclables au détriment des OMR fait basculer année après année une partie des coûts du SPGD vers les éco-contributeurs. L'incitation pour les collectivités de développer une collecte sélective efficace et d'encourager le tri devient ainsi maximale.

Le renforcement du rôle opérationnel des éco-organismes, jusqu'alors quasi exclusivement financier, suppose de **renforcer la régulation par l'État de ces structures dont le pouvoir de marché serait nettement renforcé**. Cela peut tout d'abord passer par la définition des règles devant être respectées par les éco-organismes pour assurer une égalité de traitement entre les différents opérateurs privés. Cela suppose également que l'État se dote des moyens de piloter l'activité des éco-organismes et de prononcer le cas échéant des sanctions financières en cas de non-respect des objectifs fixés par le cahier des charges. Le renforcement de ces contrôles doit également permettre de rendre crédible la perspective du non-renouvellement de l'agrément de l'éco-organisme en cas de manquements répétés de celui-ci.

Annexe VIII

Tableau 31 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ce nouveau modèle d'organisation permet des économies d'échelle et une massification des flux favorable au développement d'une filière industrielle ✓ La pression sur les coûts des prestataires est renforcée puisque l'on bascule d'une concurrence souvent limitée des prestataires face à des collectivités agissant sur un territoire limité à un donneur d'ordre unique agissant sur un territoire large ✓ Les metteurs sur le marché sont mieux responsabilisés sur la fin de vie de leurs produits ✓ La prise en charge directe du tri et à 100 % d'un coût moyen de la collecte permet un gain financier net pour les collectivités ✓ Les collectivités, notamment les moins performantes dans le modèle actuel, sont incitées à développer le tri sélectif sur leur territoire (pas de surcoûts) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les collectivités n'assurent plus le tri parfois utilisé à des fins sociales et d'insertion ✓ L'indemnisation des coûts de collecte à partir d'un coût normé de référence peut être source de tensions entre les éco-organismes et les collectivités même si, limité à la seule collecte, le barème devrait être moins complexe que le barème actuel ✓ Les collectivités qui, dans le modèle actuel, ont des coûts sur-couverts par les soutiens des éco-organismes peuvent perdre des ressources financières ✓ La création d'un grand acteur privé en situation de quasi-monopole peut faire craindre des abus de position dominante en l'absence d'une régulation efficace de l'État.

4.4. Étude d'impact du scénario

4.4.1. Impact sur la dépense publique

Dans ce scénario, l'impact de l'atteinte des objectifs de performance proposés *supra* en termes de coûts est une diminution du coût complet du SPGD d'environ 1,3 M€, soit 12,3 % de la dépense totale en 2013.

Tableau 32 : Marges potentielles d'économies en dépenses pour le SPGD dans le scénario moyen

Scénario	Écart en valeur absolue par rapport à la performance de l'ensemble des collectivités	Écart en % par rapport à la performance de l'ensemble des collectivités
Coût complet de gestion des déchets		
Moyen	1,3 M€	12,3 %

Source : Calculs Mission à partir de l'échantillon E2 (données ADEME).

Annexe VIII

Pour chiffrer l'impact de la mise en œuvre d'une tarification incitative, la mission s'est appuyée sur les écarts de coûts aidés⁹ constatés dans les collectivités avec ou sans tarification incitative (cf. annexe IV). Ces données de coûts ne portent que sur un échantillon limité de collectivités et sur un nombre limité d'exercices, ce qui ne permet pas de mesurer l'impact financier à moyen terme de la tarification incitative. En outre, ces données portant sur un échantillon de collectivités essentiellement rurales, la mission a fait des hypothèses prudentes pour prendre en compte le fait que l'impact sur la baisse des coûts aidés de la tarification incitative pourrait être moindre dans les collectivités plus urbaines¹⁰.

Sur cette base, la mission évalue que la généralisation de la tarification incitative est susceptible de générer par rapport à la situation actuelle 560 M€ d'économies sur les coûts restant à la charge des collectivités. Faute de données suffisantes, la mission n'a pas été en mesure d'évaluer ces économies en dynamique à l'horizon 2025 mais constate que les collectivités avec une tarification incitative ont une progression moins dynamique de leurs coûts aidés que les autres collectivités. En outre, à niveau de TEOM constant, à l'horizon 2025, la baisse de 2,5 % des frais de gestion pour les collectivités mettant en place une part incitative à la TEOM se traduirait par 159 M€ de recettes complémentaires pour les collectivités (mais de moindres recettes pour l'État).

Couplé avec la généralisation de la tarification incitative, le transfert aux éco-organismes du tri et la couverture à 100 % d'un coût de référence pour la collecte sélective est susceptible de se traduire par un gain net pour les collectivités de l'ordre de 208 M€¹¹. Les éco-organismes pourront amortir, au moins partiellement, ce surcoût en réalisant des économies d'échelle grâce à la massification des flux.

4.4.2. Impact environnemental

Dans ce scénario, l'impact de l'atteinte des objectifs de performance proposés *supra* en termes de volume de déchets pris en charge par le SPGD est d'environ 3 Mt, soit 9 % du volume actuel.

Tableau 33 : Marges potentielles de réduction des volumes de déchets dans le scénario moyen

Scénario	Écart en valeur absolue par rapport à la performance de l'ensemble des collectivités	Écart en % par rapport à la performance de l'ensemble des collectivités
Volumes de déchets produits (en tonnes)		
Moyen	3,0 Mt	9 %

Source : Calculs Mission à partir de l'échantillon E2 (données ADEME).

⁹ Selon la définition de l'ADEME, le coût aidé correspond au coût complet diminué des recettes de vente de matériaux, des contributions des éco-organismes et des aides diverses. Il s'agit donc du coût restant *in fine* à la charge des collectivités et donc des usagers du service public.

¹⁰ L'écart de coût aidé médian entre les collectivités en REOM et celles en REOM incitative (13,4 € en 2013) a été divisé par 1,5 pour les collectivités mixtes et par 2 pour les collectivités urbaines et touristiques.

¹¹ Ces chiffrages ont été réalisés sur la base du coût net de la collecte sélective et du tri évalué par l'ADEME à 836 M€ en 2011 (cf. annexe IV).

Annexe VIII

L'impact de la généralisation de la tarification incitative a été modélisé à partir des résultats constatés dans les collectivités ayant mis en œuvre une redevance incitative. Pour les collectivités rurales, l'impact correspond à l'écart de production de déchets constaté dans l'étude économétrique du CGDD entre l'échantillon témoin et l'échantillon de collectivités en redevance incitative entre 2009 et 2011 (cf. annexe IV). Comme pour les coûts, la mission a fait des hypothèses prudentes pour prendre en compte le fait que l'impact sur la production de déchets de la tarification incitative pourrait être moindre dans les collectivités urbaines. Le tableau 34 présente les hypothèses d'impact pour les différents types de collectivités sur la production globale de DMA, la production d'OMR et la production de recyclables secs.

Tableau 34 : Hypothèses d'impact de la tarification incitative sur la production de déchets

Impact sur la production globale de DMA (en kg/hab.)	
Dans les collectivités rurales	- 47,8
Dans les collectivités d'habitat mixte	- 31,9
Dans les autres types de collectivités	- 23,9
Impact sur la production d'OMR (en kg/hab.)	
Dans les collectivités rurales	- 56,3
Dans les collectivités d'habitat mixte	- 37,5
Dans les autres types de collectivités	- 28,2
Impact sur la production de RSOM (en kg/hab.)	
Dans les collectivités rurales	+ 11,2
Dans les collectivités d'habitat mixte	+ 7,5
Dans les autres types de collectivités	+ 5,6

Source : Mission.

Sur la base de ces hypothèses, la mission évalue que la généralisation de la tarification incitative serait susceptible de se traduire par une baisse sensible des DMA (-5,6 % par rapport à 2011). Au sein des DMA, les OMR connaîtraient une forte baisse (-13,7 %) et les quantités recyclées (RSOM et verre) augmenteraient de 9,4 %.

4.4.3. Impact sur la qualité de service pour l'utilisateur

La tarification incitative est susceptible de modifier le comportement des usagers du service public de gestion des déchets. Par exemple, une tarification incitative fonction du nombre de levées est susceptible d'inciter les usagers à ne présenter leur bac d'ordures ménagères résiduelles que lorsqu'ils sont pleins et à accroître le développement du tri sélectif. La tarification incitative peut également inciter au développement du compostage individuel en particulier dans l'habitat individuel.

4.4.4. Impact sur l'activité économique et l'emploi

La responsabilité organisationnelle du tri confiée aux éco-organismes se traduirait par des centres de tri de plus grande taille. Ainsi, la structure de l'emploi dans le secteur du tri serait susceptible d'évoluer. Les emplois dans les centres de tri de petite taille, souvent liés à des objectifs d'insertion, évolueraient en faveur d'emplois créés dans une filière de tri industrialisée. Dans les territoires où une logique de premier tri resterait pertinente, l'emploi local pourrait être maintenu.

4.4.5. Synthèse des impacts du scénario moyen

Le tableau ci-dessous synthétise les impacts évalués par la mission pour les recommandations du scénario moyen.

Annexe VIII

La mission estime que ces recommandations sont de nature à permettre au service public de gestion des déchets d'atteindre les objectifs fixés dans le plan déchets 2014-2025 :

- ◆ les objectifs en volume de déchets par habitant proposés dans ce scénario correspondent à ceux du plan (ils sont même légèrement supérieurs, offrant une marge de manœuvre permettant d'absorber l'impact d'une éventuelle accélération de la consommation des ménages) et le développement de la tarification incitative constitue un levier permettant la poursuite de ces objectifs ;
- ◆ la réduction du périmètre du SPGD par transfert aux éco-organismes devrait permettre d'accélérer la réalisation des investissements nécessaires à l'amélioration des performances de recyclage et de valorisation des déchets.

Tableau 35 : Synthèse de l'étude d'impact du scénario moyen

Type	Impact
Sur la dépense publique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 560 M€ d'économies potentielles des collectivités sur les coûts restant à leur charge (par rapport à la situation actuelle) ▪ 208 M€ de transfert de coût des collectivités vers les éco-organismes (avec possibilité d'économies d'échelles) ▪ D'autres économies sont possibles si les collectivités s'alignent sur les bonnes pratiques des collectivités les plus efficaces de leur catégorie ▪ 159 M€ de transfert de l'État vers les collectivités lorsque la part incitative est généralisée (baisse des frais de gestion)
Environnemental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baisse de 5,6 % des DMA par rapport à 2011 dont : <ul style="list-style-type: none"> - baisse de 13,7 % des OMR ; - augmentation de 9,4 % des quantités recyclées.
Sur l'emploi et activité économique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Évolution de la structure de l'emploi dans le secteur du tri : d'un emploi de proximité souvent lié à des objectifs d'insertion à des emplois dans une logique industrielle ▪ Possibilité de maintenir de l'emploi local dans les territoires où une logique de premier tri est pertinente
Sur la qualité de service	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le développement de la tarification incitative est susceptible de modifier les comportements de tri des usagers et, partant, de modifier leur utilisation du service (moins de présentation des bacs d'OMR par exemple)

Source : Mission (annexe V).

5. Scénario maximal

5.1. Coûts et performances du service public de gestion des déchets

Proposition n° 31 : Définir un principe d'équilibre des budgets annexes déchets.

Cette recommandation complète celle formulée plus haut, qui prévoyait la généralisation des budgets annexes relatifs à la collecte et au traitement des déchets, en prévoyant l'équilibre de ces budgets et par conséquent l'interdiction pour les collectivités d'équilibrer le budget annexe par une subvention du budget principal.

Un tel principe va dans le sens d'une définition du SPGD comme un service public industriel et commercial, dont les recettes (prélèvements sur les usagers, ventes de matériaux, soutiens publics) doivent équilibrer les dépenses, et offre au contribuable local la garantie d'une utilisation des recettes de la TEOM ou de la REOM exclusivement au financement de ce service.

Annexe VIII

Tableau 36 : Bilan avantages/inconvénients de la proposition 28

Avantages	Inconvénients / risques
✓ Clarté du financement du SPGD pour le contribuable local	✓ Prévoir un délai suffisamment long pour permettre aux collectivités finançant le SPGD exclusivement par versement du budget général de répondre à cette obligation

Proposition n° 32 : Promouvoir pour chaque collectivité des objectifs économiques et environnementaux équivalents à la performance du premier décile de sa catégorie.

Cette recommandation se substitue, dans ce scénario, à la proposition 24 du scénario moyen.

Dans ce scénario, la mission recommande aux collectivités de se fixer des objectifs correspondant, pour les trois critères choisis, aux performances minimales du meilleur décile de chaque catégorie. Ces objectifs sont détaillés dans le tableau 37 *infra*.

Tableau 37 : Objectifs de performance maximaux des différentes catégories de collectivités

	C'1	C'2	C'3	C'4	C'5	C'6	C'7	C'8	C'9	C'10
Kg de DMA par habitant	395	446	390	470	475	454	485	496	455	504
Part des déchets non OMR (en %)	72	71	69	75	75	69	68	65	54	72
Coût complet par habitant (en €)	72	73	77	91	79	72	82	79	90	105

Source : Mission.

Tableau 38 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Référentiel utile pour permettre aux collectivités de mesurer leur performance par rapport à celle de collectivités au moins partiellement comparables ✓ Marges d'efficacité et d'efficience du SPGD 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Caractère non contraignant de ces objectifs ✓ Nécessité de faire évoluer dans le temps ces objectifs

5.2. Financement du service public de gestion des déchets

Proposition n° 33 : Assortir l'obligation légale de mise en œuvre de la tarification incitative de sanctions.

Dans ce scénario, l'obligation législative de mise en œuvre d'une tarification incitative dans un délai de 10 ans (cf. proposition X du scénario 2) serait assortie d'une sanction en cas de non-respect. Le mécanisme de sanction pourrait revêtir plusieurs formes. Il s'agit de privilégier la simplicité du dispositif et de prévoir un lien direct avec le mode de financement de la collectivité. Pourrait par exemple être envisagé un prélèvement sur les montants de taxe collectée par la DGFIP dans le cas d'une collectivité sous TEOM ou une amende forfaitaire fonction du montant de REOM collectée dans une collectivité financée par une redevance.

En tout état de cause, selon la mission, une augmentation du taux de TGAP applicable aux déchets des communes qui n'ont pas rempli l'obligation de mise en œuvre d'une tarification incitative ne doit pas être retenue. A défaut de sanctions financières, il pourrait être prévu explicitement, qu'au terme du délai de 10 ans, la mise en œuvre d'une TEOM ou d'une REOM sans part incitative est illégale et susceptible de recours, entraînant la nullité des délibérations instituant la taxe ou la redevance.

