



**LA GESTION DU SERVICE  
DES DÉCHETS MÉNAGERS  
PAR LES COLLECTIVITÉS  
LOCALES EN FRANCE  
UN SERVICE EN COURS  
DE RATIONALISATION POUR AFFRONTER  
LES DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX**

8 JUILLET 2021



# La gestion du service des déchets ménagers par les collectivités locales en France

## Un service en cours de rationalisation pour affronter les défis environnementaux

### Synthèse

Ce rapport, rédigé par Julie Marcoff et Suzanne Gorge, est issu d'un groupe de travail qui a réuni Hugo Schott, Julie Marcoff, Luc Alain Vervisch, pour La Banque Postale et Suzanne Gorge, Simon Matet, Thierry Pech pour Terra Nova.

8 juillet 2021

L'accélération des contraintes écologiques impacte l'ensemble des politiques publiques. Le service public de gestion des déchets ne fait pas exception, lui qui représente 4 % des émissions de gaz à effet de serre en France.

La réduction du volume des déchets et la qualité de leur traitement deviennent des priorités affichées tant à l'échelle nationale qu'europpéenne. C'est pour répondre à des objectifs renforcés que la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TEPCV) et la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) ont été votées en 2015 et 2020. Elles imposent aux acteurs du secteur la mise en œuvre de mesures ambitieuses dans un calendrier serré.

En parallèle de cette évolution règlementaire, la modification des taux de la taxe générale sur les activités polluantes applicables aux déchets, pour le stockage et l'incinération est l'autre levier visant un changement des comportements. Il aura également des conséquences financières importantes, entraînant une probable augmentation du coût du service.

Depuis 2017, la gestion du service public des déchets ménagers en France est assurée par les intercommunalités à fiscalité propre. Elles sont désormais les seules responsables de ce service, tout en ayant la possibilité de transférer leur compétence à des syndicats ou de déléguer la gestion du service à des sociétés publiques ou privées. L'objectif de réduction du volume des déchets suppose un effort collectif, qui commence par l'éco-conception des produits et concerne aussi la lutte contre l'obsolescence, le renforcement du recyclage etc.

Cependant, les usagers, qui sont au cœur du dispositif, restent les principaux acteurs. Depuis plusieurs années, il leur est demandé d'agir de plus en plus sur leurs déchets en triant, en recyclant, en allant en déchetterie ou vers des points d'apport volontaire. Les ménages devront encore accentuer leurs efforts dans les années à venir avec la généralisation de la collecte à la source des biodéchets. La sensibilisation et la communication vont être des éléments clés pour accompagner la mise en place de ces pratiques et favoriser l'acceptation de ces nouvelles contraintes. L'enjeu est de convaincre les habitants de la nécessité de mettre en œuvre ces changements, sans que ceux-ci soient considérés comme une perte de qualité de service, tout en expliquant pourquoi les coûts de collecte risquent de poursuivre leur augmentation.

En effet, les dépenses liées à la gestion des déchets progressent (3 % par an en moyenne et 2,5 % en euros par habitant) alors que les efforts individuels augmentent et que le volume de déchets produits par les ménages diminue. Entre 2007 et 2017, le volume de déchets produits par habitants a baissé de 2%. L'objectif est d'atteindre une diminution de 15% d'ici 2030... L'effort des ménages doit donc se poursuivre. La mise en place d'une tarification incitative, en proportion du poids des déchets récoltés, peut être un outil clé dans l'acceptabilité de ces nouvelles mesures et l'atteinte des objectifs.

Le moment est donc propice pour mener cette étude pilotée conjointement par Terra Nova et La Banque Postale. La première partie du rapport est consacrée à l'analyse de l'organisation institutionnelle du service et de la structure des budgets. La nécessaire adaptation du service public pour faire face au défi de la transition écologique est traitée dans une seconde partie, en mettant en exergue les difficultés rencontrées mais également les ressorts dont disposent les collectivités.

## **AVANT-PROPOS**

La gestion du service public de collecte et de transformation des déchets est un sujet complexe mais passionnant. La crise sanitaire a illustré, s'il en était encore besoin, à quel point c'est un service quotidien essentiel à notre collectivité.

La politique de gestion des déchets a considérablement évolué ces dernières années pour faire face aux enjeux environnementaux. Cette transformation va connaître une accélération, avec une réglementation plus contraignante et des débouchés moins nombreux, qui vont obliger les acteurs à faire évoluer leurs pratiques et à passer d'une logique de moyens à une logique de performance économique et écologique. Conséquence de ces évolutions, le coût du service public des déchets va continuer d'augmenter ces prochaines années. Un travail de sensibilisation auprès des usagers va s'avérer nécessaire pour favoriser l'acceptation de ces nouvelles contraintes et mobiliser pleinement les ménages.

Le moment semblait donc propice pour mener cette étude pilotée conjointement par Terra Nova et La Banque Postale dans le cadre de leur partenariat, avec pour objectif d'accompagner au mieux les acteurs locaux dans leur engagement en faveur de la transition écologique. Les deux structures ont donc décidé de mettre en commun leurs compétences et leurs réflexions en constituant un groupe de travail pour mener cette étude. L'analyse a été réalisée à partir des informations tirées des comptes de gestion publiés par la DGFIP en open data, des rapports d'activité des collectivités mais également grâce à un questionnaire envoyé à un échantillon de vingt-quatre intercommunalités à fiscalité propre. Ce travail a également bénéficié des apports de nombreuses auditions, dont on trouvera la liste en fin de rapport.

Cette analyse, réalisée sur l'ensemble du territoire, a permis d'identifier les difficultés rencontrées par les acteurs territoriaux et les innovations déjà mises en œuvre pour limiter la production de déchets et satisfaire ainsi aux objectifs imposés par la France et l'Union européenne.

Terra Nova formule, en dernière partie du rapport, plusieurs recommandations à destination des acteurs publics pour mieux les accompagner. Ces propositions n'engagent pas La Banque Postale.

**Thierry PECH**, Directeur Général de Terra Nova

**Betty MARCEROU**, Directrice Adjointe des Entreprises et du Développement des Territoires à La Banque Postale

**Terra Nova et La Banque Postale**

La gestion du service des déchets ménagers par les collectivités locales en France

# Sommaire

Avant-propos .....	3
Glossaire.....	6
Introduction.....	8
Encadré 1 : La gestion des déchets en Europe - Tentative de comparaison .....	11
<b>PARTIE I - LE SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS AUJOURD'HUI EN FRANCE.....</b>	<b>17</b>
<b>1. ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU SERVICE : DES SYNDICATS ENCORE TRÈS PRÉSENTS MALGRÉ LE RÔLE ACCRU DES EPCI À FISCALITÉ PROPRE .....</b>	<b>17</b>
1.1. Les différents modes de gestion .....	17
1.2. La gouvernance sur un territoire défini : un manque de lisibilité institutionnelle malgré des efforts de rationalisation .....	19
Encadré 2 : Les syndicats : une moyenne nationale de 1,1 syndicat « OM » par EPCI à FP avec une forte disparité selon la nature du groupement.....	22
Encadré 3 : Les entreprises en charge des déchets : près de 6 000 entreprises concernées pour environ 50 000 emplois .....	24
<b>2. BUDGET DE LA GESTION DU SERVICE DES DÉCHETS MÉNAGERS : UN NIVEAU DE DÉPENSES DE 112 €/HABITANT FINANCÉ PRINCIPALEMENT PAR DE LA FISCALITÉ. 26</b>	<b>26</b>
2.1. Les dépenses des EPCI à fiscalité propre en matière de déchets : principalement de la collecte et des charges à caractère général .....	27
Encadré 4 : Les dépenses d'investissement et l'endettement des syndicats « OM » .....	29
2.2. Un financement assuré aux deux tiers par la TEOM mais d'autres financements se développent .....	30
Encadré 5 : Le soutien des éco-organismes.....	32
Encadré 6 : La TEOM - Une recette en partie déconnectée du service rendu qui pose de plus en plus question au regard des efforts demandés aux citoyens .....	33
2.3. Une structure très différente selon les modes de gestion – Essai de comparaison ...	38
2.4. Évolution des budgets sur le mandat 2014-2019 : une accélération des dépenses en fin de période .....	40
Encadré 7 : Évolution des budgets des syndicats « OM ».....	42
<b>PARTIE II : LES ENJEUX DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS DE DEMAIN44</b>	<b>44</b>
Introduction.....	44
<b>1. CONTEXTE.....</b>	<b>47</b>
1.1. Urgence écologique .....	47
1.2. Un <i>momentum</i> politique .....	47
1.3. Un geste de tri qui se généralise : conséquence de la prise de conscience des impacts écologiques de notre consommation .....	48
1.4. Une réglementation plus contraignante qui va nécessiter de limiter l'enfouissement et de répondre à l'accroissement des volumes de déchets triés .....	50
Encadré 8 : Le rôle des différents échelons territoriaux dans la gestion du service public des déchets ménagers.....	52

2. DES DÉFIS ORGANISATIONNELS, ÉCONOMIQUES ET TECHNOLOGIQUES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES GESTIONNAIRES DE DÉCHETS .....	56
2.1. Des défis organisationnels et stratégiques .....	56
Encadré 9 : La nouvelle politique chinoise mise en place à partir de 2017 a entraîné de fortes restrictions d'import et bouleversé les équilibres en place.....	59
2.2. Des défis techniques et industriels .....	59
2.3. Des défis environnementaux : les impacts écologiques du service de gestion des déchets.....	61
3. DES FREINS POLITIQUES .....	62
3.1. Des citoyens encore à convaincre .....	62
3.2. Des disparités territoriales fortes .....	63
3.3. Des coûts qui risquent d'augmenter à court terme mais pour des économies sur plus long terme .....	65
4. RECOMMANDATIONS .....	66
4.1. Communication et sensibilisation des usagers vis-à-vis du service public .....	66
4.2. Incitation.....	67
4.3. Mobilisation de tous les acteurs .....	69
4.4. Passer d'une logique de prestation de service à une logique de performance .....	71
ANNEXE .....	74
ANNEXE 1 : Chronologie des principaux objectifs de réduction et valorisation des déchets .....	74
ANNEXE 2 : Guide des abréviations .....	75
ANNEXE 3 : Sources .....	76
ANNEXE 4 : Liste des auditions .....	77

## **GLOSSAIRE**

**Biodéchets** : déchets organiques issus de ressources naturelles végétales ou animales. Ils sont constitués principalement des déchets de cuisine et des déchets verts du jardin.

**Budget annexe (BA)** : budget distinct du budget principal mais voté par l'assemblée délibérante. Il permet d'établir le coût réel d'un service. Il est obligatoire pour certains services (eau, assainissement, transport, électricité...).

**Budget principal (BP)** : document qui retrace l'ensemble des recettes et des dépenses de la collectivité.

**Collecte des déchets** : opération de ramassage des déchets en vue de leur transport vers une installation de traitement des déchets.

**Déchets inertes** : déchet qui ne subit aucune modification physique, chimique ou biologique importante, qui ne se décompose pas, ne brûle pas, ne produit aucune réaction physique ou chimique, n'est pas biodégradable et ne détériore pas les matières avec lesquelles il entre en contact d'une manière susceptible d'entraîner des atteintes à l'environnement ou à la santé humaine.

**Déchets ménagers et assimilés (DMA)** : les collectivités sont responsables des déchets provenant des ménages (déchets liés à l'alimentation, au nettoyage, au bricolage, au jardinage...). Cependant, elles peuvent également prendre en charge les déchets dits « assimilés » qu'elles peuvent traiter sans sujétions techniques particulières, à savoir les déchets courants des petits commerces, des artisans ou des services (administrations, secteur tertiaire).

**Déchets municipaux** : déchets collectés et traités par ou pour les communes. Notion utilisée par Eurostat proche de la définition des DMA.

**Dépenses de fonctionnement** : postes de dépenses nécessaires à la gestion courante des services et de l'activité d'une collectivité

**Dépenses d'investissement** : dépenses d'achat de biens et de matériels durables, de construction ou d'aménagement de bâtiments, de travaux d'infrastructure, d'acquisition de titres de participation ou d'autres titres immobilisés, du remboursement en capital des emprunts, etc.

**Etablissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre** : regroupement de communes afin d'exercer en commun certaines compétences, disposant du droit de prélever l'impôt. Ils sont composés de communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles.

**Ordures ménagères résiduelles (OMR)** : déchets produits par les ménages restant dans la poubelle classique après le tri à la source.

**Présentation des comptes par fonction/par nature** : présentation des comptes budgétaires des collectivités locales selon leur finalité (= par fonction, par exemple aménagement du territoire) ou selon la nature du poste budgétaire (= par nature, par exemple charges de personnel).

**Syndicat** : regroupement de communes afin d'exercer en commun certaines compétences, sans fiscalité propre, financé à partir d'une fiscalité additionnelle ou de contributions financières des communes membres.

**Syndicat mixte** : type de structure de coopération permettant à des collectivités de nature différente de s'associer entre elles ou avec des établissements publics.

**Société d'économie mixte (SEM)** : société anonyme dont le capital est majoritairement détenu par une ou plusieurs personnes publiques (à savoir l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public).

**Société publique locale (SPL)** : société anonyme créée par les collectivités territoriales et leurs groupements compétente pour réaliser des opérations d'aménagement du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toute autre activité d'intérêt général.

**Traitement des déchets** : opération de valorisation des déchets qui peut passer par la combustion, le recyclage, le compost...

**Valorisation énergétique** : utilisation des déchets sous forme de chaleur ou d'électricité à l'issue d'une combustion ou méthanisation.

**Valorisation matière** : utilisation de déchets en substitution à d'autres matières ou substances (recyclage, remblai des carrières et valorisation des matières organiques par un retour au sol).

## INTRODUCTION

La gestion des déchets ménagers est un enjeu crucial de nos territoires : elle touche la vie quotidienne des citoyens et répond aux enjeux de salubrité publique et de développement durable. Les déchets ont un impact sur la biodiversité, le niveau de pollution des sols, de l'eau, de l'air et leur traitement serait responsable de 4 % des émissions de gaz à effet de serre en France<sup>1</sup>, c'est pourquoi la Loi de transition énergétique pour la croissance verte a défini plusieurs objectifs :

- réduire de 10 % les déchets ménagers (en 2020 par rapport à 2010) ;
- réduire de 50 % les déchets admis en installations de stockage (en 2025 par rapport à 2010) ;
- porter à 65 % les tonnages orientés vers le recyclage ou la valorisation organique (en 2025) ;
- recycler 70 % des déchets du BTP (en 2020).

La plupart de ces objectifs incombent aux collectivités gestionnaires des déchets et à leurs opérateurs.

Le service public de gestion des déchets est en effet assuré par les collectivités locales et plus précisément par le bloc communal. Il concerne la collecte et le traitement des déchets des ménages et bien souvent ceux dits « assimilés » des petits commerces, des artisans ou des administrations. Les déchets des professionnels font, quant à eux, l'objet d'une collecte séparée, assurée par le secteur privé.

Selon l'INSEE, la politique des déchets ménagers représente en 2019 un coût de 12 milliards d'euros pour les administrations publiques locales françaises<sup>2</sup>, soit 4,5 % de leurs dépenses totales (hors dette) et 179 euros par habitant. En dix ans, les dépenses à ce titre ont progressé d'un tiers (3 % par an en moyenne et 2,5 % en euros par habitant). Dans le même temps, le volume de déchets produits par les ménages est passé de 592 kg par habitant et par an en 2007 à 580 kg en 2017, soit une diminution de 2 % en dix ans<sup>3</sup>. La nature des déchets s'est également considérablement modifiée. La quantité d'ordures ménagères

---

<sup>1</sup> Chiffres clés du climat – France, Europe et Monde, édition 2021, Ministère de la Transition écologique (données 2018).

<sup>2</sup> Dépenses des administrations publiques locales (S1313) ventilées par fonction, Comptes nationaux 2019, INSEE.

<sup>3</sup> Déchets-Chiffres clés, édition 2020, ADEME.

résiduelles (OMR, déchets restants après la collecte sélective) a diminué de 20 % et, en parallèle, celle mise en déchetterie a progressé de près de 20 %<sup>4</sup>.

La gestion des déchets a donc vu son coût augmenter quand les volumes traités ont légèrement diminué. Cette hausse peut trouver plusieurs explications, la principale étant le développement et l'amélioration du tri (volontairement ou sous contrainte réglementaire), qui passe par de nouveaux équipements plus ou moins lourds (nouvelles bennes, bacs de compost, centres de tri, déchetteries, unités de valorisation énergétique...) et des coûts de communication vers le citoyen accrus. Cette tendance devrait se poursuivre avec la hausse de la fiscalité environnementale à partir de 2021 et un objectif ambitieux de tri à la source des biodéchets pour 2024. En parallèle, la valorisation des déchets trouve de nouvelles filières et permet de multiplier les sources de revenus pour les collectivités, mais leur part dans le financement reste faible (les recettes issues de la vente de produits ou de la tarification en déchetterie peuvent représenter au maximum jusqu'à 10 % des recettes du service) et le modèle économique demeure bien souvent fragile.

Les modes de gestion évoluent également. Les intercommunalités à fiscalité propre sont devenues, à partir de 2017, les seules responsables de ce service, tout en ayant la possibilité de transférer leur compétence à des syndicats ou de déléguer la gestion du service à des sociétés publiques ou privées. Son financement est dominé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), avec 7,1 milliards d'euros en 2020, essentiellement complété par les redevances d'enlèvement des ordures<sup>5</sup> (550 millions d'euros). La transparence et la pertinence de la TEOM, adossée à la taxe foncière et donc déconnectée du service rendu, interrogent, alors que de plus en plus d'efforts sont demandés aux citoyens (geste de tri). Un mode incitatif de financement (TEOM ou REOM incitative) tend donc à se développer, faisant intervenir le volume et la qualité des déchets dans le calcul de prélèvement. Mais son utilisation peine à s'imposer, notamment en raison de la complexité de sa mise en œuvre (33,5 millions d'euros en 2020 de TEOMI<sup>6</sup>).