Annexe VIII

Tableau 39 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Donne plus de force à l'obligation législative de mise en œuvre de la tarification incitative et permet d'éviter l'écueil de la redevance spéciale peu mise en œuvre 20 ans après une obligation législative formelle 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mécanisme de sanction difficile à accepter par les collectivités

Proposition n° 34 : Réduire le périmètre du service public de gestion des déchets par un transfert, partiel voire total, de cette responsabilité à des acteurs privés

Pour accroître la responsabilité d'acteurs privés sur la gestion des déchets, deux voies sont envisageables :

- ◆ la première consisterait à exclure l'intervention des collectivités territoriales du tri et du traitement. Toutefois, les collectivités continueraient à collecter les déchets (OMR *a minima* voire tous les déchets si le transfert des RSOM et du verre à des éco-organismes opérateurs n'a pas été réalisé). La difficulté est que dans cette hypothèse, le tri et le traitement continuent d'avoir un coût. Les opérateurs privés n'accepteraient de prendre en charge ces déchets qu'à condition d'être payé (le prix des déchets est négatif), ce qui n'est pas très différent de la situation actuelle lorsque les collectivités (ce qui est le cas majoritaire) font appel à un prestataire privé. Les habitants continueront via la TEOM et la REOM à financer les prestations fournies par les opérateurs privés alors même que les collectivités auront perdu en partie la main sur l'organisation de ce service ;
- ◆ la seconde, encore plus ambitieuse, consisterait à ce que l'ensemble du service soit confié aux opérateurs via des contrats directs entre les habitants et les prestataires privés. Toutefois, chaque usager ne peut choisir son opérateur de collecte/ élimination des déchets indépendamment de ses voisins. Le modèle est donc moins celui du gaz ou de l'électricité que celui de l'eau. Les collectivités concèderaient la collecte et le traitement sur leur territoire à un opérateur, à charge pour lui de se rémunérer via un prix perçu sur les usagers du service. La concession serait faite sur une durée suffisante pour amortir les investissements et ferait l'objet d'un nouvel appel d'offre à l'issue de cette période.

Tableau 40 : Bilan avantages/inconvénients

Avantages	Inconvénients / risques
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Évolution structurelle et réduction des prélèvements obligatoires au profit d'une rémunération directe par le prestataire 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Compte tenu de la structuration actuelle des acteurs, la faisabilité de ce schéma apparaît délicate ✓ La pertinence de la mise en concession du service public dépend de l'intensité concurrentielle sur le territoire

5.3. Étude d'impact du scénario

5.3.1. Impact sur la dépense publique

Dans ce scénario, l'impact de l'atteinte des objectifs de performance proposés *supra* en termes de coûts est une diminution du coût complet du SPGD d'environ 1,9 M€, soit 18,1 % de la dépense totale en 2013.

Tableau 41 : Marges potentielles de réduction des volumes de déchets et d'économies en dépenses pour le SPGD dans le scénario minimal

Scénario	Écart en valeur absolue par rapport à la performance de l'ensemble des collectivités	Écart en % par rapport à la performance de l'ensemble des collectivités
Coût complet de gestion des déchets		
Maximal	1,9 Mds€	18,1 %

Source : Calculs Mission à partir de l'échantillon E2 (données ADEME).

La généralisation de la tarification incitative est susceptible de générer les mêmes économies que dans le scénario moyen (cf. *supra*).

5.3.2. Impact environnemental

Dans ce scénario, l'impact de l'atteinte des objectifs de performance proposés *supra* en termes de coûts est une diminution du coût complet du SPGD d'environ 4,5 Mt soit 13 % du volume total actuel.

Tableau 42 : Marges potentielles de réduction des volumes de déchets dans le scénario maximal

Scénario	Écart en valeur absolue par rapport à la performance de l'ensemble des collectivités	Écart en % par rapport à la performance de l'ensemble des collectivités
Volumes de déchets produits (en tonnes)		
Maximal	4,5 Mt	13 %

Source : Calculs Mission à partir de l'échantillon E2 (données ADEME).

La généralisation de la tarification incitative aurait le même impact sur la production de déchets que dans le scénario moyen (cf. *supra*).

6. Synthèse des scénarios

	Minimal	Moyen	Maximal
Objectifs			
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promouvoir auprès des collectivités des objectifs de performance équivalents à la médiane de chaque catégorie 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promouvoir auprès des collectivités des objectifs de performance équivalents aux meilleurs 25 % de chaque catégorie 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promouvoir auprès des collectivités des objectifs de performance équivalents aux meilleurs 10 % de chaque catégorie
Recommandations incrémentales			
Outils de gestion		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Généraliser l'utilisation de ComptaCoût 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Définir un principe d'équilibre des budgets annexes déchets
Financement	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Créer la possibilité d'expérimenter la TEOMi sur une partie du territoire intercommunal ✓ Moduler les frais d'assiette de la TEOM pour inciter à la mise en œuvre de la TEOMi et son articulation avec la redevance spéciale. Concentrer les aides de l'ADEME sur les collectivités mettant en place une redevance incitative 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Transformer la TEOM en TEOMA et instaurer une part incitative obligatoire tant pour les ménages (dans un délai de dix ans) que pour les entreprises ✓ Moduler les frais d'assiette de la TEOM pour inciter à la mise en œuvre de la part incitative et concentrer les soutiens de l'ADEME sur la part incitative à la REOM ✓ Supprimer les réflexions de TGAP non liées aux performances environnementales 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Assortir l'obligation légale de mise en œuvre de la tarification incitative dans un délai de dix ans <ul style="list-style-type: none"> ✓ d'incitations via les frais d'assiette de la TEOM et les soutiens de l'ADEME ✓ et de sanctions
Périmètre du service public	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Permettre aux collectivités de confier un rôle opérationnel aux éco-organismes financeurs 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ajuster le champ de couverture des éco-organismes et renforcer les incitations à l'écoconception ✓ Confier aux éco-organismes l'organisation du tri et du traitement des RSOM et du verre en contrepartie d'un renforcement de la régulation étatique 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Transférer la gestion, partielle ou totale, du SPGD : <ul style="list-style-type: none"> ✓ à la région / métropole ✓ aux éco-organismes ✓ au secteur privé

Source : Mission.

ANNEXE IX

Liste des personnes entendues par la mission

SOMMAIRE

1. ÉTAT	1
1.1. Cabinets ministériels	1
1.2. Administrations centrales	1
1.3. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).....	3
2. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	3
2.1. Associations de collectivités territoriales.....	3
2.2. Communes	4
2.3. Communautés de communes	4
2.4. Communautés d'agglomération	4
2.5. Communautés urbaines.....	5
2.6. Syndicats de gestion des déchets.....	5
2.7. Conseils généraux	6
2.8. Conseils régionaux.....	6
3. ENTREPRISES.....	6
4. ECO-ORGANISMES	7
5. ASSOCIATIONS.....	7
6. AUTRES PERSONNALITÉS.....	7
7. PERSONNES ENTENDUES LORS DES VISIO-CONFÉRENCES ORGANISÉES PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'OUTRE-MER	8
7.1. Guyane	8
7.2. Mayotte.....	8
7.3. Martinique.....	8
7.4. Guadeloupe.....	9
7.5. Réunion	9

1. État

1.1. Cabinets ministériels

- ◆ Ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) :
 - M. Pierre-Louis Dubourdeau, conseiller technique chargé des risques technologiques, de la sûreté nucléaire et de l'économie circulaire
- ◆ Ministère de la décentralisation et de la fonction publique :
 - M. Jonathan Morice, conseiller collectivités territoriales, région capitale et Métropole du Grand Paris
- ◆ Ministère des finances et des comptes publics (MFCP) :
 - M. Julien Robineau, conseiller finances locales
 - M. Julien Alix, conseiller budgétaire du secrétaire d'État chargé du budget

1.2. Administrations centrales

- ◆ Secrétariat général à la modernisation de l'action publique :
 - M. Serge Bossini, secrétaire général adjoint
 - M. Vincent Maymil, responsable du département évaluation
 - M. Vincent Lahuec, chef de projet
 - M. Damien Roger, chef de projet
- ◆ Direction générale de la prévention des risques (MEDDE) :
 - M^{me} Patricia Blanc, directrice générale
 - M. Cédric Bourillet, chef du service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement
 - M. Baptiste Legay, chef du département politique de gestion des déchets
 - M^{me} Christine Cros, chef du bureau de la planification et de la gestion des déchets
 - M^{me} Sabine Bataille, stockage des déchets non dangereux et le suivi de la directive décharges
- ◆ Commissariat général au développement durable (MEDDE) :
 - M. Xavier Bonnet, chef du service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable
 - M^{me} Doris Nicklaus, chef du bureau « déchets, ressources, matières »
 - M^{me} Mélanie Calvet, adjointe au chef de bureau de l'évaluation des politiques des risques, de l'eau et des déchets
 - M. Olivier Simon, chef du bureau de la fiscalité et des instruments économiques pour l'environnement
 - M. Alexis Gatier, chargé d'études « entreprises et politiques environnementales » au bureau de la fiscalité et des instruments économiques pour l'environnement
 - M. Valéry Morard, sous-directeur de l'information environnementale au sein du service de l'observation et des statistiques (SOeS)
 - M^{me} Céline Magnier, chef du bureau des impacts pressions et impacts des activités au SoeS
 - M. Xavier Ghewy, service de l'observation et des statistiques

Annexe IX

- M. Cédric Caudron, service de l'observation et des statistiques
- ◆ Direction générale des collectivités locales (ministère de l'intérieur) :
 - M^{me} Françoise Tahéri, sous-directrice des finances locales et de l'action économique
 - M^{me} Ève Perennec-Ségarra, chef du bureau de la fiscalité locale
 - M^{me} Virginie Duhamel-Fouet, chef du bureau de la fiscalité locale
 - M. Sylvain Maréchal, adjoint au chef du bureau de la fiscalité locale
 - M^{me} Céline Briard, bureau de la fiscalité locale
 - M. Guillaume Robillard, chef du bureau des services publics locaux
 - M. Gwenaël Barrault, chargé du secteur des déchets et du tourisme au bureau des services publics locaux
 - M. Clément Bousquet, bureau des budgets locaux et de l'analyse financière
 - M^{me} Marion Grué, bureau des services publics locaux
- ◆ Direction du budget :
 - M. Yoann Barbesol, chef du bureau du développement durable,
 - M^{me} Marlène Ruat, adjointe au chef de bureau
 - M. Philippe Mansour, adjoint au chef de bureau
- ◆ Direction générale du trésor :
 - M. Joffrey Célestin-Urbain, chef du bureau POLSEC 4
 - M^{me} Maud Anjuer, adjointe au chef de bureau
- ◆ Direction générale des finances publiques :
 - M. Thomas Fourgeot, chef du bureau conseil fiscal et valorisation du secteur public local et du secteur public de santé (CL2A)
 - M^{me} Christelle Borg, adjointe au chef de bureau CL2A
 - M. Benoît Sablayrolles, bureau CL2A
 - M. Philippe Zapletal, bureau CL2A
 - M. Vincent Uher, chef du bureau C1, direction de la législation fiscale
- ◆ Direction générale des douanes et des droits indirects :
 - M. Patrick Roux, chef du bureau F2
 - M^{me} Claire-Jeanne Troquet, adjointe au chef du bureau F2
- ◆ Direction générale de la santé (Ministère de la santé et de la solidarité) :
 - M^{me} Joëlle Carmes, sous-directrice de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation
 - M^{me} Caroline Paul, sous-direction de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation
 - M^{me} Sylvie Herault, sous-direction de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation
 - M^{me} Delphine Caamano, sous-direction de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation
- ◆ Direction générale des outre-mer :
 - M^{me} Isabelle François, chef du bureau des collectivités locales
 - M. Cédric Loret, chef du bureau de l'écologie, du logement, du développement, et de l'aménagement durables
 - M^{me} Laetitia Lefaure, bureau de l'écologie, du logement, du développement, et de l'aménagement durables

1.3. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

- ◆ M. Daniel Béguin, directeur de la direction consommation durable et déchets
- ◆ M. Patrick Souet, directeur-adjoint de la direction consommation durable et déchets
- ◆ M. Jean-Charles Caudron, chef du service produits et efficacité matière,
- ◆ M. Sylvain Pasquier, service produits et efficacité matière,
- ◆ M. Pierre Galio, responsable du service planification et observation des déchets
- ◆ M. Bernard Begnaud, service planification et observation des déchets
- ◆ M. Patrice Pillet, service planification et observation des déchets
- ◆ M. Marc Cheverry chef du service mobilisation et valorisation des déchets
- ◆ M^{me} Raphaëlle Desplats, service mobilisation et valorisation des déchets
- ◆ M^{me} Aude Andrup, service mobilisation et valorisation des déchets
- ◆ M^{me} Alexandra Gentric, service mobilisation et valorisation des déchets
- ◆ M. Dominique Traineau, service consommation et prévention
- ◆ M^{me} Olga Kergaravat, service mobilisation et valorisation des déchets

2. Collectivités territoriales

2.1. Associations de collectivités territoriales

- ◆ Association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur (AMORCE) :
 - M. Nicolas Garnier, délégué général
 - M^{me} Lauriane Bire, responsable juridique
- ◆ Cercle national du recyclage :
 - M. Bertrand Bohain, délégué général
- ◆ Association des maires de France :
 - M. Jacques Pélissard, président
 - M. Jean Paraf, directeur général
 - M^{me} Sylviane Oberlé, chargée de mission prévention des pollutions
- ◆ Association des départements de France :
 - M^{me} Dora Nguyen-Van-Yen, adjointe au directeur général
- ◆ Association des régions de France :
 - M. Guilhem Isaac-Georges
- ◆ Assemblée des communautés de France (AdCF) :
 - M. Nicolas Portier, délégué général
 - M. Damien Denizot, responsable du club des agglos, politiques urbaines, climat-énergie
- ◆ Association des communautés urbaines de France :
 - M. Olivier Landel, délégué général
- ◆ Fédération des villes moyennes de France :
 - M. Armand Pinoteau, chargé de mission
 - M. Jean-Sébastien Sauvourel, chargé d'études
- ◆ Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)
 - M. Belon Daniel, Directeur général adjoint, délégué au développement durable

2.2. Communes

- ◆ Colombes :
 - M^{me} Valérie Hajduch, directrice de l'environnement et du parc automobile
 - M. Jean-Pierre Renaudin, directeur adjoint en charge de la propreté et des ordures ménagères
 - M^{me} Christelle Théreze, adjointe chargée de la collecte

2.3. Communautés de communes

- ◆ Communauté de communes du Toulinois :
 - M^{me} Cécile GARDAN, directrice générale des services
- ◆ Communauté de communes du Bas Chablais :
 - M. Pierre Deturche, responsable du service gestion des déchets
- ◆ Communauté de communes de la plaine de l'Ain :
 - M^{me} Isabelle Cizabuiroz, chargé du suivi collecte des déchets
- ◆ Communauté de communes du pays Fouesnantais :
 - M. Roger Le Goff, président
 - M. Bruno Riou, directeur
- ◆ Communauté de communes du Pays de Montsalvy :
 - M. Michel Méral, 1^o vice-président
 - M^{me} Yvette Puech, directrice générale
 - M. Hervé Prieto, responsable des services techniques
- ◆ Communauté de Communes de la Montagne du Haut Languedoc :
 - M. Julien Ramond, responsable des services technique
- ◆ Communauté de Communes du pays de Loiron (Mayenne) :
 - M. Louis Michel, vice-président
 - M^{me} Fabienne Ricou, responsable du service environnement
- ◆ Communauté de Communes du pays de Château-Gontier (Mayenne) :
 - M. Jean-Loup Avet, responsable du service environnement
- ◆ Communauté de Communes du pays de Mayenne

2.4. Communautés d'agglomération

- ◆ Communauté d'agglomération du Grand Dijon :
 - M. Jean-Patrick Masson, conseiller communautaire en charge de la gestion des déchets
 - M. Philippe Roumilhac, directeur du Pôle environnement
 - M^{me} Valérie Mazzella, responsable du Service Collecte et Tri des déchets
- ◆ Communauté d'agglomération du Grand Besançon :
 - M. Jean-Pierre Taillard, ancien vice-président délégué à la gestion des déchets
 - M. René Fleury, directeur du service déchets
 - M. Yves Jeannerod en charge du dispositif d'accompagnement en habitat collectif
- ◆ Communauté d'agglomération de Rennes Métropole :
 - M. Olivier Dehaese, vice-président en charge de l'énergie et des déchets