L'analyse du service public de gestion des déchets ménagers soulève donc plusieurs problématiques : celle, actuelle, de la gouvernance et de la lisibilité budgétaire et celle, à

---

<sup>4</sup> Campagne nationale de caractérisation des déchets ménagers et assimilés menée en 2017 dite MODECOM 2017 (hors territoires ultramarins), ADEME, mars 2021.

<sup>5</sup> REOM, redevance spéciale, redevance pour enlèvement des déchets industriels et commerciaux

<sup>6</sup> Recensement des éléments d'imposition (REI) 2020.

venir, de l'appropriation par les collectivités des objectifs de réduction des déchets dans un contexte de transition écologique<sup>7</sup>, avec pour corollaire la soutenabilité du modèle économique qui en découle.

Cette étude s'articule donc autour de ces deux problématiques, avec, dans un premier temps, un constat sur la gestion du service public des déchets ménagers aujourd'hui, à travers une analyse de l'organisation institutionnelle du service et de la structure des budgets. La nécessaire adaptation du service public pour faire face au défi de la transition écologique est traitée dans une seconde partie, en mettant en exergue les difficultés rencontrées mais également les ressorts dont disposent les collectivités. Ces analyses sont complétées par des éclairages sur des thématiques spécifiques sous forme d'encadrés.

---

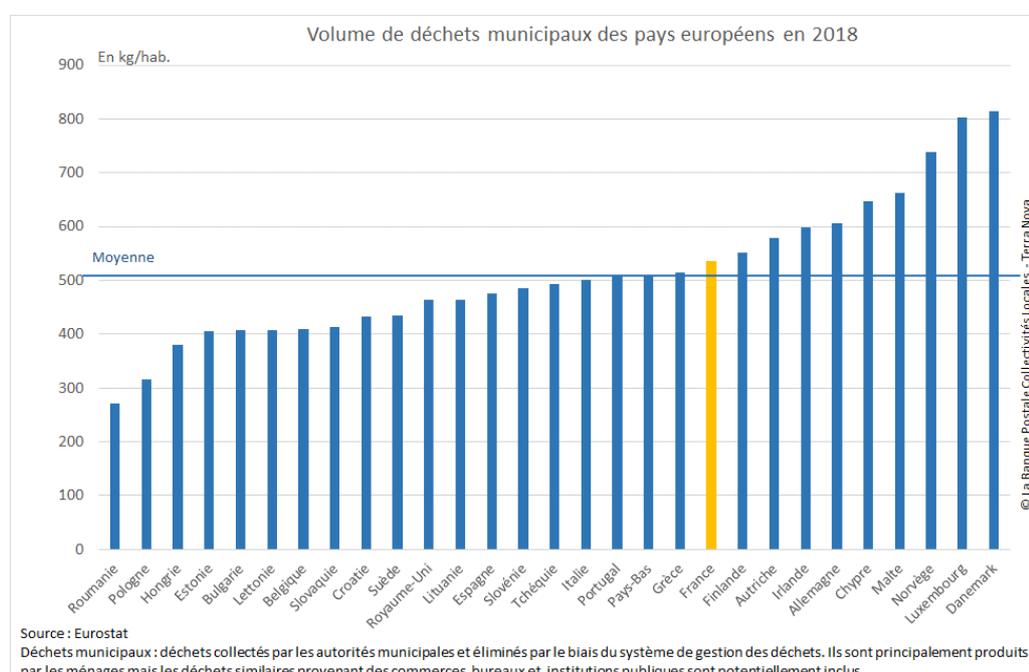
<sup>7</sup> Adoption en cours du projet de loi « Climat et Résilience ».

## Encadré 1 : La gestion des déchets en Europe - Tentative de comparaison

Des situations diverses en termes de dépenses et de politiques mais une tendance à la baisse des volumes qui se dessine

### Un rapport de 1 à 3 dans la production de déchets municipaux

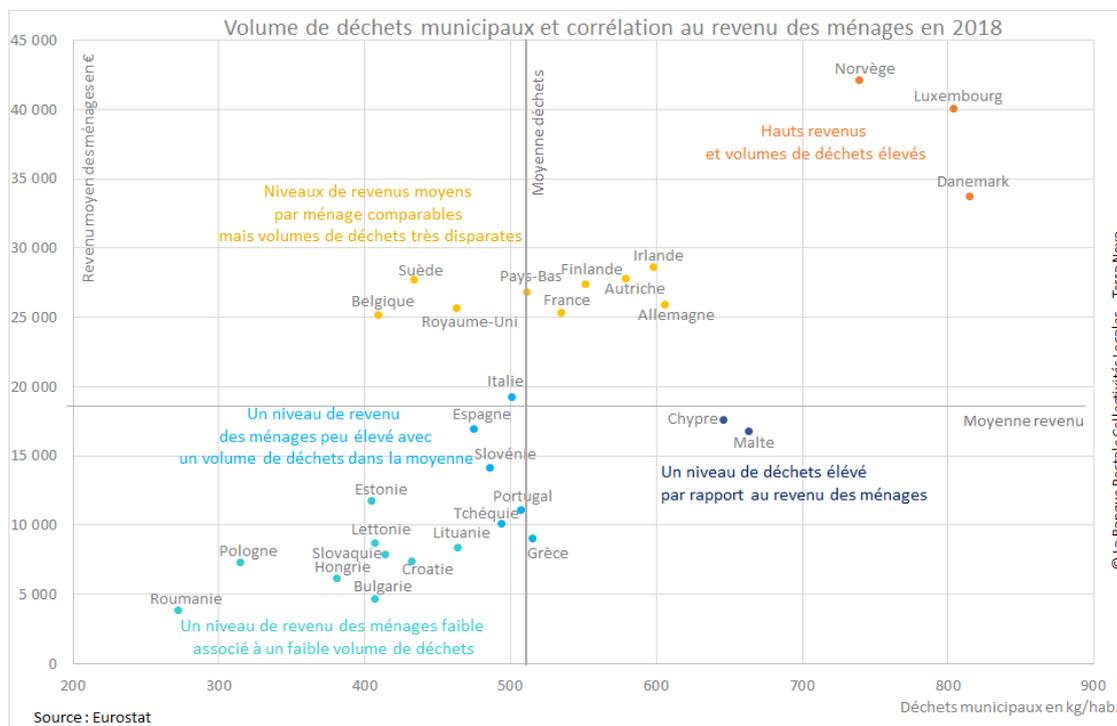
Selon les données d'Eurostat, la production de déchets municipaux<sup>8</sup> varie en Europe de 272 kg à 814 kg par habitant (en 2018), la France affichant un volume de 535 kg par habitant, légèrement supérieur à la moyenne de l'Union européenne.



Ces écarts s'expliquent principalement par une raison économique : les pays avec un faible revenu moyen par ménage sont souvent ceux qui produisent le moins de déchets, en raison d'une consommation moindre. Cependant, pour certains États, à revenus des ménages comparables, le volume de déchets collectés peut être très différent, en raison de facteurs

<sup>8</sup> Déchets collectés par les autorités municipales et éliminés par le biais du système de gestion des déchets. Ils sont principalement produits par les ménages mais les déchets similaires provenant des commerces, bureaux et institutions publiques sont potentiellement inclus.

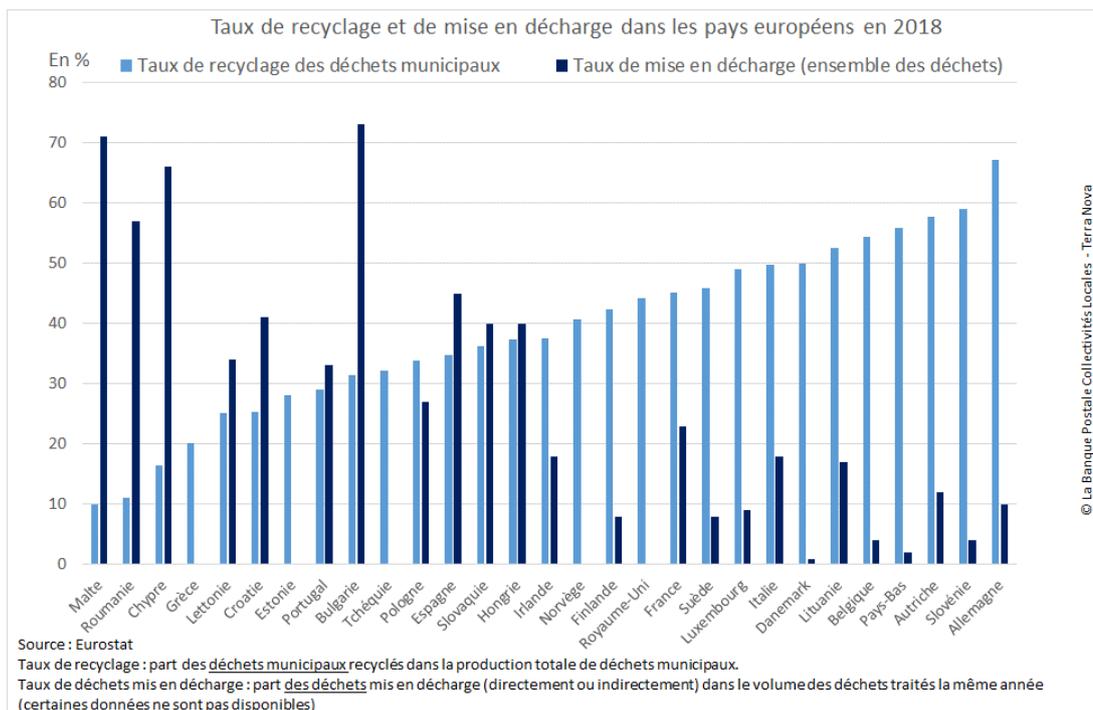
divers comme la politique d'élimination des déchets ou la nature des déchets collectés par les services municipaux.



### Un rapport de 1 à 7 pour le taux de recyclage

Les politiques d'élimination de ces déchets sont également très différenciées ; alors que certains pays sont très avancés dans le recyclage avec un taux de plus de 50 % (six États), d'autres ont encore recours principalement à l'enfouissement et à l'incinération. Le taux de déchets mis en décharge<sup>9</sup> donne également une bonne indication sur les différences de traitement : il s'échelonne de 1 % à 73 % (avec quatre pays supérieurs à 50 %).

<sup>9</sup> Taux de mise en décharge : cet indicateur, exprimé en pourcentage, représente le volume de déchets mis en décharge (directement ou indirectement) par an dans un pays, divisé par le volume des déchets traités la même année. Les déchets retenus excluent les déchets minéraux de construction et de démolition, autres déchets minéraux, terres et boues de dragage.

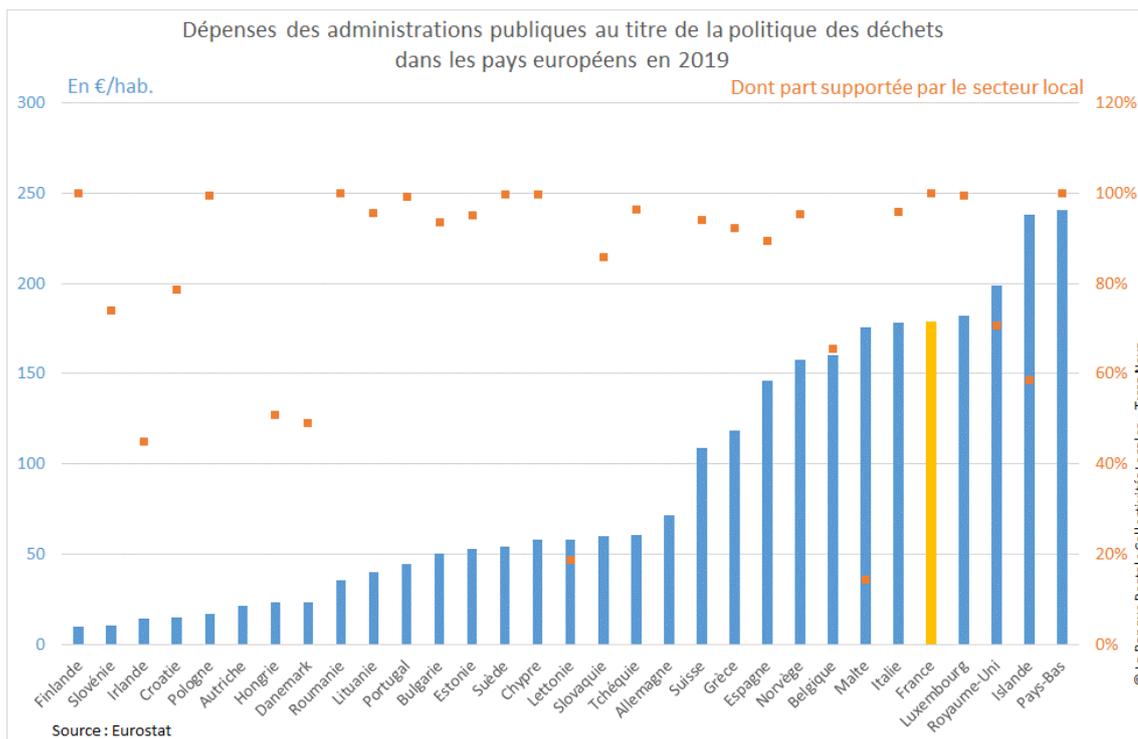


La quantité de déchets produits ainsi que les politiques mises en œuvre ont des conséquences sur les dépenses consacrées par les administrations publiques à la gestion des déchets mais ne sont pas les seuls facteurs explicatifs.

### Un rapport de 1 à 24 pour les dépenses des administrations publiques en matière de déchets

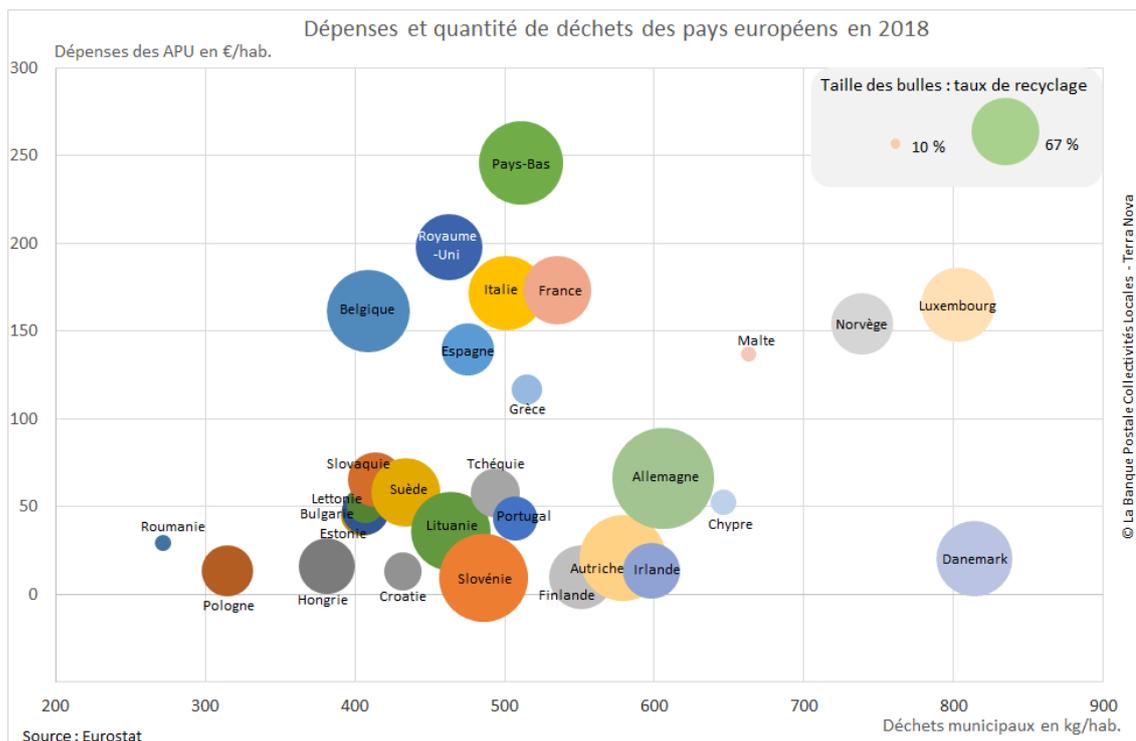
En 2019, les dépenses des administrations publiques au titre de la politique des déchets varient de 10 euros à 240 euros par habitant<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Pour l'Allemagne et l'Autriche, le niveau concerné n'est pas renseigné.



L'explication des écarts pour ces dépenses est délicate car la part du privé peut être importante et n'est pas prise en compte dans ces chiffres. Ainsi, le recours à la consigne ou à l'apport volontaire dans des points de collecte ou encore le ramassage des emballages directement par les producteurs n'apparaissent pas dans les données présentées.