Annexe IX

- M. Noël Philippe, directeur général des services
- M^{me} Marie Neuschwander, responsable du service valorisation des déchets ménagers
- M^{me} Pénélope Leroux Alessio, responsable du pôle prévention, relation usagers
- ◆ Communauté d'agglomération d'Angers Loire Métropole :
 - M. Joël Bigot, vice-président chargé des questions d'environnement et de gestion des déchets
 - M. Cyrille Bader, directeur environnement et déchets
 - M. Christian Prou, responsable service prévention - tri - valorisation

2.5. Communautés urbaines

- ◆ Communauté urbaine de Marseille Provence Métropole :
 - M. Christophe Daries, directeur du traitement des déchets
 - M. Vincent Ochier, chargé de mission auprès du DGS sur le tri et la prévention
 - M^{me} Christiane Argy, directrice du pôle redevance spéciale
- ◆ Communauté urbaine de Lille :
 - M. Ludovic Maillard, service recyclage et valorisation
 - M^{me} Nathalie Fawaz, service collecte des déchets ménagers
 - M. José Sanchez, service déchetterie/encombrants
 - M^{me} Marie-Hélène Delmotte, sensibilisation et animation
- ◆ Communauté urbaine du Grand Lyon :
 - M. Christian Debiesse, directeur adjoint en charge de la gestion des déchets à la direction de la propreté
 - M^{me} Caroline Prieur, chef de projet gestion des déchets à la direction de la propreté
- ◆ Communauté urbaine de Bordeaux :
 - M. Michel Vayssié, directeur général des services
 - M^{me} Claire Le Merer, directrice générale des services techniques pôle proximité
 - M. Bernard Bouchaudy, directeur de la collecte et du traitement des déchets

2.6. Syndicats de gestion des déchets

- ◆ SYCTOM :
 - M. Dominique Labrouche, directeur général des services
- ◆ Syndicat Mixte de Collecte et de Traitement des Déchets du Blaisois :
 - M. Daniel Viora, directeur
- ◆ CALITOM (Syndicat de valorisation des déchets ménagers de la Charente) :
 - M. Jean Révéreault, président
- ◆ SYDED (syndicat départemental d'élimination des déchets) du Lot :
 - M. Gérard Miquel, président, sénateur du Lot et président du conseil national des déchets (CND)
 - M^{me} Muriel Descamp, directrice générale
- ◆ SICTOM de la région d'Aunéau :
 - M. Vincent Augé, animateur du programme local de prévention des déchets

Annexe IX

- ◆ SICTOM de Champagne Berrichonne :
 - M. Thierry Chauveau, président
 - M. Thierry Ferron, directeur général
- ◆ SIRMOTOM (Syndicat de la région de Montereau pour le traitement des ordures ménagères) :
 - M^{me} Andrée Zaïdi, directrice générale
 - M. Florian Lafosse, technicien
- ◆ SMITOM-LOMBRIC :
 - M. Patrick Scheurer, directeur général

2.7. Conseils généraux

- ◆ Conseil général du Nord :
 - M. Laurent Roussel, chef de service en charge de la politique déchets
- ◆ Conseil général de Gironde :
 - M. Alain Renard, vice-président en charge des déchets
 - M. Franck Uteau, direction de l'environnement et du tourisme
 - M^{me} Hélène Pelletier, directrice adjointe environnement tourisme
- ◆ Conseil général de la Mayenne :
 - M. Laurent Géneau de Lamarlière, directeur de l'environnement et de la prévention des risques
 - M^{me} Delphine Montaigu, service déchets et énergie

2.8. Conseils régionaux

- ◆ Conseil régional d'Ile-de-France :
 - M^{me} Anne-Sophie de Kerangal, responsable du service prévention et gestion des déchets

3. Entreprises

- ◆ Fédération nationale des activités de dépollution et de l'environnement (FNADE) :
 - M. Michel Valache, président
 - M. Vincent Le Blan, délégué général
- ◆ Fédération des entreprises du recyclage (FEDEREC) :
 - M. Alfred Rosales, directeur général
 - M^{me} Ana Durquety, responsable du pôle technique
 - M^{me} Nora Medger, responsable des affaires institutionnelles
- ◆ Véolia :
 - M^{me} Muriel Olivier, directrice de la communication et des relations institutionnelles
 - M. Daniel Ruget, directeur de territoire stockage et valorisation IDF
- ◆ SITA :
 - M. Didier Imbert, directeur délégué aux relations institutionnelles
 - M. Sylvain Hul, responsable droit public

Annexe IX

- M^{me} Capucine Gautier, directeur des marchés publics
- M^{me} Isabelle Martin, directrice des affaires réglementaires
- M. Olivier Debruyne, responsable de l'usine de Pontmain
- ◆ Paprec :
 - M. Christophe Mallevays, directeur du département des collectivités Paprec Group
 - M. Thierry Dutheil, directeur commercial Collectivités Ouest, Paprec Recyclage
 - M. Yann Mahon, directeur Paprec Recyclage

4. Eco-organismes

- ◆ Eco-emballages :
 - M. Eric Brac de la Perrière, directeur général
 - M. Antoine Robichon, directeur du développement
 - M. Johann Leconte, directeur des relations avec les élus et les associations
- ◆ Ecofolio :
 - M^{me} Géraldine Poivert, directrice générale
 - M. Marc Heude, directeur technique
 - M^{me} Nathalie Moretton, conseillère en charge des affaires publiques
- ◆ Eco-systèmes :
 - M. Christian Brabant, directeur général
 - M. Richard Toffolet, directeur technique
- ◆ Eco-mobilier :
 - M^{me} Dominique Mignon, directrice générale
 - M^{me} Cécile des Abbayes, directrice études, systèmes et optimisation

5. Associations

- ◆ Association nationale de défense des consommateurs et des usagers (CLCV) :
 - M. François Carlier, délégué général
- ◆ ZeroWaste France (ex-CNIID) :
 - M^{me} Delphine Lévi Alvarès, responsable du plaidoyer et des relations institutionnelles
- ◆ France Nature Environnement :
 - M. Jean-Christophe Gavallet, président de Sarthe Nature Environnement
 - M^{me} Agnès Banaszuk, coordinatrice du réseau national prévention et gestion des déchets

6. Autres personnalités

- ◆ M. Nicolas Brunner, président de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
- ◆ M. Rémi Guillet, ancien membre du conseil général de l'économie (CGE) en charge des questions déchets

Annexe IX

- ◆ M. Matthieu Glachant, directeur du Centre d'économie industrielle (Cerna) et professeur à MINES ParisTech, responsable du groupe de travail du comité pour la fiscalité environnementale (CFE) en charge de la réflexion sur les déchets

7. Personnes entendues lors des visio-conférences organisées par la direction générale de l'outre-mer

7.1. Guyane

- ◆ Communauté d'Agglomération du Centre Littoral de Guyane (CACL)
 - M. Laurent Ruf
 - M. Philippe Néron, chef du service eau et assainissement
- ◆ Communauté de communes des savanes (CCDS)
 - M^{me} Jess Petit Frère, élue déléguée à l'environnement
- ◆ Communauté de communes de l'ouest guyanais (CCOG)
 - M. Jean-Paul Ferreira, élu délégué à l'environnement
 - M. Patrick Lenclos, chef du service environnement

7.2. Mayotte

- ◆ Préfecture
 - M. Bertrand Brohon, chargé de mission
 - M. Jean-Louis Constant, direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- ◆ ADEME
 - M^{me} Charlène Berteloot, chargée de mission
 - M^{me} Audrey Champion, chargée de mission
- ◆ SIDEVAM 976
 - M^{me} Maoulida Thaoumine

7.3. Martinique

- ◆ ADEME
 - M. Jean-Michel Bordage, directeur régional
 - M^{me} Claire Chignoli, ingénieur
- ◆ Conseil général
 - M^{me} Katherine Lecourt, chef du bureau planification
- ◆ Cap Nord
 - M. Norbert Monstin, président de la commission environnement
 - M^{me} Odile Daniel, responsable gestion des collectes
- ◆ Communauté d'agglomération de l'espace sud de la Martinique (CAESM)
 - M. Philippe Comlan, directeur de l'environnement et du cadre de vie
- ◆ Communauté d'agglomération du centre de la martinique (CACEM)
 - M. Daniel Poulin, directeur adjoint des déchets

Annexe IX

- ◆ Syndicat martiniquais pour le traitement et la valorisation des déchets (SMTVD)
 - M. Judes Christine, directeur général des services
 - M^{me} Nade Renard, directrice générale des services techniques

7.4. Guadeloupe

- ◆ Préfecture
 - M. David Poncet, chargé de mission
- ◆ Communauté d'agglomération du nord Basse-Terre
 - M. Gilles Rousseau
- ◆ Commune de Saint-Anne
 - M^{me} Muriel Aloph

7.5. Réunion

- ◆ Communauté Intercommunale du Nord de la Réunion (CINOR)
 - M^{me} Yoland Savrimoutou, chef de service environnement
- ◆ Communauté intercommunale des villes solidaires du sud (CIVIS)
 - M^{me} Marie Quinot, Responsable prévention et médiation
- ◆ Communauté Intercommunale Réunion Est (CIREST)
 - Mme Nadège Gobarden, responsable affaire financières
 - M^{me} Laetitia Fontaine, adjointe au service environnement

PIÈCES JOINTES

LISTE DES PIÈCES JOINTES

- PIÈCE JOINTE I :** **COMPTE-RENDU DU GROUPE DE PILOTAGE DE LA MISSION CIMAP SUR LA GESTION DES DÉCHETS DU 27/10/2014**
- PIÈCE JOINTE II :** **PIÈCE JOINTE IIa : COMMENTAIRES DE LA FNADE SUR LE RAPPORT DE LA MISSION CIMAP - 1^{ÈRE} PARTIE**
PIÈCE JOINTE IIb : COMMENTAIRES DE LA FNADE SUR LE RAPPORT DE LA MISSION CIMAP - 2^E PARTIE
- PIÈCE JOINTE III :** **COMMENTAIRES DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE SUR LE RAPPORT DE LA MISSION CIMAP**
- PIÈCE JOINTE IV :** **COMMENTAIRES DE FEDEREC SUR LE RAPPORT DE LA MISSION CIMAP**

PIÈCE JOINTE I

**Compte-rendu du groupe de pilotage de la
mission CIMAP sur la gestion des déchets
du 27/10/2014**

SOMMAIRE

1. RÉACTIONS À LA SOUS-PARTIE 1.1 DU RAPPORT - LA STRUCTURATION DU SERVICE EST COMPLEXE ET DISPARATE SUR LE TERRITOIRE..... 1
2. RÉACTIONS AU 1.2 - LES PERFORMANCES ENVIRONNEMENTALES SONT MOYENNES AU REGARD DES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT PUIS PAR LE PLAN D' ACTIONS DÉCHETS 2009-2012 3
3. RÉACTIONS AU 1.3 - LES COÛTS DU SPGD SONT EN FORTE CROISSANCE ET SES PERFORMANCES ÉCONOMIQUES SONT TRÈS HÉTÉROGÈNES..... 5
4. RÉACTIONS AU 2.1 - LES COLLECTIVITÉS NE SONT PAS NÉCESSAIREMENT STRUCTURÉES DE MANIÈRE À OPTIMISER LA MISSION DE COLLECTE ET DE TRAITEMENT 7
5. RÉACTIONS AU 2.2 - LE SYSTÈME DE PRÉLÈVEMENT À TROIS ÉTAGES N'EST QUE PARTIELLEMENT INCITATIF 9
6. RÉACTIONS AU 2.3 ET AU 3 - LES ARTICULATIONS ENTRE ACTEURS NE FAVORISENT PAS TOUJOURS UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE DU SYSTÈME..... 12

Les débats du comité de pilotage, rapportés dans cette annexe, ont porté sur une version provisoire du rapport. Certaines remarques formulées lors de cette réunion ont donc été prises en compte dans le rapport final.

Rappel introductif de la méthode par Baptiste LEGAY. Il confirme qu'il sera possible aux membres du groupe miroir, d'adresser avant lundi 3 novembre une contribution qui sera annexée au rapport final.

1. Réactions à la sous-partie 1.1 du rapport - La structuration du service est complexe et disparate sur le territoire

AMORCE : Nicolas GARNIER

Avis globalement positif sur le 1^{er} bloc.

- ◆ La proposition n°1 est largement soutenue par les élus d'AMORCE. Elle constitue une bonne mesure de simplification de la norme.
- ◆ AMORCE a davantage de réserves sur la proposition n°2 : l'harmonisation des schémas de collecte existe déjà. Sur les schémas plus originaux comme Strasbourg ou Lille, il existe une certaine cohérence entre le système de collecte retenu et la gestion plus globale des déchets qu'il est difficile de remettre en cause d'une façon aussi radicale.
- ◆ Sur la proposition n°3, un doute subsiste sur l'objectif réel de l'évaluation de l'extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques. Elle ne doit pas contribuer à une remise en cause mais plutôt constituer un outil d'optimisation de l'extension.
- ◆ AMORCE est enfin très favorable à la proposition n°4. Le Parlement est allé un peu trop loin sur le sujet des bio-déchets. AMORCE regrette que le rapport ne dégage pas de marges de manœuvres flux par flux mais seulement sur l'ensemble des flux.

AdCF : Jean REVEREAULT

- ◆ La proposition n°1 devrait être amendée au nom de la libre administration des collectivités pour y introduire la notion de niveau de performance.
- ◆ La proposition n°2 pourrait être utilement abandonnée compte tenu du faible nombre de collectivités concernées.
- ◆ Sur la proposition n°3, l'AdCF a une position identique à celle d'AMORCE.
- ◆ L'AdCF réclame plus de souplesse dans la formulation des objectifs relatifs aux bio-déchets.

AMF : Sylviane OBERLE

- ◆ Concernant la proposition 4, l'AMF recommande de faire attention à ne pas collecter pour collecter. Les systèmes de valorisation des bio-déchets ne sont pas toujours fiables. Il serait d'ailleurs utile de donner une définition des bio-déchets.
- ◆ Certaines valorisations ne trouvent pas de débouchés (attention au compost dont personne ne veut).
- ◆ L'AMF recommande de définir, dans le cas où le SPGD ne prendrait plus en charge les assimilés, qui devrait s'occuper de ces déchets ?

Pièce jointe I

Zero Waste : Delphine LEVI ALVARES

- ◆ Zero Waste est d'accord avec la première proposition.
- ◆ La troisième proposition donne l'impression de revenir sur ce qui a été fait et décidé en matière d'extension des consignes de tri.
- ◆ Sur la proposition 4 relative aux bio-déchets, Zerowaste émet un avis défavorable : il existe un réel potentiel d'optimisation si l'on y consacre plus de moyens. Un retour d'expérience existe, fondé sur l'expérience de 100 collectivités, montrant des surcoûts de 3€/an/habitant en moyenne.

FNADE : Muriel OLIVIER

- ◆ Sur la proposition 1, il serait nécessaire de définir clairement les déchets assimilés et la manière dont ils sont collectés. Ces déchets assimilés peuvent générer des besoins de collecte spécifiques.