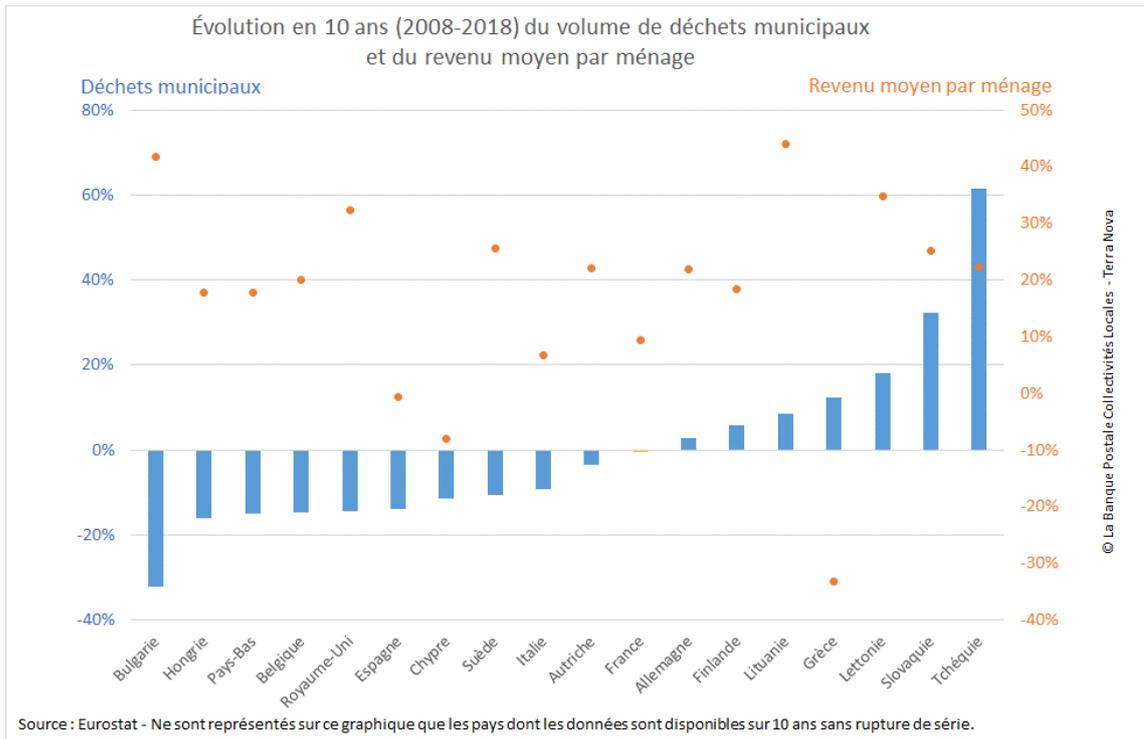
Par ailleurs ne sont présentées ici que les dépenses réalisées au titre de la politique des déchets et non le coût net, c'est-à-dire le coût hors aides dont peuvent bénéficier les administrations publiques. En France par exemple, les collectivités locales perçoivent des aides des éco-organismes alors que, dans d'autres pays, ces derniers gèrent directement une partie de la collecte ou du traitement des déchets, ce qui relève alors du secteur privé.



### Une baisse globale du volume des déchets en dix ans de 3 %

Entre 2008 et 2018, la baisse du volume des déchets municipaux (en kg/habitant) a été, en moyenne, supérieure à 3 %<sup>11</sup>. Cependant, cette diminution n'est pas systématique et, pour certains États, une hausse marquée est encore observée. La progression du niveau de vie peut être une explication, mais des situations contrastées émergent : le volume de déchets de certains pays diminue malgré une hausse conséquente du revenu moyen. La forte hausse observée pour certains États peut résulter d'une amélioration dans la collecte des déchets municipaux en lien avec une réduction des dépôts sauvages.

<sup>11</sup> Sur la base de dix-huit États dont les données sont disponibles.



# **PARTIE I - LE SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS AUJOURD'HUI EN FRANCE : UNE GOUVERNANCE COMPLIQUÉE QUI NUIT À LA LISIBILITÉ BUDGETAIRE**

## **1. ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU SERVICE : DES SYNDICATS ENCORE TRÈS PRÉSENTS MALGRÉ LE RÔLE ACCRU DES EPCI À FISCALITÉ PROPRE**

### **1.1. Les différents modes de gestion**

Suite aux lois MAPTAM et Notré, la gestion du service public des déchets ménagers en France est assurée, depuis 2017, par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI à FP – cf. glossaire) ; auparavant cette compétence était partagée avec les communes.

Aujourd'hui, 95 % de la population française vit dans une commune ayant transféré la compétence déchets à une structure intercommunale ; les communes qui conservent la compétence n'appartiennent à aucune intercommunalité du fait de contraintes géographiques particulières (territoires insulaires)<sup>12</sup>.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, la France métropolitaine et les départements d'outre-mer (DOM) comptaient 1 253 EPCI à fiscalité propre, 8 871 syndicats intercommunaux dont 338 avec la compétence déchets, ainsi que 34 965 communes<sup>13</sup>.

La compétence déchets ménagers englobe la collecte et le traitement des ordures ménagères.

Les EPCI à FP peuvent la gérer de différentes manières :

#### **Textes réglementaires**

**Art. L.2224-13 CGCT :** « Les communes<sup>1</sup>, la métropole de Lyon ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, la collecte et le traitement des déchets des ménages. »

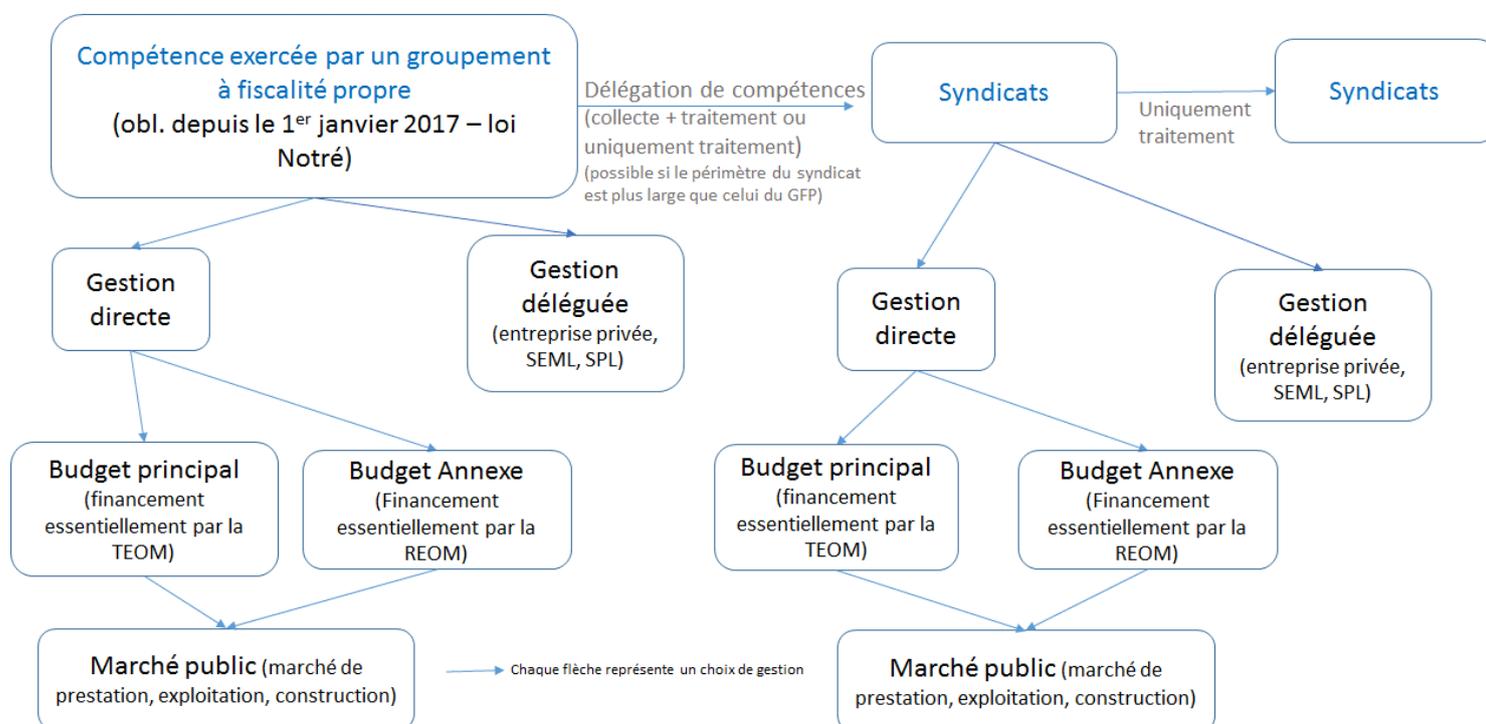
La compétence « collecte et traitement des ordures ménagères » a été rendue obligatoire pour les métropoles et les CU par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et pour les CC et les CA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 par la loi NOTRÉ du 7 août 2015, qui ne remet pas en cause les délégations à des syndicats mais sous conditions plus restrictives.

<sup>1</sup> Les communes sont encore compétentes mais elles doivent obligatoirement transférer la compétence.

<sup>12</sup> Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences/les-dechets>

<sup>13</sup> Source <https://www.vie-publique.fr/en-bref/279886-intercommunalite-un-nombre-stable-depci-fiscalite-propre-en-2021>

- **En gestion directe** : soit à travers leur budget général, soit en votant un budget annexe. Ils peuvent recourir à des contrats de marché public aux différentes étapes de la gestion du service (construction, entretien des équipements, collecte...).
- **En délégation de service public (DSP)** : la gestion du service public est confiée à un délégataire (entreprise privée, SEM, SPL) qui en assume le risque d'exploitation.
- **En déléguant** l'ensemble de la compétence, collecte et traitement, ou le seul traitement à un **syndicat** (qui lui-même peut subdéléguer le seul traitement à un autre syndicat). Le syndicat gèrera alors la compétence soit directement, soit en DSP.



© La Banque Postale Collectivités Locales - Terra Nova

## 1.2. La gouvernance sur un territoire défini : un manque de lisibilité institutionnelle malgré des efforts de rationalisation

- **Une rationalisation en marche depuis 5 ans...**

Afin de limiter le nombre d'acteurs dans le domaine des déchets ménagers et d'optimiser la gestion du service, la loi NOTRé a prévu que lorsque le périmètre d'un syndicat intercommunal (cf. glossaire) épousait celui d'un EPCI à FP, ce syndicat était dissous. La délégation de compétence de l'EPCI vers le syndicat n'est donc possible que si le périmètre du syndicat excède celui de l'EPCI. 235 syndicats « OM »<sup>14</sup> ont ainsi disparu entre 2014 et 2019, soit une réduction de près de 40 %. Cette rationalisation se poursuit avec une nouvelle baisse de 4 % entre 2019 et 2020 et de 3 % en 2021.

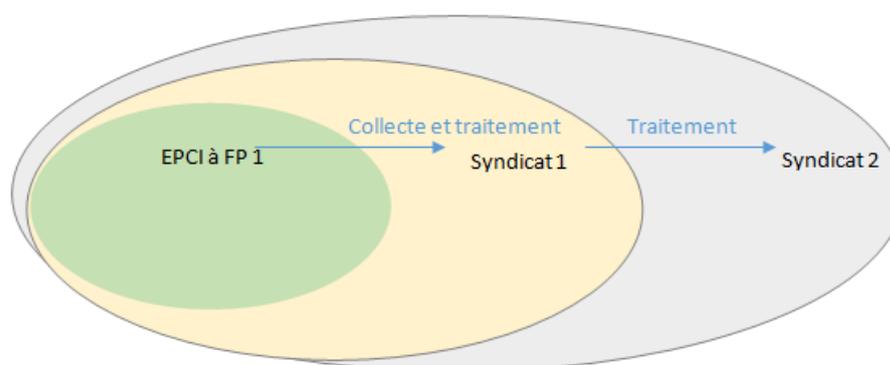
### Évolution du nombre de syndicats à compétence « ordures ménagères »

	Nombre de syndicats au 1er janvier					Evolution %			
	2014	2017	2019	2020	2021	2017/2014	2019/2014	2020/2019	2021/2020
Uniquement collecte	59	29	nd	nd	nd	-51%			
Uniquement traitement	161	141	nd	nd	nd	-12%			
Collecte et traitement	378	283	nd	nd	nd	-25%			
<b>Syndicats exerçant au moins une des compétences</b>	<b>598</b>	<b>453</b>	<b>363</b>	<b>348</b>	<b>338</b>	<b>-24%</b>	<b>-39%</b>	<b>-4%</b>	<b>-3%</b>

source : Banatic (à compter de 2018 la distinction collecte et traitement n'est plus fournie)

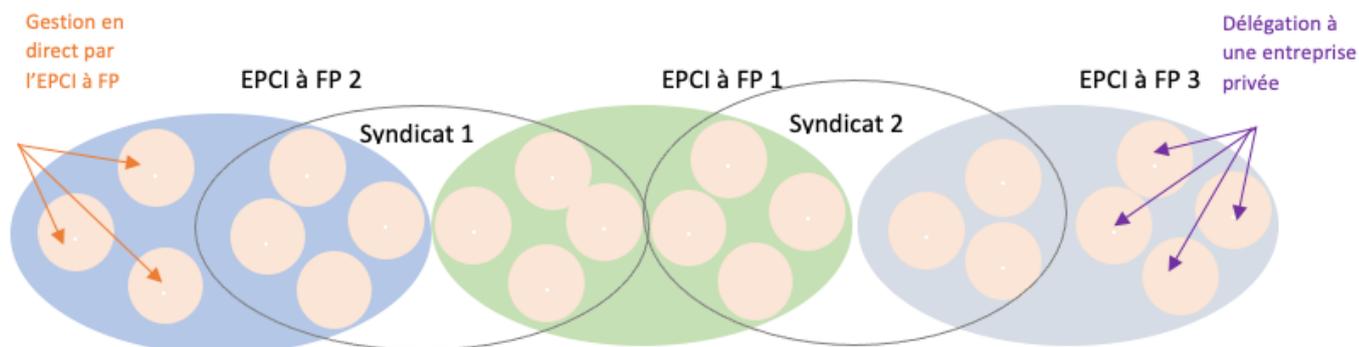
- **... mais une complexité qui perdure**

La situation reste parfois compliquée car la compétence collecte et traitement peut être déléguée à un syndicat, qui lui-même peut déléguer le traitement à un autre syndicat.



<sup>14</sup> Ordures ménagères

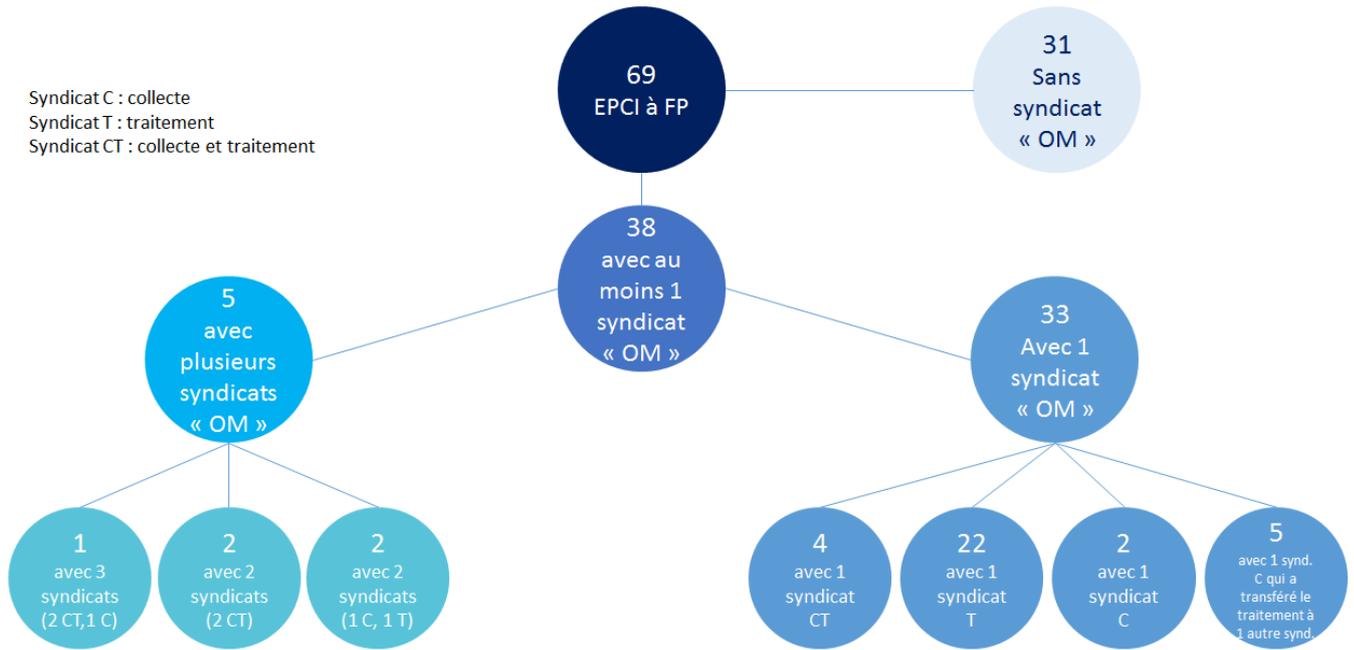
Par ailleurs, un EPCI à FP peut ne représenter au sein d'un syndicat que certaines communes de son territoire et non l'intégralité. Ainsi, pour les communes d'un même EPCI à FP, le service public des déchets peut être assuré selon des modes différents : en direct par l'EPCI à FP pour certaines, par un syndicat ou en DSP pour d'autres.



- **Exemple de l'organisation du service des déchets ménagers dans la région Pays de la Loire**

Dans la région Pays de la Loire, il existe douze syndicats prenant en charge les déchets ménagers. Parmi eux, quatre ont délégué la compétence traitement ou valorisation à un autre syndicat. Et, au sein de certains EPCI à FP, la gestion du service n'est pas la même pour toutes les communes ; elle relève, par exemple, d'un syndicat pour certaines, de l'EPCI à FP pour d'autres. Ces situations complexes sont liées à la rationalisation de la carte intercommunale, qui a entraîné le regroupement d'EPCI à FP qui n'avaient pas le même mode de gestion du service des déchets ménagers. L'harmonisation demande du temps car il faut bien souvent revoir toute l'organisation du service et aboutir parfois à la suppression d'un syndicat.