SENAT : Évelyne DIDIER

- ◆ Que donne aujourd'hui la collecte des grands producteurs de déchets fermentescibles ? Y a-t-il eu développement de cette collecte ? A-t-elle permis de créer des valorisations et des débouchés qui pourraient être réutilisés pour les bio-déchets des ménages ?

DGPR (en réponse à M^{me} Didier) :

- ◆ Une réglementation existe pour les professionnels dépassant un seuil fixé.

ECOFOLIO : Marc EUDE

- ◆ Sur la proposition 2, les études conduites sur les modèles de collecte des matériaux recyclables ont montré un potentiel d'économies en retenant le schéma fibreux/non fibreux. Ecofolio n'a pas de vision dogmatique sur le sujet mais souhaite explorer les marges de manœuvre possibles.

CNR : Bertrand BOHAIN

- ◆ Sur la proposition n°2, le CNR demande si la mission s'est interrogée sur la pertinence des schémas marginaux de collecte tels Lille et/ou Strasbourg : quel impact financier aurait pour ces collectivités la mise en œuvre de la mesure d'harmonisation ?
- ◆ Sur la proposition 3, le CNR estime que l'intérêt environnemental de l'extension des consignes de tri aux plastiques est démontré par les études existantes. Il estime donc nécessaire de bien distinguer l'opportunité environnementale et l'opportunité économique.

FNE : Nathalie VILLERMET

- ◆ FNE souhaite que le périmètre de la proposition 2 soit clarifié.

AMORCE : Nicolas GARNIER

- ◆ Sur les propositions 2-3-4, AMORCE considère que la mission tourne autour d'une question : quel objectif environnemental et à quel coût ?

DGPR : Baptiste LEGAY

- ◆ Sur l'ensemble du bloc, la DGPR estime qu'il ne faut pas aborder les problèmes de façon idéologique. Ce qui doit présider c'est la prudence.
- ◆ Concernant l'extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques, Eco-Emballages a une expérience en cours qui va se poursuivre et s'accroître. Un certain consensus commence à se dégager et il ne semble pas y avoir de problème à poursuivre en ce sens.
- ◆ Concernant les bio-déchets, l'objectif de la loi de transition énergétique est bien de favoriser le tri à la source des bio-déchets mais pas d'imposer nécessairement une collecte séparative ; il n'y aura jamais aucune épiluchure dans les OMR ! Le travail devra être conduit dans un cadre européen. Quant au réglage du curseur, il relèvera du politique.

Réponse de la mission

- ◆ Sur la proposition 2, il existe une convergence des modes de collecte et des possibilités d'amélioration qui paraissent utiles à mettre en œuvre tant pour l'utilisateur, qui est amené à se déplacer et doit être aidé dans son geste de tri, que pour la valorisation des matériaux recyclables collectés. Dans l'esprit de la mission, il ne s'agit pas d'une harmonisation réglementaire.
- ◆ Concernant la proposition 3, la mission ne disposait que de peu d'éléments d'études et d'informations précises sur l'extension des consignes de tri des plastiques. La mission n'a donc pas été en mesure d'évaluer l'intérêt d'une telle extension au regard des premières expérimentations. La proposition n'est donc pas une remise en cause du principe de l'extension mais plus un point de vigilance sur la nécessité d'en évaluer précisément l'opportunité environnementale et économique.

2. Réactions au 1.2 - Les performances environnementales sont moyennes au regard des objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement puis par le plan d'actions déchets 2009-2012

CNR : Bertrand BOHAIN

- ◆ Le CNR s'interroge sur la signification de « performances environnementales moyennes » et trouve le terme inadapté
- ◆ Concernant les taux de recyclage, le CNR indique que le plafonnement concerne surtout les emballages et pas l'ensemble des produits. En particulier, pour le mobilier ou les D3E, les taux de recyclage connaissent de nettes améliorations.
- ◆ Les performances globales ne sont pas mauvaises : 39 % de taux de recyclage pour un objectif de 35 % en 2012.
- ◆ Le paragraphe sur le nombre des centres de tri devrait se trouver plus loin dans le rapport.

AMORCE : Nicolas GARNIER

- ◆ Le graphique 6 sur le volume des DMA par département n'apparaît pas indispensable.
- ◆ Concernant le graphique 7, attention aux méthodologies utilisées pour définir les performances, car l'Allemagne comme les Pays-Bas communiquent des chiffres qui leur sont très favorables mais basés sur des méthodes de calcul qui ne sont pas les méthodes françaises. Les chiffres ainsi collationnés par Eurostat ne sont pas comparables entre pays.

Pièce jointe I

FNADE : Vincent LE BLAN

- ◆ La FNADE confirme une certaine exagération des résultats obtenus par les statistiques allemandes. Elle a missionné un bureau d'études pour travailler cette question. Les refus de tri, les remblaiements par des déchets inertes sont par exemple considérés comme des valorisations.

Zero Waste : Delphine LEVI ALVARES

- ◆ Zero Waste confirme à son tour le fait que l'Allemagne utilise des méthodes qui gonflent les performances sur le plan statistique mais rappelle que, en Allemagne, les déchets mis en décharge sont prétraités et ne contiennent plus de déchets fermentescibles.
- ◆ ZeroWaste note que l'on n'a pas atteint l'objectif de -7 % de déchets mis en décharge ou incinérés et que ce constat devrait ressortir plus clairement du rapport.

AMF : Sylviane OBERLE

- ◆ Concernant les centres de tri, il est important de rappeler que la France est le pays européen qui s'est le plus appuyé sur ses collectivités pour développer le tri des déchets. Cela explique en grande partie le morcellement des installations souligné par la mission.

CGDD : Mélanie CALVET

- ◆ Les chiffres inscrits au paragraphe 1.2.3 pourraient être utilement actualisés en s'appuyant sur ceux de la DGDDI ou du CGDD actuellement en cours de finalisation. Il faudrait citer les sources des données.

CNR : Bertrand BOHAIN

- ◆ Les éco-organismes, contrairement à ce qui est écrit à la fin du paragraphe 1.2.2.2, n'assurent pas l'essentiel de la collecte. Ils assurent souvent l'enlèvement des déchets collectés par le SPGD.

SENAT : Évelyne DIDIER

- ◆ Mme Didier confirme que la « collecte » est considérée comme relevant de la responsabilité des collectivités.

Réponse de la mission

- ◆ La mission est consciente du biais en faveur de l'Allemagne ou des Pays-Bas qui existe dans les données d'Eurostat mais rappelle qu'il s'agit de la seule source permettant des comparaisons européennes. Des précisions en ce sens vont être intégrées au rapport final.

3. Réactions au 1.3 - Les coûts du SPGD sont en forte croissance et ses performances économiques sont très hétérogènes

CNR : Bertrand BOHAIN

- ◆ Au point 1.3.1, il faudrait préciser que c'est la connaissance « nationale » des coûts du service public qui est imparfaite. En effet, celle-ci est globalement satisfaisante au niveau des territoires.
- ◆ Les collectivités percevant la TEOM produisent d'ores et déjà un état spécial. Comment le budget annexe s'articulera-t-il avec ce document ?
- ◆ Le CNR souhaite avoir des précisions sur la notion de « performance » des collectivités.

FNE : Nathalie VILLERMET

- ◆ La proposition 5 relative au budget annexe constitue une avancée importante, soutenue par FNE.
- ◆ Il est regrettable qu'il n'y ait pas de propositions en matière de transparence vis-à-vis des usagers. FNE souhaiterait que des propositions soient faites en ce sens et que les informations délivrées sur les coûts et les services rendus soient compréhensibles de tous.
- ◆ L'observatoire des déchets constitue un outil très important utilisable également pour la planification.
- ◆ Il faut faire attention, lorsque l'on parle de performance, à la notion d'économies potentiellement réalisables sur la masse salariale.
- ◆ Le graphique 9 laisse supposer que les performances sont corrélées négativement avec les volumes totaux collectés.

AMF : Sylviane OBERLE

- ◆ En ce qui concerne la proposition 7, si l'idée d'un lieu unique pour accéder à un système d'information sur les déchets est séduisante, certaines données sensibles doivent rester confidentielles dans le cadre des marchés publics notamment.
- ◆ Certaines données contractuelles telles que le tonnage, doivent, dans le cadre des rapports entre collectivités et éco organismes, faire l'objet d'une validation. L'ADEME assurerait-elle cette validation ?

AMORCE : Nicolas GARNIER

- ◆ AMORCE soutient la proposition 6 sur la comptabilité analytique.
- ◆ Sur la proposition 5, il est nécessaire de parler « d'absence d'équilibre » et d'avoir des indicateurs facilitant la compréhension des coûts, pour les élus et les usagers. Il y a davantage besoin d'indicateurs de coûts, compréhensibles par l'utilisateur, que de budget annexe.
- ◆ Sur la proposition 7, qu'entend-on exactement par « information » centralisée par l'ADEME ?
- ◆ AMORCE aurait souhaité voir figurer dans le rapport une proposition sur la baisse de la TVA sur certaines activités du SPGD.

Pièce jointe I

Zero Waste : Delphine LEVI ALVARES

- ◆ Les propositions 5 et 6 constituent de réelles avancées en matière de transparence.
- ◆ Il existe de grandes inégalités en termes de transparence entre les communes. Il faut effectivement encourager les moins performantes à se rapprocher des plus performantes.
- ◆ Qu'entend-on par « information » dans la proposition 7 ?

CGPME : Sandrine BOURGOGNE :

- ◆ On est très exigeant avec les entreprises en matière de contrôle. Fait-on preuve de la même rigueur vis-à-vis des collectivités ?

AdCF : Jean REVEREAULT

- ◆ L'utilité du budget annexe n'est pas évidente. Il existe en effet bien souvent des comptabilités analytiques dans les EPCI et les communautés de communes. Celles-ci retraitent leur information pour permettre leur traitement par l'ADEME dans le cadre de Comptacoût®.
- ◆ L'AdCF plaide en faveur de la liberté d'action des collectivités.
- ◆ Elle considère que l'information doit non seulement être accessible mais aussi et surtout compréhensible par la population.

SENAT : Évelyne DIDIER

- ◆ Rappelle que les collectivités comme les EPCI sont régulièrement contrôlés par les chambres régionales des comptes, que les délibérations prises font l'objet d'un contrôle de légalité par les préfetures et que les municipalités rendent tous les six ans des comptes sur leur gestion municipale devant les électeurs.

CNR : Bertrand BOHAIN

- ◆ Les collectivités publient aujourd'hui des rapports sur la gestion des déchets par le SPGD.

Zero Waste : Delphine LEVI ALVARES

- ◆ Les ONG sont favorables à une transparence accrue dans la gestion des déchets ; Quelques collectivités n'ont pas aujourd'hui des rapports très clairs.

Eco-Emballages : Johann LECONTE

- ◆ La connaissance des coûts est essentielle pour Eco-Emballages. Eco-Emballages a mis au point des outils de connaissance des coûts et collecte des informations directement auprès des collectivités.
- ◆ Le contact avec la collectivité reste essentiel pour Eco-Emballages, qui ne ferme toutefois pas la porte à l'idée d'un rôle plus important de l'ADEME tel que décrit dans la proposition 7.

FNADE : Vincent LE BLAN

- ◆ L'Institut de la Gestion Déléguée avait travaillé à l'élaboration d'indicateurs de performance sur les déchets.

DGPR : Baptiste LEGAY

- ◆ La nécessité d'une comptabilité analytique existe déjà dans la loi et il est intéressant qu'elle soit réaffirmée dans ce rapport. Les collectivités doivent avoir une bonne connaissance de leurs coûts.
- ◆ Le rapport du Maire constitue un instrument de choix pour présenter les informations relatives au SPGD à l'utilisateur.

Réponse de la mission

- ◆ La proposition de mise en place d'un budget annexe pour les déchets relève dans l'esprit de la mission d'un souci de transparence. Il permet des comparaisons utiles entre collectivités et une meilleure connaissance des coûts au niveau national. Environ un millier de communes disposent d'un budget annexe pour les déchets. Le budget annexe constitue une avancée en termes de transparence et de contrôle, davantage que l'état financier, puisque le budget est voté par l'assemblée délibérante et qu'il fait l'objet d'un contrôle par le comptable public. La généralisation du budget annexe emporte, dans l'esprit de la mission, la suppression de l'obligation de publication d'un état financier. Le rapport final précisera ce point.
- ◆ La proposition 7 vise quant à elle à créer un système d'information qui répond aux attentes des différentes parties prenantes de la gestion des déchets. Dans cet esprit, l'ADEME ne jouerait qu'un rôle de guichet et n'a pas vocation à certifier les informations qui y seront délivrées. L'ADEME ne fera donc pas écran dans la relation contractuelle entre les collectivités et les éco-organismes. Par ailleurs, la mission insiste sur le fait que la mise en œuvre de cette proposition doit être précédée d'un travail en amont entre les différentes parties prenantes pour préciser les informations nécessaires et en définir les modalités de diffusion.

4. Réactions au 2.1 - Les collectivités ne sont pas nécessairement structurées de manière à optimiser la mission de collecte et de traitement

AdCF : Jean REVEREAULT

- ◆ Concernant la proposition 8, il est absolument nécessaire que ces plans régionaux fassent l'objet d'une co-construction avec les acteurs concernés car les régions n'ont pas de compétences actuellement.
- ◆ Les régions auront-elles un pouvoir réglementaire en matière de déchets ?
- ◆ Jean REVEREAULT estime que le nombre de communes exerçant seuls une compétence en matière de déchets est aujourd'hui résiduel.
- ◆ La proposition 12 risque de créer un peu plus de confusion pour l'utilisateur si la compétence est ventilée entre de nombreux acteurs.

AMF : Sylviane OBERLE

- ◆ Concernant la proposition 8, il est rappelé que l'on peut empêcher une collectivité de faire quelque chose mais que l'on ne peut l'obliger à faire.
- ◆ Sur la proposition 11, en réponse à l'AdCF, l'AMF indique qu'il y a plus de communes qui gèrent leurs déchets qu'on ne l'imagine ; il reste actuellement un peu plus de 1 500 communes qui gèrent elles-mêmes leurs déchets, en particulier pour la collecte.

Pièce jointe I

- ◆ Concernant la proposition 12, le découpage de la compétence déchet risque de « *laisser quelques trous dans la raquette* ». Il y a un problème de lisibilité, qui risque d'ajouter au trouble existant déjà. Si transfert il y a, il faut qu'il s'accompagne d'un transfert de la responsabilité relative à la salubrité publique.
- ◆ Sur la proposition 13, il faudra être très vigilant à ne pas entraîner, par ce transfert, des contentieux entre les maires et les EPCI en charge de la collecte en cas de traitement insatisfaisant des dépôts sauvages.

SENAT : Évelyne DIDIER

- ◆ M^{me} Didier recommande de ne pas ôter aux élus locaux de mairie le rôle de signalement des dépôts sauvages.
- ◆ Il faut faire attention à ce que l'industrialisation du secteur des déchets et la massification des équipements ne s'inscrivent pas dans un processus de disparition à moyen terme des communes.

AMORCE : Nicolas GARNIER

- ◆ Il faut être attentif aux moyens consacrés à la planification. Celle-ci a souffert chroniquement d'un manque de moyens ; il faut que le planificateur s'engage à y consacrer les moyens nécessaires. Par ailleurs, AMORCE n'est pas opposé à plus de prescriptivité, mais fait part d'une certaine déception sur les conclusions du rapport.
- ◆ La planification régionale fait courir le risque d'un décrochage par rapport aux préoccupations de terrain. Il serait nécessaire de faire figurer dans la proposition 8 la notion de co-élaboration des schémas, indispensable à leur réussite.
- ◆ L'intégration des coûts dans la planification est une bonne chose. Elle aide le planificateur et les collectivités opérationnelles à construire un projet commun.
- ◆ Dans la proposition 11, ne s'agit-il pas plutôt d'une question de taille ? Il faut garder une certaine souplesse au niveau du tri et la capacité à mutualiser à un échelon supérieur. Il serait en revanche nécessaire de sécuriser juridiquement les mutualisations supra-départementales.