Syndicat C : collecte  
 Syndicat T : traitement  
 Syndicat CT : collecte et traitement



Sources : Banatic, fichier « Périmètre des groupements - Région Pays de la Loire »

© La Banque Postale Collectivités Locales - Terra Nova

## **Encadré 2 : Les syndicats : une moyenne nationale de 1,1 syndicat « OM » par EPCI à FP avec une forte disparité selon la nature du groupement**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020 ont été identifiés 327 syndicats<sup>15</sup> compétents en matière de déchets ménagers, avec en moyenne près de 10 membres (mais une médiane à 4)<sup>16</sup> :

- 79 % de ces syndicats n'exercent que la compétence « OM » (collecte, traitement, valorisation) ;
- 9 % exercent deux compétences (par exemple également la compétence assainissement) ;
- 4 % exercent cinq compétences et plus (voirie, sport, tourisme, scolaire...).

Par ailleurs, 39 % de ces syndicats « OM » (130) adhèrent à au moins un autre syndicat, dont la compétence est pour 73 % d'entre eux « OM » ; les autres étant essentiellement des syndicats d'études, d'ingénierie, d'informatique et numérique et de distribution et d'assainissement d'eau.

En moyenne, le nombre de syndicats « OM » par EPCI à FP est de 1,1, signe d'un réel effort de rationalisation. Cependant, cette moyenne cache de fortes disparités. Si la grande majorité des EPCI à FP (63 %) n'adhère qu'à un seul syndicat « OM », il est intéressant de constater que 18 % des groupements n'adhèrent à aucun syndicat.

Ces derniers peuvent soit gérer en direct, soit avoir recours à une délégation de service public et donc confier à une entreprise privée ou publique la gestion du service (cf. page suivante : encadré sur les entreprises en charge des déchets).

---

<sup>15</sup> Le nombre diffère des 348 du tableau page 3 car ici le champ a été affiné :

- certains syndicats de valorisation non comptabilisés en OM par Banatic sont ici pris en compte (gestion de déchetteries, centres de tri, unités de valorisation...);
- les syndicats qui n'ont pas d'EPCI à FP comme membres ont été exclus ;
- les syndicats ne disposant pas de comptes malgré une existence « administrative » dans les fichiers Banatic ont été exclus ;
- les syndicats ne réalisant que des études ont été exclus.

<sup>16</sup> Le nombre de membres peut également comprendre des communes qui appartiennent à des syndicats qui exercent d'autres compétences en plus des OM.

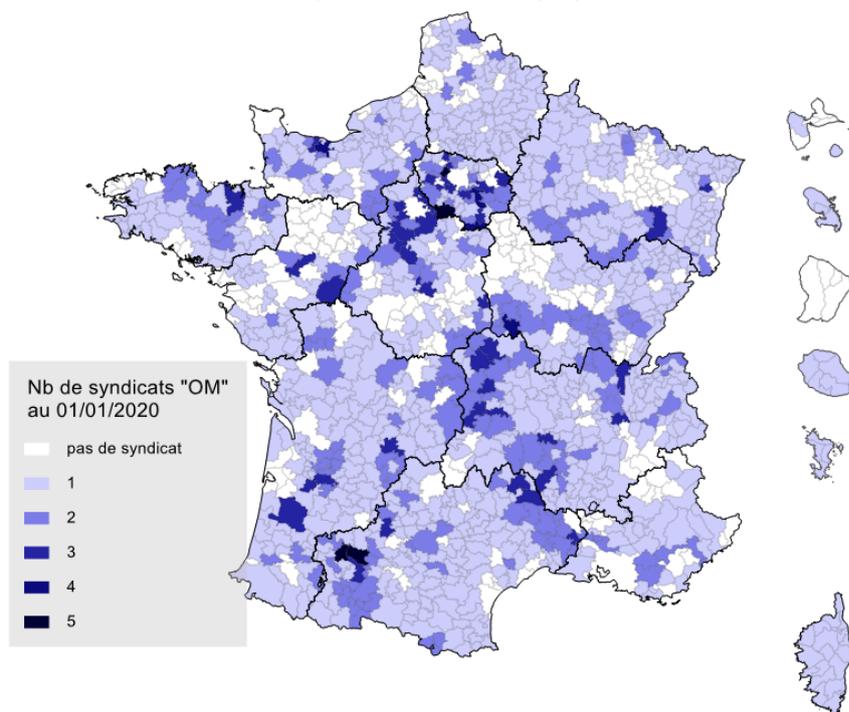
Nb de syndicats « OM » par EPCI	Nb d'EPCI concernés	%
0	229	18%
1	796	63%
2	187	15%
3	44	3%
4	4	0%
5 et +	4	0%

À noter que le nombre de syndicats par groupement est très dépendant de la taille de ce dernier. Ainsi, les deux tiers des métropoles n'ont pas délégué leur compétence à un syndicat et, à l'inverse, 84 % des communautés de communes adhèrent à au moins un syndicat « OM ».

Nature de l'EPCI	Adhésion à au moins un syndicat « OM »	Sans adhésion
Métropole (yc Mét.de Lyon)	33%	67%
Communauté urbaine	57%	43%
Communauté d'agglomération	79 %	21 %
Communauté de communes	84 %	16 %

Si les groupements fortement intégrés disposent des moyens techniques et humains pour une gestion optimum du service, les groupements de plus petite taille s'appuient au contraire sur les syndicats pour gérer ce service. Le recours à une entité plus grande avec l'ingénierie adéquate paraît pertinent pour les plus petits groupements. En revanche, la multiplication des adhésions et des modes de gestion différenciés entre communes d'un même EPCI à FP menacent la lisibilité du service et donc sa transparence vis-à-vis des citoyens, tout en complexifiant sa gestion par l'EPCI à FP.

Nombre de syndicats ayant la compétence "Ordures ménagères"  
par EPCI à fiscalité propre



Source : Banatic, fichier compétences des groupements au 1/01/2020  
Carte réalisée avec Cartes et données - Artique

**Encadré 3 : Les entreprises en charge des déchets : près de 6 000 entreprises concernées pour environ 50 000 emplois**

L'analyse du fichier de l'INSEE répertoriant l'ensemble des entreprises et leurs établissements selon différents critères permet de se faire une idée du nombre d'entreprises qui gravitent autour du secteur des déchets (tous déchets confondus, donc ceux des ménages mais aussi des entreprises et des administrations, qu'ils soient dangereux ou non). Ainsi, au 1<sup>er</sup> juillet 2020, 9 026 établissements représentant 5 953 entreprises<sup>17</sup> différentes ont pour principale activité la collecte, le traitement, l'élimination, la récupération des déchets

<sup>17</sup> Certaines entreprises appartiennent à un même groupe, ainsi le groupe Suez par exemple est divisé dans ce fichier en 447 établissements (identifiés par les SIRET) et 43 entreprises (identifiées par les SIREN).

ou encore la dépollution ; pour un effectif de l'ordre de 50 000 emplois<sup>18</sup> ; auquel peuvent s'ajouter 9 267 entrepreneurs individuels (récupérateurs de métaux ou de carcasses de voitures par exemple).

Sur ces près de 6 000 entreprises, 71 % sont des PME (petites et moyennes entreprises) dont la moitié s'occupe de récupération des déchets. Les GE (grandes entreprises) prennent en charge surtout le traitement de ces déchets, et enfin les ETI (entreprises de taille intermédiaire) travaillent principalement pour la récupération.

### Répartition des entreprises selon leur taille et leur activité principale

	Petites et moyennes entreprises	Grandes entreprises	Entreprises de taille intermédiaire	Non renseigné	Total
Collecte	675	80	66	186	1 007
Récupération	2 146	86	100	424	2 756
Traitement-élimination	681	136	66	236	1 119
Dépollution	543	15	24	145	727
Autres	206	46	74	18	344
<b>Total</b>	<b>4 251</b>	<b>363</b>	<b>330</b>	<b>1 009</b>	<b>5 953</b>

*Autres : l'activité principale de l'entreprise ne concerne pas les déchets mais c'est le cas pour au moins un de ses établissements.*

*Source : INSEE, base de données SIRENE au 1<sup>er</sup> janvier 2020*

### La compétence collecte assurée par deux grandes entreprises

Si la collecte semble être une activité moins représentée au sein des « entreprises de déchets » (17 % des entreprises), c'est qu'elle est assurée par un nombre limité de grandes entreprises. Ainsi, sur les 9 027 établissements, Veolia/Onyx et Suez en représentent 7 % ; concernant la seule collecte, le pourcentage passe à 17 %, et si l'on se concentre sur les grandes entreprises, la part est de la moitié (49 % des établissements des grandes entreprises en charge de la collecte appartiennent à Veolia/Onyx et Suez).

<sup>18</sup> Le chiffre de 50 000 emplois est une estimation réalisée à partir des tranches d'effectifs des entreprises « ordures ménagères » de la base de données SIRENE.