AdCF : Jean REVEREAULT

- ◆ Concernant le transfert de police tel que prévu dans la proposition 13, il est rappelé que les maires et les adjoints sont officiers de police judiciaire, fonction qu'ils exercent à titre bénévole. Le transfert du pouvoir de police augmentera naturellement les coûts puisqu'il faudra embaucher des personnes pour l'exercer.
- ◆ Il faut également faire attention, en massifiant et en prévoyant une collecte de la TEOM par les EPCI, de ne pas s'éloigner encore plus de l'usager.

FNE : Nathalie VILLERMET

- ◆ FNE soutient la proposition 8 et la proposition 10.

AMF : Sylviane OBERLE

- ◆ Concernant la proposition 15, l'équilibre sera difficile à trouver avec les professionnels pour envisager la mise en place d'une tarification qui leur soit spécifique dans les déchèteries. Attention au retour des déchets sauvages !

Pièce jointe I

CNR : Bertrand BOHAIN

- ◆ La planification régionale suppose des moyens supplémentaires au niveau régional pour assurer cette tâche.
- ◆ Concernant la proposition 15, on rencontrera un problème d'identification des professionnels en déchèteries.
- ◆ Quid du tri en 2 étapes dans la perspective d'un transfert de la responsabilité des centres ?

SENAT : Évelyne DIDIER

- ◆ La régionalisation n'entraînera-t-elle pas des pertes en ligne de personnels et donc de savoir-faire et de compétences en matière de prévention ? Existera-t-il encore des services dédiés ?
- ◆ La planification des centres de tri relèvera-t-elle d'un schéma régional qui en imposera les cohérences ou laissera-t-on faire le marché ?
- ◆ Vise-t-on au développement d'une industrie qui va être rentable ou crée-t-on les conditions d'un transfert du public au privé ? Si oui, que va-t-on laisser aux collectivités : les trous dans la raquette ? les éléments les moins rentables ?

Réponse de la mission

- ◆ La mission est convaincue de la nécessité d'associer étroitement les collectivités gestionnaires à l'exercice de planification et l'a déjà écrit dans le rapport. La proposition relative à la planification sera modifiée pour le prévoir explicitement.
- ◆ Sur la tarification des professionnels en déchèterie, la mission est consciente des difficultés d'identification qui peuvent se poser mais rappelle que compte tenu de la croissance des flux en déchèterie et des coûts que cela induit, il s'agit d'une nécessité. Cette proposition est par ailleurs cohérente avec l'objectif de développement de la tarification incitative qui pourrait se traduire par un accroissement non maîtrisé des flux collectés en déchèterie si ceux-ci ne sont pas correctement tarifés.
- ◆ En ce qui concerne les pouvoirs de police, la mission recherche avant tout un objectif de cohérence. Il faut que l'autorité gestionnaire de la collecte des déchets dispose de l'ensemble des moyens pour assurer l'application du règlement de collecte. Le transfert à l'EPCI n'implique pas nécessairement des coûts supplémentaires ou la création d'une police intercommunale : le président de l'EPCI peut avoir une autorité fonctionnelle sur les agents de police municipale. Cette proposition est également cohérente avec l'objectif de développement de la tarification incitative : si un EPCI décide de mettre en place une tarification incitative, il faut également qu'il soit en capacité de prévenir les comportements inciviques qui peuvent en résulter.

5. Réactions au 2.2 - Le système de prélèvement à trois étages n'est que partiellement incitatif

FNADE : Muriel OLIVIER

- ◆ Sur les propositions 22 et 23, il existait un consensus suite aux travaux du CFE qui semble remis en cause. Les opérateurs ont besoin d'une visibilité jusque 2025. Il est logique de récompenser les bonnes performances.
- ◆ Concernant la TEOMA issue de la proposition 21 quelle serait la part payée par les professionnels dont les déchets ne seraient pas gérés par le SPGD ?

Pièce jointe I

DGPR : Baptiste LEGAY

- ◆ Concernant la TEOMA, la loi de finances rectificative pourrait être un bon vecteur pour passer la mesure.
- ◆ La TEOM n'est pas due par les entreprises qui ne font pas appel au SPGD.

AMF : Sylviane OBERLE

- ◆ La faisabilité des exonérations de TEOM achoppe sur le problème de la base cadastrale.

Zero Waste : Delphine LEVI ALVARES

- ◆ Il n'y avait pas consensus sur les propositions du CFE concernant la TGAP.
- ◆ Les propositions 16 et 17 sont un peu timides. Il faut mieux affirmer et préciser l'extension du périmètre des REP.
- ◆ L'abandon de la taxe amont est une erreur pour Zero Waste. Il faut creuser les différentes pistes possibles.
- ◆ Il est intéressant de prendre en compte la TGAP sous l'angle des externalités environnementales.
- ◆ Zero Waste soutient la proposition 23.

FNE : Nathalie VILLERMET

- ◆ FNE est d'accord pour la proposition 16 mais il faut aller plus loin.
- ◆ FNE soutient également la proposition 17 voire souhaite aller plus loin.
- ◆ FNE regrette l'abandon de la taxe amont.
- ◆ FNE soutient la notion d'incitation contenue dans la proposition 19, qui est à préciser mais regrette l'abandon de la TVA à taux réduit.
- ◆ FNE soutient les propositions 22 et 23.

DGPR : Baptiste LEGAY

- ◆ Le débat dans le cadre du CFE devrait mieux ressortir dans cette partie de l'évaluation.
- ◆ De même, l'élargissement des contributions et du nombre de REP devrait mieux reprendre en compte les travaux du CND sur ce sujet.

AdCF : Jean REVEREAULT

- ◆ Il faut à la fois élargir le périmètre des REP et le nombre des REP.
- ◆ Sur la fiscalité, il faut privilégier le financement de dispositifs vertueux ou abandonner ce rôle de percepteur, par exemple avec une TGAP dont les revenus seraient confiés à l'ADEME.

CNR : Bertrand BOHAIN

- ◆ Le CNR est favorable aux propositions 16 et 17.
- ◆ Le CNR regrette l'abandon de la taxe amont.
- ◆ Nous avons très peu d'expériences sur la TEOM incitative.
- ◆ Le CNR est opposé à la TEOMi si elle devient une obligation législative.
- ◆ Les réflexions au sein du CFE sur la TGAP modulée en fonction des performances des collectivités étaient fondées sur un principe d'isofiscalité.
- ◆ Le CNR regrette l'absence de réflexion sur la TVA à taux réduit.

Pièce jointe I

AMORCE : Nicolas GARNIER

- ◆ AMORCE s'interroge sur l'indépendance de la mission CIMAP : chacun s'exprime sur les nécessaires efforts des collectivités, qu'en est-il de l'État ? Comment va-t-on gérer le 1/3 des déchets que représentent les produits non couverts par une REP et donc qui ne sont pas aujourd'hui recyclables ?
- ◆ Quels sont les gisements pour lesquels la mission considère qu'il devrait y avoir une REP ?
- ◆ Sur l'écoconception, peut-on être plus précis ? Y compris sur un système de bonus-malus pour les produits.
- ◆ La modulation de la TGAP en fonction des performances des collectivités est une bonne mesure qui va avoir un effet positif, AMORCE regrette que la mission ne l'endosse pas.
- ◆ Même remarque que le CNR sur la TVA.

FNADE : Vincent LE BLAN

- ◆ Sur la TGAP il existe un problème de méthode de la mission par rapport aux positions prises en CFE.
- ◆ Derrière la mesure 23, que veut-on supprimer exactement ?

AMF : Sylviane OBERLE

- ◆ Il faut faire attention à l'augmentation des conduites inciviles suite à la mise en place de redevances ou tarification incitatives, ainsi qu'à l'augmentation des impayés. Certaines communes dénoncent un manque de coopération avec les services de la DGFIP pour la gestion des impayés.
- ◆ L'AMF regrette que la mission rejette la taxe amont et la TVA à taux réduit.

MOM : Cedric LORET

- ◆ Il serait souhaitable de faire apparaître les spécificités de l'outre-mer dans le rapport de synthèse, notamment les questions de TGAP ou de la faiblesse des exutoires.

CGDD Mélanie CALVET :

- ◆ Le CGDD va travailler en 2015 sur la proposition 22 concernant la mesure des externalités environnementales des ITOM.

Réponse de la mission :

- ◆ La mission précise que, dans le cadre de la TEOMA, les entreprises qui apportent la preuve qu'ils ont recours à un prestataire privé pour la gestion de leurs déchets seront exonérées. Le rapport final sera plus explicite sur ce point.
- ◆ La mission rappelle que la « taxe amont » n'apparaît pas praticable quand bien même elle serait justifiée du point de vue des principes. L'outil réglementaire semble plus adapté que l'outil fiscal pour réduire les mises sur le marché de produits fortement générateurs de déchets. En revanche, le rapport final pourra être plus précis sur les extensions de filières REP.
- ◆ Enfin, la mission estime que ses propositions sont équilibrées et rappelle qu'elles ne portent pas uniquement sur les collectivités territoriales : elle propose par exemple d'abaisser les frais de gestion prélevés par l'État pour les collectivités mettant en place une tarification incitative via la TEOM.

6. Réactions au 2.3 et au 3 - Les articulations entre acteurs ne favorisent pas toujours une logique de performance du système

CNR : Bertrand BOHAIN

- ◆ La TVA a été un outil de développement de la collecte sélective. Ne peut-on pas créer par un taux réduit, un différentiel de coût supplémentaire intéressant pour favoriser le recyclage ?
- ◆ Concernant le nouveau barème Eco-Emballages, il y a un mieux en termes de financement mais une difficulté en termes de complexité.
- ◆ Il faudrait préciser dans la proposition 29 ce que l'on demande exactement aux éco-organismes de faire sur le tri et le traitement.

FNADE : Vincent LE BLAN

- ◆ Sur la proposition 29, il faut laisser les options ouvertes entre transfert de la responsabilité des éco-organismes et maintien au niveau des collectivités. Il faut demander l'avis de l'Autorité de la concurrence. et envisager une option dans laquelle les collectivités se groupent pour organiser la massification du tri.

AMF : Sylviane OBERLE

- ◆ Sur la proposition 27 il faut être attentif aux aspects juridiques des contrats types à la performance, qui pourraient être requalifiés en DSP. Il sera absolument nécessaire de donner une formation solide aux personnels qui seront en charge de la rédaction des dits contrats. Il sera important d'avoir de véritables indicateurs de suivi.
- ◆ Concernant la proposition 28 relative au rapportage des offres, à laquelle l'AMF est très favorable, il faut faire attention à ce qu'on fait de l'information recueillie et au risque de voir des marchés déclarés infructueux faute de concurrence.
- ◆ Sur la proposition 29, l'AMF n'a pas d'état d'âme. Il faut expliquer que les économies réalisées vont être à la hauteur des dépenses engagées (cf. exemple des D3E et de la perte des recettes liées à la vente de ferraille), et que les économies vont être pour les collectivités supérieures aux pertes de recette matière.

ECOFOLIO : Marc EUDE

- ◆ Sur la proposition 29, les éco-organismes ne veulent pas devenir des *traders* de matière recyclée. Il n'est pas question de faire cette évolution contre mais avec les opérateurs. Les modalités de cette association sont à travailler (visibilité, durée, stabilité), tout comme le cadre de régulation.

SENAT : Évelyne DIDIER

- ◆ Concernant la proposition 29, il est rappelé que le Sénat a, dans un récent rapport sur les REP, préconisé une pause dans l'extension de leur nombre et de mettre à profit cette pose pour analyser de façon plus fine et opérationnelle ce qui fonctionne le mieux. M^{me} Didier estime que cette recommandation est prématurée.

AMORCE : Nicolas GARNIER

- ◆ AMORCE est d'accord avec les propositions 24-25-26-28.
- ◆ Il y a nécessité d'être plus précis sur la proposition 27.
- ◆ AMORCE recommande une grande prudence sur la proposition 29. Les REP à la carte ne fonctionnent pas bien. On pourrait envisager une mutualisation des centres de tri, entre collectivités, en restant dans le cadre du SPGD.

Réponse de la mission

- ◆ La mission a indiqué que la massification des flux et la création de centres de tri de grande taille tout en restant dans le cadre des compétences des collectivités locales supposerait des incitations plus fortes que dans le cadre actuel : par exemple la suppression des soutiens des éco-organismes pour les centres de tri en-deçà d'une certaine taille. La mission a toutefois noté que cette solution n'emporte pas l'adhésion des parties prenantes.
- ◆ La mission a rappelé que, malgré l'augmentation du cours des matières recyclées et des soutiens des éco-organismes, le tri reste un poste de coût pour la plupart des collectivités. Le transfert de la compétence en matière de tri aux éco-organismes est donc source d'économies pour les collectivités de l'ordre de 200 M€.

PIÈCE JOINTE IIa

Commentaires de la FNADE sur le rapport de la mission CIMAP

1re partie

A l'attention de Monsieur Pascal DOUARD

Conseil Général de l'Environnement et du
Développement Durable

5^{ème} Section « sciences et techniques »

Tour Pascal B

92 055 Paris-La-Défense Cedex

VL/AT/2014.211

Objet : Mission du CIMAP sur le SPGD - suites données à notre entretien du 16 octobre 2014

Paris, le 20 octobre 2014

Monsieur,

La FNADE tient tout d'abord à vous remercier pour la qualité de nos échanges lors de notre entretien du 16 octobre. Nous avons particulièrement apprécié votre pragmatisme et votre expertise sur le partage de responsabilités entre tous acteurs du service public de gestion des déchets (SPGD).

Nous profitons également de ce courrier pour vous faire part de nos commentaires sur les propositions de recommandations discutées le 16 octobre.

I. Sur l'organisation du SPGD

- Principe de liberté pour la fréquence et le mode de collecte des ordures ménagères résiduelles (OMR)

La FNADE ne s'oppose pas au principe de liberté pour la fréquence et le mode de collecte des OMR. Cependant, il est indispensable de prendre en compte les spécificités des territoires concernés par le SPGD. En effet, dans les zones denses et hyper denses, il est nécessaire qu'une collecte des OMR par semaine soit effectuée pour des raisons sanitaires, d'hygiène et de salubrité publique.

De plus, la FNADE, lors de la consultation sur le décret collecte, a toujours plaidé pour qu'un seuil de 1100 litres par semaine soit mis en place pour les déchets « assimilés ». Le SPGD n'a pas vocation à collecter et traiter les déchets des commerçants et des artisans.

- Contrats de performance

La FNADE est favorable à la mise en place de contrat de performance. La FNADE pense qu'il n'est pas pertinent de fonder des contrats sur des indicateurs tels que les tonnages collectés.

Pour les collectivités territoriales, ce type de contrat permet notamment l'optimisation des coûts et du service et l'adaptation du service aux besoins de chaque collectivité et de chaque usager du service public.

Pour les opérateurs, l'évolution divergente des flux fait peser sur eux une véritable incertitude et ne permet pas aux opérateurs de travailler dans de bonnes conditions. La mise en place de contrat de performance globale est un gage pour les opérateurs. Il permet de valoriser les réussites et les bons résultats des opérateurs.

- Extension des consignes aux emballages plastiques et vers la collecte séparée des biodéchets

La FNADE précise que toute nouvelle extension doit au préalable être accompagnée d'une étude d'impact approfondie en termes économique, écologique et social.

Sur l'extension des consignes aux emballages plastiques, la FNADE pense que le travail doit être poursuivi pour définir les impacts et l'organisation contractuelle du schéma prôné dans l'étude prospective à horizon 2030.

La FNADE tient à rappeler que les plastiques sont une matière difficile à travailler (exemple des polymères). Cette extension ne sera pas neutre en termes de coûts et de nouvelles technologies à mettre en place. Ces nouvelles matières premières doivent trouver des débouchés et être compétitives par rapport à la matière vierge. Sans débouché, les opérateurs n'auront pas assez de garantie pour investir et cette filière ne pourra pas se développer.

Concernant la collecte séparée des biodéchets, la FNADE a travaillé pendant plus d'un an sur les scénarii du Plan déchets 2015-2025. Tous les objectifs fixés ont fait l'objet d'une analyse chiffrée afin de prendre les décisions les plus éclairées possibles. La FNADE fut surprise de voir d'une part que le développement du tri à la source des biodéchets est passé, sans concertation, à une généralisation et par ailleurs, que certains amendements déposés sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte venaient relever *manu militari* des objectifs réfléchis et consensuels¹.

- Budget annexe consacré au SPGD

La FNADE accueille favorablement la recommandation du CIMAP d'imposer un budget annexe pour les activités de gestion des déchets. Le budget général ne doit pas servir à « renflouer » le budget annexe relatif aux activités de gestion des déchets.

II. Sur le périmètre du SPGD

- Place des éco-organismes dans le SPGD

La FNADE n'est en accord avec aucune des recommandations formulées par le CIMAP. En effet, les opérateurs, experts de la gestion des déchets, ne peuvent être remplacés par des éco-organismes. Ce sont les opérateurs qui investissent dans de nouveaux centres de tri – sans la compétence et l'expérience des opérateurs, les outils de gestion des déchets deviendraient vite obsolètes.

Il est important qu'un juste partage de la valeur sur l'ensemble de la chaîne existe. Confier aux éco-organismes financiers et opérationnels la gestion partielle ou totale du SPGD reviendrait à « tuer » la profession.

De plus, les éco-organismes se retrouveraient rapidement dans une situation de monopole, sans aucune concurrence envisageable, situation tout à fait contraire au droit de la concurrence.

¹ Vous trouverez en annexe 1 l'argumentaire de la FNADE sur la généralisation du tri à la source des déchets organiques.

Enfin, les adhérents de la FNADE sont les seuls à pouvoir donner des garanties environnementales aux collectivités territoriales.

A ce titre, la FNADE propose comme solution intermédiaire de recourir aux concessions.

- Suppression des réfections de TGAP

Les adhérents de la FNADE ont participé pendant plus d'un an aux travaux du Comité pour la fiscalité écologique (CFE) relatif à la fiscalité déchets. L'avis du CFE a fait l'objet d'un consensus entre toutes les parties prenantes.

La FNADE a proposé lors des travaux du CFE que le maintien du niveau de TGAP en préférant une diminution réglementaire du stockage.

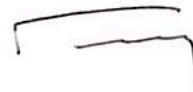
Les réfections relatives à la performance environnementale des entreprises et des collectivités permettent de récompenser et de valoriser les bonnes pratiques. Ces réfections sont donc très importantes. Les supprimer revient à pénaliser les entreprises qui agissent en faveur de l'environnement.

Enfin, nous nous permettons également de vous joindre plus d'éléments sur la sécurité, les conditions de travail et la protection des travailleurs. Notre fédération a entrepris depuis quelques années de nombreuses actions en faveur de la sécurité afin de diminuer, notamment, le taux d'accidents.

La FNADE estime qu'il manque souvent dans les cahiers des charges des appels d'offre des dispositions relatives à la sécurité et à l'hygiène. Il est nécessaire que les appels d'offre soient plus stricts en matière de sécurité et d'hygiène en imposant par exemple les dispositions contenues dans la recommandation R437 de la CNAM.

Nous nous tenons à votre disposition pour discuter de ces propositions et nous vous prions d'agréer, Monsieur, à l'expression de notre considération distinguée.

Vincent LE BLAN
Délégué général de la FNADE



ANNEXE 1

ARGUMENTAIRE

GENERALISATION DU TRI A LA SOURCE DES DECHETS ORGANIQUES

I. Contexte

Le dépôt des amendements 2253 et 2542 sur le texte 2230 – projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte – par le groupe EELV, le 1^{er} octobre 2014, amène la FNADE à apporter des éléments d'information sur les capacités de mobilisation de gisements de matière organique susceptibles de contribuer à l'atteinte d'un nouvel objectif de valorisation matière, tel que proposé par ces deux amendements.

En effet, les deux amendements, s'ils sont adoptés en séance publique à l'Assemblée nationale, auraient pour conséquence de modifier l'article L. 541-1 du Code de l'environnement de la façon suivante :

« 2° Augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière, notamment organique, en orientant vers ces filières de valorisation 57 % en masse de déchets non dangereux non inertes en 2020 et 65 % en masse en 2025 ».

Cet amendement signifie que par un effort supplémentaire concentré principalement sur la valorisation organique avec généralisation du tri à la source des biodéchets, le taux de valorisation matière augmenterait de 5 % par rapport à l'objectif précisé dans le projet de loi initial (60 %) de valorisation en 2025. En effet, d'avis d'experts, l'effort de valorisation sur les matériaux proprement dit (papier, plastiques...) est considéré comme ambitieux dans le délai proposé compte-tenu de ses impacts en termes d'investissements (5,6 Milliards d'euros), de coûts et de capacité de mobilisation des acteurs.

La FNADE estime qu'il sera difficile de dépasser d'ici 2025 le taux de 60 % de valorisation matière en se reposant sur un effort supplémentaire concentré sur la valorisation organique, par rapport à ce qui est prévu dans le projet de loi initial.

II. Un nouvel objectif qui semble hors d'atteinte

L'article 19 du projet de loi, dans sa rédaction issue des travaux de la Commission spéciale, prévoit déjà une progression de 4 points par rapport à la situation actuelle de la valorisation organique, soit une augmentation de 3,5 millions de tonnes de déchets. Cette progression concerne les déchets des ménages et les déchets des activités économiques². Elle est obtenue par la valorisation obligatoire des biodéchets des gros producteurs (mesure déjà prise) et la progression du tri des biodéchets des ménages en vue de leur valorisation.

Les amendements 2253 et 2542, conduisent à ajouter une progression supplémentaire de 5 points au 4 points déjà prévus, soit une augmentation de 8 millions de tonnes au total sur la seule valorisation des déchets organiques, notamment par la généralisation du tri à la source de ces déchets.

² Base du gisement de déchets non minéraux et non dangereux : 90 MT en 2010 (source : SOeS)

La généralisation du tri à la source des déchets organiques à l'horizon 2025 : quel impact réel ?

- Le développement du compostage domestique à domicile ou en pied d'immeuble dans des zones plutôt peu denses et pavillonnaires. Cette action n'aura aucun impact sur le taux de valorisation, puisqu'elle va améliorer statistiquement l'effort de prévention et non le taux de valorisation de 60 %. En effet, la statistique nationale inclut le compostage domestique dans la prévention et non dans le recyclage.
- Pour les activités économiques, il n'y aura pas ou peu de flux supplémentaire à capter au-delà de la valorisation obligatoire des biodéchets des gros producteurs déjà décidé.
- La collecte sélective des biodéchets des ménages au-delà du compostage domestique, d'après un benchmark européen, dépasse difficilement la performance de 50 kg par habitant et par an. Appliqué à la France, ce ratio permettrait une mobilisation sur une base accessible de 50 millions d'habitants³ de 2,5 millions de tonnes de déchets - sachant qu'en 2011, 1,2 millions de tonnes de biodéchets étaient déjà collectées sélectivement et que 1,5 millions de tonnes supplémentaires sont déjà comptabilisées au titre du projet de loi actuel.

Au total, la généralisation de la collecte sélective des biodéchets n'aura aucun impact supplémentaire autre que ceux déjà prévus dans les objectifs traduits à l'article 19 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

III. Conclusion

Il est indispensable que les objectifs fixés à l'article 19 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte soient pragmatiques et réalistes. **La FNADE souhaite vivement le maintien de l'objectif à 60 % de valorisation matière en 2025.**

³ La FNADE considère que la collecte des biodéchets en zone dense et hyper dense aura un faible rendement compte-tenu de la difficulté technique de mise en place et d'une mobilisation incertaine des habitants dans ces contextes urbains difficiles.

PIÈCE JOINTE IIb

Commentaires de la FNADE sur le rapport de la mission CIMAP

2^e partie

Courriel de M. Vincent Le Blan, délégué général de la FNADE, en date du 03/11/2014

Madame, Messieurs,

Suite à la réunion de présentation de votre rapport du lundi 27 octobre, nous tenons à saluer le pragmatisme et la clarté de votre rapport qui décrit très fidèlement la situation française en matière de gestion des déchets ménagers.

En complément du courrier que nous vous avons adressé le 20 octobre, vous trouverez ci-dessous nos remarques sur votre rapport qui ont été exposées en réunion. Ces deux éléments pourront être communiqués avec le compte-rendu de la réunion.

1. Fiscalité déchets

Nous réaffirmons notre attachement à la reprise de l'avis n°9 du comité pour la fiscalité écologique dans le cadre du plan déchets et du projet de loi de finances 2015 ou d'un projet de loi de finances rectificatif.

En effet, le plan déchets pointe la nécessité d'investir dans de nouvelles capacités de tri, de recyclage et de traitement de déchets en substitution des actuelles capacités de stockage (estimation des investissements de 5,6 milliards d'€). Une large part de ces investissements est destinée à la création d'installations dédiées aux déchets d'activités économiques et représente des investissements privés. Les opérateurs et les industriels ont besoin de visibilité sur la réglementation et sur la fiscalité pour permettre ces investissements. L'avis du CFE offre d'une part une visibilité sur la TGAP jusqu'en 2025 et introduit d'autre part une incitation forte pour les collectivités locales et pour les entreprises à développer leurs performances de tri et de recyclage. Cet avis voté le 10 juillet dernier constitue un consensus entre les parties prenantes trouvé à l'issue d'une quinzaine de réunions de travail. La remise en question de cet avis nous semble très dommageable pour les travaux de concertation à venir et pour nos activités.

Nous sommes toutefois favorables à la deuxième partie de votre proposition n°23 visant à ne pas créer de nouvelles réfections sans étude d'impact précise sur leur impact environnemental.

2. Service public de collecte des déchets ménagers et assimilés

Votre rapport préconise d'instaurer « un régime de liberté de principe quant à la fréquence et au mode de collecte ». Il nous semble important de compléter votre proposition n°1 en ce qui concerne la collecte des déchets assimilés.

Nous demandons une définition claire du périmètre d'action des collectivités territoriales en matière de collecte de déchets assimilés :

- ◆ collecte sans sujétion particulière par rapport à la collecte de déchets ménagers ;
- ◆ limitation du volume hebdomadaire par un seuil national en deçà duquel les déchets sont considérés comme des déchets assimilés ;
- ◆ exonération de TEOM au profit d'une redevance spéciale proportionnelle au service rendu, donnant le choix aux acteurs de l'utilisation du service public ou d'un service privé en fonction de ses besoins pour tout ou partie de ses flux de déchets (votre proposition n°21 donne une réponse sur ce dernier point).

Pièce jointe IIb

En effet, le service proposé en ce qui concerne la collecte des déchets recyclables de ces entreprises n'est, dans la plupart des cas, pas adapté aux besoins de ces entreprises. La fréquence adaptée à la collecte des recyclables des ménages, généralement une fois par semaine, n'est pas adaptée au besoin des entreprises qui ne disposent pas de superficie leur permettant de stocker des volumes de déchets recyclables correspondant à une semaine de production. Des quantités importantes de déchets recyclables des entreprises finissent par conséquent dans le circuit des ordures ménagères résiduelles.

Le rôle du service public n'est pas de développer des prestations pour les entreprises privés qui dans la plupart des cas ne font pas l'objet de l'application d'une redevance spéciale.

La mise en place d'une obligation de tri à la source de 4 ou 5 flux de déchets recyclables va par ailleurs demander la mise en place de moyens de collecte spécifique de ces flux en mélange ou séparés (verre, papiers/ cartons, plastiques, ferrailles/métaux et bois).

L'actuelle rédaction du projet de décret collecte laissant le choix aux collectivités locales de définir ce seuil en deçà duquel les déchets sont considérés comme des déchets assimilés : cette suggestion va à l'encontre de la comparabilité entre collectivités locales en matière de quantités de DMA collectés et de résultats relatifs aux objectifs de prévention et au recyclage. Elle nuit également à la transparence du coût du service pour l'habitant.

3. Filières REP

Enfin nous ne sommes pas favorables à votre proposition n°29 consistant à donner un rôle opérationnel aux éco-organismes financiers en l'état des éléments actuels. Il nous semble que le maintien en l'état des rôles des éco-organismes peut également permettre la modernisation des centres de tri français sous réserve d'un regroupement des collectivités locales en amont de la passation de marchés de tri des emballages ménagers. Une étude d'impact approfondie est nécessaire pour comparer les deux schémas et définir précisément les modalités contractuelles entre collectivités et opérateurs d'une part (maintien du rôle financier des éco-organismes) et entre éco-organismes et opérateurs d'autre part (rôle opérationnel des éco-organismes).

Nous vous rappelons qu'à ce jour, les modalités contractuelles entre éco-organismes opérationnels et opérateurs montrent une absence de partage des risques (supportés majoritairement par les opérateurs) et de la valeur. Dans les cas les plus favorables, nous déplorons des marchés d'une durée limitée à 2 ans qui ne permet en aucun cas d'investir dans des installations performantes.

Enfin, en ce qui concerne l'extension des filières REP, si nous ne sommes pas opposés à l'extension à de nouveaux déchets d'un même type provenant des ménages, nous sommes contre l'extension des filières REP aux déchets professionnels.

Notre retour d'expérience montre que la gestion des déchets professionnels des déchets d'équipements électriques et électroniques est plus pertinente dans un marché libre qu'encadré par un éco-organisme. Par ailleurs, les unités de démantèlement de D3E accueillent généralement à la fois des D3E ménagers et des D3E professionnels. La gestion des D3E professionnels au travers d'éco-organismes limite la visibilité des opérateurs tant au niveau de la durée de ces marchés (entre 1 et 3 ans) que du nombre de clients (3 ou 4), ce qui remet en cause l'équilibre économique des unités de traitement et décourage les opérateurs à investir dans de nouvelles installations.

Vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces dernières remarques, nous vous prions d'agréer, Madame, Messieurs, à l'expression de nos salutations distinguées.

Vincent Le Blan, Délégué Général de la FNADE

PIÈCE JOINTE III

Commentaires de l'AMF sur le rapport de la mission CIMAP



Le Président

Paris, le 06 NOV. 2014

PP SO/SW/14-10-087

Monsieur l'Inspecteur général,

Vous avez été chargé d'une évaluation de la politique nationale de gestion des déchets. Cette dernière porte sur tous les types de déchets mais elle s'intéresse plus particulièrement à la gestion des déchets par les communes et leurs groupements, c'est-à-dire une compétence exercée par le bloc communal et qui se trouve au cœur de la vie quotidienne des habitants. C'est pourquoi je déplore que l'AMF n'ait pas été associée beaucoup plus en amont à cette évaluation, tant au niveau ministériel qu'à celui de la mission proprement dite.

Certes, vous avez contacté les services de l'AMF comme ceux des collectivités ou d'autres acteurs de la gestion des déchets. Vous avez également rencontré certains élus dans leur collectivité mais je maintiens que, du seul fait de son implication longue et constante dans l'élaboration de cette politique publique locale, l'AMF était particulièrement bien placée pour vous donner à la fois l'éclairage politique qui manque à votre évaluation et pour vous permettre d'appréhender les difficultés concrètes rencontrées dans l'exploitation du service public local de gestion des déchets. Je vous rappelle que l'AMF est à l'origine de bien des orientations actuelles de cette politique, par exemple dans le domaine des dispositifs de responsabilité élargie du producteur.

L'absence de clarté dans la définition de l'objet de votre évaluation est également préoccupante. Si l'objectif des politiques « déchets » est de garantir uniquement une élimination présentant toutes les garanties pour la santé humaine et l'environnement, il est évident que les efforts actuels pour sortir davantage de matériaux réutilisables ou recyclables sont coûteux parce qu'inutiles. Si l'objectif est de s'inscrire dans une logique d'économie circulaire, les collectes séparées et leur coût doivent être analysés en fonction de l'utilisation des matériaux mis à la disposition des activités économiques. Dans ce contexte, par exemple, la collecte séparée des biodéchets restera hors de prix tant que la matière organique n'aura pas de débouchés rentables. Oublier que la politique « déchets » est fondée depuis 20 ans sur la participation active des habitants et sur la multiplication des flux en fonction de leur nature et de leur recyclage ne permet pas d'expliquer le coût croissant de cette politique. Certes il n'est pas de la compétence de la mission de définir la politique de gestion des déchets mais en rappeler les objectifs auraient permis de mieux comprendre ce que la mission entendait évaluer.

Depuis plus de 20 ans, ce service public local a connu une profonde évolution, voire une véritable mutation. Tout en préservant le fondement de sa mission, l'hygiène et la salubrité publique, la gestion des déchets ménagers s'est ouverte à la collecte séparée, au recyclage et à l'économie circulaire.

Monsieur Jérôme Fournel
Mission d'évaluation des politiques publiques
Gestion des déchets par les collectivités territoriales
Inspection générale des finances
139 rue de Bercy
Bâtiment Colbert
75572 PARIS CEDEX

En 20 ans, les communes et leurs groupements ont créé un outil industriel de tri sur l'ensemble du territoire national et mobilisé des quantités de matières suffisantes pour développer des unités industrielles de recyclage qui n'existaient pas auparavant, notamment pour les déchets d'emballages en plastique. Elles ont inventé et mis en place les principes de l'économie circulaire que certains acteurs découvrent maintenant pour se les approprier et s'autoriser à donner des leçons aux communes !...

La France est le seul pays d'Europe dans lequel le développement du recyclage des déchets repose sur un rôle aussi actif des communes, sur la capacité des élus locaux à mobiliser la population et sur une étroite coopération entre les collectivités et le monde industriel ou des entreprises. Actuellement, dans la perspective du déploiement de l'économie circulaire, de nombreux acteurs s'interrogent sur la nécessité de massifier les flux. Il me paraît donc nécessaire de rappeler que le morcellement des équipements que déplorent certains est le signe d'un véritable ancrage dans les territoires, au plus près des citoyens qui trient mais aussi d'une appropriation de l'économie circulaire par chacun des citoyens et du maintien de la place de l'économie sociale et solidaire. Il serait regrettable et incompréhensible que, pour un objectif de rationalisation industrielle supposée, l'économie circulaire soit privée de son implantation territoriale, en particulier au moment précis où la Commission européenne reconnaît l'intérêt du modèle français et envisage d'en faire un des axes de sa propre politique !

Vous m'avez fait parvenir votre projet de rapport et je vous en remercie. Vous trouverez en pièce jointe une note plus détaillée, rédigée par les services de l'AMF mais je souhaite vous faire part directement de mes observations sur trois points qui ont un caractère plus transversal :

- la planification régionale ;
- les transferts de compétence et le transfert du pouvoir de police du maire ;
- la tarification incitative.

La planification régionale

Si la planification départementale laisse un sentiment d'inachevé au niveau national, ses résultats sont très contrastés sur le plan local. Dans certains départements, elle a permis d'engager une véritable dynamique et de bâtir un projet pour le territoire ; dans d'autres départements, elle s'est réduite à un laborieux exercice d'inventaire et à une organisation « sur plan » du service. Le passage à une échelle plus grande ne résoudra aucun des problèmes rencontrés. Derrière cette modification d'échelle, il est facile de percevoir une réflexion sur l'implantation des grands équipements de valorisation et de traitement.

C'est une démarche industrielle qui a réussi dans certains pays européens mais qui a aussi de sérieuses limites car elle repose sur la valeur économique des produits triés. Sa promotion actuelle confirme la volonté de déposséder les collectivités de la partie tri et valorisation des déchets. C'est une option politique qui a été retenue dans certains pays d'Europe mais ce n'est pas le choix qui a été fait lors de la mise en place de la politique « déchets » en 1992. Avant de changer de principe politique, il serait nécessaire de vérifier que les avantages attendus ne sont pas contrebalancés par des inconvénients majeurs. En particulier, est-il certain qu'il sera possible de conserver et de développer la motivation des habitants pour le tri, sans le relai des maires ? Il est assez surprenant que la principale mesure de réduction des dépenses proposée ait surtout pour conséquence la disparition d'une recette qui représente plusieurs centaines de millions par an, sans qu'il y ait beaucoup d'analyse sur le devenir de ces recettes.

Il est également à craindre que la population des communes d'implantation de futures installations régionales reste assez réticente à accepter un équipement dont toute la région bénéficiera, mais dont elle sera la seule à supporter les nuisances. Sans l'appui fort des maires, les installations chercheront longtemps des points de chute...

.../...

Le transfert des compétences et le pouvoir de police

La gestion des déchets a fait partie des compétences les plus fréquemment transférées au niveau intercommunal. Pourquoi serait-il nécessaire de prendre des mesures autoritaires pour les dernières communes conservant cette compétence ? Ce mouvement de mutualisation se poursuivra naturellement et il n'est pas nécessaire de créer des blocages inutiles par des mesures obligatoires. Par contre, le transfert automatique du pouvoir de police au Président d'EPCI, accompagné du transfert de la responsabilité de la lutte contre les dépôts sauvages, est une mesure inacceptable, coûteuse et inefficace. Le maire est garant de l'hygiène et la salubrité publique et il n'est pas possible qu'il assiste impuissant à la dégradation du cadre de vie de la commune parce que l'EPCI n'aura pas les moyens de faire respecter son règlement de collecte.

Cette surveillance quotidienne du cadre de vie et des dépôts sauvages est actuellement assurée gratuitement par le maire ; le transfert automatique à l'EPCI de cette compétence obligera à recruter des personnels intercommunaux pour mener à bien cette tâche, entraînant une augmentation mécanique de la masse salariale. Enfin, la lutte contre les dépôts sauvages ne peut se mener qu'au plus près du territoire, à l'échelle de la commune et non de l'intercommunalité. A l'exception de quelques présidents d'intercommunalité agacés par le manque de coopération de certains maires, je ne connais pas d'élus qui demandent une telle mesure.

Je déplore également que la mission ne fasse pas de propositions concrètes pour doter les élus de moyens opérationnels pour lutter contre les dépôts sauvages. La législation en vigueur est lourde, procédurière et difficile à mettre en œuvre. Il me paraît plus urgent de trouver des moyens efficaces pour sanctionner les conduites inciviques que de transférer cette compétence. L'AMF vous a signalé à plusieurs reprises l'existence de cette difficulté majeure.

La tarification incitative

Votre rapport évoque très rapidement les surcoûts importants qu'elle génère, non seulement en matière d'acquisition des équipements nécessaires, mais aussi en matière de fonctionnement. La gestion des fichiers, de la facturation et des paiements nécessite des moyens humains supplémentaires ; la mise en œuvre de la tarification incitative est donc susceptible d'augmenter la masse salariale des communes et de leurs groupements, ce qui n'est pas compatible avec les mesures de réduction de leurs moyens financiers. Elle a été mise en œuvre dans un nombre limité de collectivités et depuis à peine 5 à 6 ans. Ses effets sur la répartition des flux conduisent à proposer une généralisation sur tout le territoire national mais cette mesure me semble prématurée car nous ne disposons d'aucun recul sur les expériences effectuées et une réflexion sur sa pertinence dans toutes les situations n'a pas été menée.

Votre rapport estime que les conséquences de la tarification incitative sur les dépôts sauvages disparaîtront avec le temps sans que rien ne vienne étayer cette affirmation, alors même que l'AMF a souligné la faible efficacité des moyens réglementaires pour lutter contre les dépôts sauvages.

Je tiens également à vous rappeler les risques qu'elle fait peser sur les finances locales en suscitant le développement du nombre des impayés. La seule méthode efficace pour convaincre les collectivités d'adopter la tarification incitative (qui pose des problèmes de coût des équipements et de relations avec les habitants) est que l'Etat y applique les mêmes garanties qu'à la TEOM : garanties de recettes et utilisation des privilèges de l'impôt pour le recouvrement. La première vertu d'un mode de financement est d'assurer les recettes nécessaires au fonctionnement du service, bien avant d'inciter le contribuable à privilégier tel ou tel comportement. Je vous informe également que, lors des contacts que l'AMF a pu avoir avec des maires européens, il apparaît que ces derniers nous envient l'efficacité du financement par la TEOM.

.../...

Vos propositions concernant les marchés publics, notamment pour favoriser une rédaction plus dynamique des clauses et pour mesurer l'intensité concurrentielle des offres, ont appelé toute mon attention. Je regrette néanmoins que vous n'en tiriez pas la conclusion qui s'impose, à savoir la faible marge de manœuvre dont disposent les collectivités pour obtenir des offres plus concurrentielles. Je ne comprends pas non plus que vos propositions se limitent à l'observation de la situation et n'offrent pas de perspectives pour remédier à cette dernière. La faible concurrence observée sur des marchés importants devrait préoccuper le Ministère des finances et l'amener à s'interroger sur l'efficacité du Code des marchés publics pour susciter la concurrence.

Par ailleurs, votre mission a fait un long travail d'évaluation de la politique locale de gestion des déchets par les communes et leurs groupements, mais elle a laissé de côté la politique nationale, notamment dans ses ambitions pour déployer une économie circulaire. Si l'objectif de cette politique est de mettre des matériaux à la disposition de l'industrie, est-il raisonnable de se préoccuper autant des déchets gérés par les communes et leurs groupements qui ne représentent qu'à peine 10% de la masse des déchets produits ? Les déchets, par exemple, du bâtiment et des travaux publics représentent un enjeu bien supérieur compte tenu de leur quantité et de l'absence de moyens de traitement adaptés.

Enfin, si je reconnais que vos propositions ont été discutées au cours de deux comités de pilotage, les scénarios que la mission développe en fin de rapport n'ont pas pu être étudiés ou discutés compte tenu de la brièveté du délai entre la remise de votre rapport et la date limite pour vous transmettre des observations. Je souhaiterais néanmoins préciser que les objectifs affichés pour la politique de gestion des déchets sont fixés depuis des années en fonction de leur impact en matière de communication et non de la possibilité de les atteindre dans des conditions techniques et économiques acceptables. Le décalage entre la réalité et les ambitions est tel que le fait que les objectifs n'aient pas été atteints peut être considéré comme la preuve de leur irréalisme car déconnectés des réalités de terrain.

Tout en saluant la qualité et l'ampleur du travail de la mission, je vous renouvelle mon regret, d'une part, que vous n'ayez pas jugé nécessaire d'associer l'AMF à vos réflexions plus en amont et, d'autre part, que votre démarche ne prenne pas suffisamment en compte les difficultés pratiques des collectivités et adopte une vision planificatrice et normalisatrice. Je regrette également, même si je conviens de la difficulté de l'exercice, du manque de précisions sur les dépenses supplémentaires qui seront mises à la charge des collectivités si vos recommandations sont suivies, notamment sur l'organisation de la collecte : modification des schémas de collecte, mise en place d'une collecte séparée de la matière organique, transport jusqu'au centre de tri industriel régional, mise en place de la tarification incitative. Ces dépenses supplémentaires, associées à la disparation des recettes de la vente des matériaux, réduisent l'intérêt des économies supposées.

Je vous rappelle ma demande, que cette lettre soit annexée à votre rapport et diffusée en même temps que ce dernier, comme je vous en avais fait part lors de notre rencontre.

En vous rappelant combien cette politique est importante pour les communes et leurs groupements, je vous prie d'agréer, Monsieur l'Inspecteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

bien à vous



Jacques PELISSARD

**Mission d'évaluation des politiques publiques
Service public de gestion des déchets (SPGD)**

Observations sur le rapport de synthèse

COMPLEXITE DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DECHETS SPGD

Constat de la mission d'évaluation des politiques publiques

La mission constate la complexité des organisations du service et une forte disparité des modèles d'organisation retenus sur le territoire.

Observations générales de l'AMF

Le service public de gestion des déchets est complexe par nature. Il y a plus de 20 ans que les communes et leurs groupements ont diversifié les flux par nature et par type de traitement, qu'elles ont développé une comptabilité matière et des outils de traçabilité pour chacun de leurs flux. Elles ont développé le réemploi et les circuits de commercialisation nécessaires pour revendre les objets usagés. Elles se sont pliées aux contraintes de qualité et de régularité inévitables lors de la production de matières secondaires directement utilisables par l'industrie. Elles ont mis en place des équipements de production énergétique. Elles vendent des matières, des matériaux de remblaiement ou de construction, de l'énergie, du biogaz et des amendements organiques. Le SPGD est devenu complexe parce que depuis 20 ans les communes et leurs groupements mettent en place concrètement l'économie circulaire.

Le service public de gestion des déchets est un service de proximité, au cœur de la vie quotidienne des habitants. C'est un des services locaux qui pénètre jusque dans l'intimité des foyers car il demande aux habitants de trier leurs déchets y compris dans leur cuisine. Il est donc directement lié aux modes de vie et aux habitudes des habitants et il doit être organisé en prenant en compte la diversité des situations locales. Les organisations retenues sont efficaces quand elles sont adaptées aux réalités du terrain. Si les échanges de bonnes pratiques sont souhaitables, le SPGD ne peut pas être organisé de façon uniforme sur tout le territoire national.

La complexité et la diversité du SPGD ont donc été induites par les évolutions réglementaires récentes.

1. Structuration du service

La possibilité de passer en dessous d'une collecte par semaine est une mesure demandée par certains élus et elle est cohérente pour toutes les collectes ne comprenant pas des déchets organiques (proposition 1). L'harmonisation nationale des schémas de collecte est plus discutable (proposition 2) Les trois schémas proposés recouvrent plus des trois quart des pratiques. Est-il indispensable de les normaliser et de se priver de la possibilité de conserver des schémas d'organisation adaptés à certaines situations très spécifiques ?

Une évaluation de l'opportunité économique et environnementale est une démarche très intéressante et souhaitable, bien que dans le cas des plastiques elle vienne un peu tard car la décision politique à ce sujet a déjà été prise (propositions 3 et 4).

Le rapport mentionne également une faiblesse des résultats par rapport aux objectifs affichés par les lois Grenelle et le plan d'action déchets 2009-2012. Plus qu'un manque d'efficacité des dispositifs de collecte et de recyclage, ce différentiel traduit davantage la légèreté avec laquelle les objectifs ont été fixés, en privilégiant la volonté de progrès par rapport aux réalités techniques et économiques.

La multiplication des flux et des moyens de collecte est due à la multiplication des filières à responsabilité élargie du producteur et aux demandes des pouvoirs publics. La volonté affichée des pouvoirs publics, à travers le plan déchets 2020 et le projet de loi sur la transition écologique pour une croissance verte, d'obliger les collectivités à mettre la place une collecte séparée des déchets organiques en est un des derniers exemples.

La collecte séparée a surtout pour rôle de réduire les coûts d'accès au gisement des matériaux récupérés, en réduisant les coûts de tri et de préparation. Pour maîtriser les coûts, il faut rompre avec le dogme de la collecte séparée à tout prix et envisager de regrouper les flux. Les collectivités doivent pouvoir choisir le type de déchets qu'elles fournissent : brut de collecte, déchets propres et secs ou séparation des matériaux.

2. Connaissance des coûts

Les propositions de la mission (propositions 5,6 et 7) reprennent des pratiques actuelles en les étendant de manière plus systématique à l'ensemble du territoire national. La centralisation des informations au niveau de l'ADEME soulève néanmoins deux questions :

- ☞ Comment seront-elles mises à disposition des acteurs de la gestion des déchets et pour quel usage ? Il s'agit d'informations extrêmement sensibles dans le cas des procédures de marchés publics et leur communication sans précaution pourraient être de nature à ouvrir des contentieux.
- ☞ Les déclarations de tonnages auprès des éco-organismes sont des données contractuelles, qui engagent la responsabilité de la collectivité puisqu'elles servent de base à l'établissement du montant des soutiens qui leur sont versés. Elles ont valeur d'éléments de facturation et peuvent faire l'objet de contrôle de la part des éco-organismes. Pour des raisons de responsabilité, il n'est pas possible d'intercaler l'ADEME entre la collectivité et l'éco-organisme pour ce type de données ; la transmission doit être directe.

STRUCTURATION DES ACTEURS ET DES FINANCEMENTS

1. La planification

Il est à craindre que les plans régionaux ne soient pas plus efficaces que les plans départementaux (propositions 8, 9 et 10) car ce n'est pas une question de taille de la planification, ni de caractère prescriptif, mais de méthode d'élaboration. Il existe trois raisons au bilan contrasté de la pratique de la planification par les départements :

- ☞ une élaboration qui n'a pas associé étroitement les collectivités titulaires de la compétence opérationnelle, d'où une planification déconnectée des réalités de terrain ;
- ☞ une élaboration technocratique, souvent confiée à un bureau d'études, qui en fait une cartographie des installations, sans aucune définition d'une véritable politique de gestion des déchets ;

- le manque de confiance des pouvoirs publics dans l'initiative locale, qui a conduit une production réglementaire excessive ; les pouvoirs publics tendent à considérer les plans comme une simple déclinaison locale de la politique nationale ; le transfert de la compétence planification du Préfet au Président du Conseil général n'a pas modifié le poids de l'administration déconcentrée sur le contenu du plan.

La planification doit cesser d'être un document purement technique et pour devenir un document d'orientation politique, adaptée à la réalité de terrain et élaborée par les élus des collectivités compétentes.

2. La taille des collectivités compétentes

Si la compétence déchets est principalement exercée par les intercommunalités, l'inclure dans les compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération ne constitue en rien une rationalisation (proposition 11). Lorsque les compétences sont restées au niveau communal, c'est généralement en raison de particularités qui rendent la commune plus pertinente : nombre d'habitants, isolement géographique par exemple. Par ailleurs, dans le contexte actuel, une communauté de communes ou d'agglomération qui n'a pas pris la compétence « déchets » n'a aucune envie de l'exercer. Confier une compétence aussi sensible et complexe que la gestion des déchets à une collectivité qui n'en veut pas n'est pas un gage d'efficacité. Cette proposition semble principalement avoir un objectif normatif.

La levée des règles concernant le découpage des compétences (proposition 12) peut permettre une plus grande adaptation de l'organisation du service aux réalités de terrain. Cette mesure nécessitera néanmoins qu'une autorité s'assure de la cohérence globale du dispositif, en particulier qu'aucun maillon n'aura été oublié. Il n'est pas certain que le Président de région soit le mieux placé pour cette tâche. Il est toutefois nécessaire de s'interroger sur la cohérence entre des mesures d'harmonisation nationale (par exemple de la couleur des bacs de collecte) et la possibilité d'adapter l'organisation du service à chaque situation locale.

« Retirer le pouvoir d'opposition des maires au transfert automatique aux EPCI et syndicats compétents en matière de collecte des pouvoirs de réglementation et de police qui lui sont associés » (proposition 13) est inacceptable, mais surtout c'est une mesure inflationniste et inefficace. Elle obligera à remplacer des maires bénévoles par des fonctionnaires de police, qui ne pourront pas couvrir efficacement l'ensemble du territoire. Actuellement, l'exercice des pouvoirs de police par les EPCI qui l'ont obtenu crée plus de difficultés qu'elle n'en résout et nous manquons de recul pour estimer qu'il s'agit d'une mesure pertinente. De plus, en étendre le champ à la lutte contre les dépôts sauvages est absurde et ouvre la perspective de recours pour inaction fautive contre le Président de l'EPCI.

Le pouvoir de contrôle et de sanction des infractions concernant la salubrité doit rester au maire en raison de sa proximité avec les habitants et la géographie du territoire (il sait où sont les lieux où les habitants peuvent déposer des déchets sans être vus). Par ailleurs, la mission ne s'est pas préoccupée des possibilités pour rendre les sanctions contre les dépôts sauvages plus efficaces.

La législation n'est pas assez précise et beaucoup trop procédurière. De plus, les bases législatives étant fragiles, les maires sont exposés à des contentieux longs et absurdes. Par exemple, les enlèvements d'office relèvent de procédures longues et tatillonnes, même quand l'infraction de dépôts sauvages de déchets est parfaitement qualifiée et démontrée.

Il faut moderniser et renforcer les pouvoirs de contrôle et de sanction des maires. Il serait possible, par exemple, d'établir un barème des enlèvements en fonction des tonnages et des difficultés techniques, sans qu'il soit nécessaire de produire le devis des travaux. Les procédures d'information du responsable de la pollution pourraient également être rendues plus efficaces.

Il serait opportun d'étudier comment améliorer la collaboration entre le Préfet, titulaire de la police environnementale, et le Maire, titulaire de la responsabilité de la salubrité. Un maire ne peut pas agir face à certaines pollutions générées par des déchets parce que la police des ICPE relève uniquement de l'Etat.

3. Lien entre la compétence et les financements spécifiques

Les dérogations à la règle du transfert des financements spécifiques avec la compétence ont été introduites par des amendements parlementaires (proposition 14). Il est probable que les situations à l'origine de ces amendements existent toujours et qu'il soit peu réaliste d'espérer faire disparaître ces dérogations. Les syndicats ne mettent pas toujours en place les financements spécifiques, même quand ils en auraient la possibilité ; ils préfèrent des contributions budgétaires, ce qui revient à maintenir un financement par le budget général. Considérer que ces dérogations ont été créées uniquement pour des raisons de calcul du CIF est une vision un peu réductrice ; c'est parfois le cas, mais il y a également d'autres raisons.

La déchèterie a été inventée pour trouver une solution aux dépôts sauvages. En faire payer l'accès aux professionnels est une mesure de justice fiscale qui trouve vite sa limite (proposition 15) avec le risque d'un développement des dépôts sauvages. Or l'enlèvement des dépôts sauvages est toujours une mesure très coûteuse.

4. Les dispositifs REP

Soumettre l'extension de REP à une analyse économique et environnementale avant de la mettre en place est une excellente mesure (proposition 16). Certaines REP sont coûteuses parce que cette analyse n'a pas été faite suffisamment soigneusement, notamment pour définir le périmètre de la REP. La REP est un outil particulièrement efficace dans certaines situations, mais ce n'est pas un outil universel. Il en existe d'autres, qui peuvent être plus pertinents pour certains flux.

Les actions de prévention menées par les éco-organismes sont en cours de développement. Elles sont effectives dans certains domaines, mais ne peuvent prétendre à traiter tous les problèmes (proposition 17).

5. Assouplissement du cadre juridique de la TEOM (proposition 18)

Depuis plusieurs années, l'AMF demande d'étudier la faisabilité d'un financement mixte TEOM-REOM. La partie TEOM serait gérée par les services fiscaux et couvrirait la mission de salubrité et les coûts fixes (comparable à l'abonnement dans les services d'eau et d'énergie). La partie REOM concernerait les services à l'habitant : collecte en porte à porte, amplitude d'ouverture de la déchèterie par exemple.

6. La tarification incitative

La tarification incitative a des mérites, mais elle n'a pas que des avantages. Ses effets sur les conduites inciviques (notamment les dépôts sauvages) sont manifestes et, si ces comportements deviennent moins fréquents dans certains cas, cette limitation n'est pas toujours observée. De plus, l'augmentation des impayés fait apparaître le manque d'efficacité des procédures de recouvrement. Les charges générées par les mauvais payeurs étant supportées par les bons payeurs, cette situation limite fortement la justice fiscale supposée de la tarification incitative. Dans certains cas, le nombre et le montant des impayés ont fragilisé les finances du service.

Si les pouvoirs publics considèrent que la mise en place de la tarification incitative est une priorité nationale (proposition 19), il faudrait qu'ils garantissent les recettes des collectivités en prenant à leur charge tous les impayés. L'Etat fera ensuite son affaire du recouvrement des créances.

7. La prise en compte des déchets assimilés

La législation française laisse à chaque collectivité le soin de fixer les limites de son service public facultatif et notamment la quantité et la nature des déchets pris en charge. Le paiement de ce service par les professionnels est un vrai sujet, mais nous pouvons craindre que les propositions de la mission à ce sujet n'introduisent pas réellement une plus grande simplicité des financements (proposition 20 et 21).

8. Les incitations à la maîtrises des coûts

L'existence de clauses incitatives dans les conventions entre le groupement et les collectivités membres est une disposition qui suscite l'intérêt de plus en plus de collectivités (proposition 26). Elle avait été signalée à la mission par le Président de l'AMF.

9. Les relations collectivités – prestataires privées.

Le développement des contrats prenant davantage en compte les performances est intéressant, mais il se heurte à deux obstacles :

- ☞ la difficulté pour différencier un marché public comprenant des critères de performance d'une délégation de service public, avec les risques de contentieux que cela introduit ;
- ☞ le manque de formation des personnels territoriaux en la matière.

Enfin, organiser la compilation du nombre d'offres lors des consultations pour les marchés publics permettra probablement de constater que l'intensité concurrentielle est très différente d'un point à l'autre du territoire et que, de ce fait, les comparaisons sur les coûts doivent être relativisées en fonction de la disponibilité ou non d'offres concurrentielles. Au-delà du constat, il reste à trouver des mesures permettant de favoriser l'émergence d'offres concurrentielles. Développer l'utilisation de contrats plus complexes, comme les contrats avec des critères de performance, ne va pas dans le sens d'une ouverture de la concurrence.

PIÈCE JOINTE IV

**Commentaires de FEDEREC sur le rapport
de la mission CIMAP**

Courrier électronique adressé à la mission en date du 7 novembre 2014

Bonjour à tous,

Votre projet de rapport a été présenté le 27 octobre dernier, nous vous remercions pour ce travail riche et complet sur ce sujet essentiel pour le développement futur du recyclage en France. Nous souhaiterions vous faire part d'une remarque sur ce travail.

Dans votre proposition n°29, vous conseillez de « confier un rôle opérationnel aux éco-organismes financiers sur le tri et le traitement des produits issus de la collecte sélective d'emballages et de papiers et couvrir à 100 % les coûts de référence de collecte afférents ». Votre proposition s'accompagne de plusieurs scénarios et vous précisez que cette proposition devra s'accompagner d'une attention renforcée aux conditions de concurrence dans lesquelles ils exercent leur activité.

L'objectif de modernisation des centres de tri évoquée dans votre rapport est avant tout un projet industriel initié et financé par les professionnels du recyclage. La logique d'un éco-organisme opérationnel telle que vous la présentez aurait pour effet de concentrer les marchés. En effet, au lieu de se trouver face à une multitude de donneurs d'ordres (les collectivités), les opérateurs seraient face à un seul donneur d'ordre sur l'ensemble du territoire. Cette situation fragiliserait les opérateurs en les mettant dans une situation de potentielle dépendance économique vis-à-vis de l'éco-organisme.

Cette organisation n'aurait donc pas l'effet incitatif escompté pour le développement de centres de tri. Les opérateurs gestionnaires des centres de tri auront besoin, pour engager ces investissements lourds ne pouvant être amorti que sur la durée, d'une multitude de fournisseurs (les collectivités) et ne pourront prendre le risque d'investir dans de telles installations s'ils doivent dépendre d'un seul fournisseur (l'éco-organisme).

Ce modèle entrainera de surcroît une augmentation démesurée du prix des matières (du fait du déséquilibre entre l'offre et la demande) qui serait préjudiciable à la création d'usines pour consommer les matières issues du tri (si ces matières sont trop chères, les usines, qui sont déjà fragiles financièrement ne pourront pas les recycler).

La modernisation de la collecte et du tri dans les filières emballages et papiers et le basculement des éco-organismes de ces filières vers un rôle opérationnel sont deux éléments distincts. Les gros centres de tri (tels qu'envisagés dans l'étude de l'ADEME) se situeront en aval du périmètre du service public de gestion des déchets. L'évolution vers un tri en deux étapes n'aura en réalité qu'une conséquence mineure sur les coûts engagés supportés par les collectivités (légère baisse de leur coût de tri) et ne peut justifier le passage en mode opérationnel des éco-organismes financiers.

Enfin, cette proposition d'évolution vers des éco-organismes opérationnels va à l'encontre de la philosophie même de la REP qui vise à créer des conditions économiques et industrielles favorables au développement du recyclage de certains déchets. L'objectif ultime lors de la création d'une filière REP est, qu'à terme, la filière puisse s'autofinancer (compensation des coûts de collecte et tri par la vente des matières) et donc être indépendante des financements des éco-organismes dont le rôle se limiterait à veiller au respect des obligations de traçabilité et à l'atteinte des taux de recyclage. Le passage d'un modèle financier à un modèle opérationnel sur des filières existantes, reviendrait à préempter unilatéralement et artificiellement une partie du développement économique de cette dernière constituant ainsi une concurrence déloyale.

Pour conclure, afin de préserver l'équilibre économique de nos entreprises et des filières, il s'agit de maintenir ces éco-organismes dans leur rôle de financeur. Le basculement d'une filière d'un modèle financier à opérationnel aurait tendance à perturber d'un point de vue économique la filière dans son ensemble.

Nous sommes à votre entière disposition pour tout complément d'information sur ces éléments de réflexions.

Cordialement,

Jean-Philippe CARPENTIER
Président de FEDEREC

P/O Nora Megder
Responsable des Relations Institutionnelles



Fédération des entreprises du recyclage
101 Rue de Prony
75017 PARIS
Tel : 01 40 54 01 94