## **Quelle place pour les entreprises publiques locales ?**

Les EPCI à FP ou les syndicats peuvent déléguer la compétence collecte ou traitement à des entreprises publiques locales dont le capital est détenu à au moins 50 % par les collectivités<sup>19</sup>. Ces entreprises sont au nombre de 18, représentant 32 établissements. Plus de la moitié de ces établissements (53 %) assurent la compétence traitement et élimination et le quart, la compétence collecte.

## **2. BUDGET DE LA GESTION DU SERVICE DES DÉCHETS MÉNAGERS : UN NIVEAU DE DÉPENSES DE 112 €/HABITANT FINANCÉ PRINCIPALEMENT PAR DE LA FISCALITÉ (68 €/HABITANT)**

Cette organisation institutionnelle aussi complexe qu'hétérogène conduit inévitablement à perturber la lisibilité budgétaire au niveau national.

Cette étude tente toutefois d'analyser, sur l'ensemble du territoire, les masses financières en jeu en matière de déchets ménagers en se concentrant sur les budgets des EPCI à fiscalité propre disponibles sur data.gouv. Ces données ne couvrent pas l'ensemble des dépenses des administrations publiques, une partie étant assurée par les syndicats. Néanmoins, compte tenu des flux financiers qui transitent des EPCI à FP vers les syndicats (via notamment les contributions et les subventions), les principales masses financières sont ici traitées (les dépenses des groupements vers les syndicats se retrouvant dans les recettes de ces derniers).

Par ailleurs, la présentation des comptes ci-dessous est une présentation comptable en dépenses/recettes et section de fonctionnement/investissement, à l'instar de la présentation des budgets des collectivités locales. L'objectif est d'apporter une vision globale de la structure budgétaire du service sur l'ensemble du territoire. Cette présentation se distingue de la « matrice des coûts » élaborée par l'ADEME qui permet une présentation analytique de la gestion du service. Les collectivités peuvent ainsi analyser individuellement le coût net de leur service selon les différentes activités<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Dans le cas des SEMOP (SEM à opération unique), le capital public peut être réduit à 34 %.

<sup>20</sup> <https://www.optigede.ademe.fr/couts-dechets-menagers>

### Encart méthodologique

Pour aborder les dépenses et les recettes réalisées dans le cadre de la gestion du service public des déchets ménagers, nous avons analysé les budgets des 1 261 EPCI à fiscalité propre en 2019.

Les informations budgétaires qui nous intéressent sont présentées de différentes façons : soit à travers les comptes par nature (approche comptable), soit par fonction (approche par politique publique). De plus, elles peuvent être enregistrées dans le budget principal (BP) de la collectivité (et dans ce cas les dépenses et recettes inhérentes aux OM sont globalisées avec celles des autres services et ne peuvent être individualisées), ou être inscrites dans un budget annexe (BA) spécifique qui retrace les dépenses et les recettes propres à la gestion du service. L'analyse budgétaire du service doit donc reposer sur l'étude du BA en priorité, quand il y en a un, ou sur la présentation fonctionnelle (soit par politique publique), si elle existe.

Sur les EPCI de l'échantillon, 42 % ont un budget annexe (BA) qui permet de retracer les dépenses et les recettes liées au service des déchets ménagers, 37 % n'ont pas de BA mais peuvent être approchés par l'utilisation de la fonctionnelle sur leur BP (ce qui permet d'avoir les masses financières liées à la fonction collecte et traitement des ordures ménagères). Nous ne disposons d'aucune information pour les 21 % restants de notre échantillon. En termes de population, les groupements analysés représentent 92 % de la population française.

Les dépenses totales (hors remboursements de la dette) des EPCI à fiscalité propre au titre de la gestion des déchets ménagers sont évaluées à 7 milliards d'euros en 2019 sur notre échantillon, soit un montant de 112 euros par habitant<sup>21</sup>, à rapprocher d'un budget total par habitant des EPCI à FP de 756 euros par habitant. La gestion du service des OM représente ainsi 15 % du budget total.

## 2.1. Les dépenses des EPCI à fiscalité propre en matière de déchets : principalement de la collecte et des charges à caractère général

- **La collecte, principale fonction du service**

L'utilisation de la présentation par fonction (= finalités) des comptes permet de diviser le service en trois principales activités<sup>22</sup> : la collecte, le tri-valorisation-traitement et les actions de prévention et sensibilisation. La collecte représente 57 % des dépenses et le traitement les 43 % restants, les sommes dévolues à la prévention sont minimes.

---

<sup>21</sup> Population INSEE 2019.

<sup>22</sup> Cette classification n'existe qu'avec la nomenclature M57, surtout utilisée par les métropoles.

- **Des dépenses surtout de prestations de services et un financement délégué des équipements**

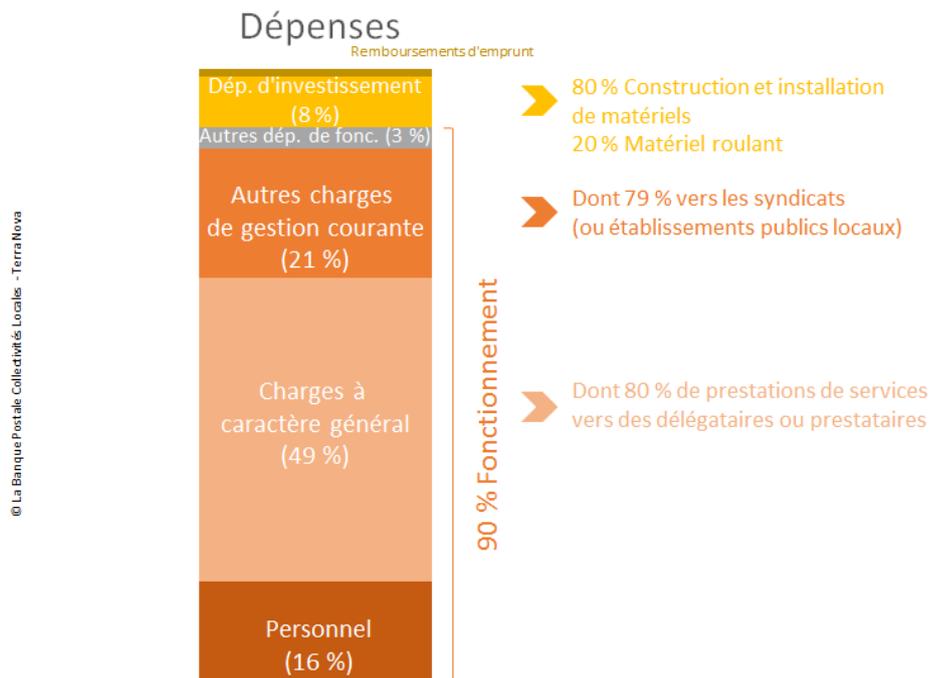
L'analyse des comptes par nature (soit par poste budgétaire) montre que les dépenses des EPCI à fiscalité propre pour la gestion du service public des déchets ménagers sont essentiellement des dépenses de fonctionnement (à 90 %). Les dépenses en matière d'investissement sont faibles.

Ceci s'explique de deux façons.

– La prestation de collecte, qui est la plus importante, repose surtout sur l'humain et peu sur des équipements lourds (utilisation surtout de camions-bennes).

– Les prestations qui nécessitent des équipements importants, comme les centres de tri, les usines d'incinération ou de transformation... font souvent l'objet d'une délégation de service public ou d'un contrat de marché public, qui se traduit dans les comptes des EPCI à FP par une dépense de fonctionnement vers le délégataire ou prestataire (80 % des charges à caractère général correspondent à des prestations de services). La réalisation et l'entretien de l'équipement peuvent également revenir au syndicat en cas de transfert de la compétence. Là encore, seul un flux en fonctionnement de l'EPCI vers le syndicat est visible (79 % des autres charges de gestion courante correspondent à un flux financier vers les syndicats).

À noter que les dépenses d'investissement sont essentiellement des dépenses d'équipement, dont 20 % sont orientés vers le matériel roulant (camions-bennes principalement), et 80 % correspondent principalement à des constructions et des installations de matériel.



Sources : Balances comptables 2019, DGFIP, budgets annexes « ordures ménagères et fonction « ordures ménagères » des budgets principaux

#### Encadré 4 : Les dépenses d'investissement et l'endettement des syndicats « OM »

L'analyse budgétaire des comptes 2019 de 313 syndicats « OM » fait ressortir une dépense et un encours de dette à hauteur respectivement de 80 euros et 59 euros par habitant. Ces niveaux ne peuvent être ajoutés au coût du service assumé par les EPCI à FP en raison de « double compte » ; une partie des dépenses des EPCI à FP est en direction des syndicats et contribue au financement de ces derniers.

La structure budgétaire de ces syndicats est, comme celle des EPCI à FP, marquée par un poids prédominant des dépenses de fonctionnement sur les investissements avec une répartition respectivement de 78 % et 22 %. Néanmoins, pour 9 % de ces syndicats, le poids des investissements représente plus du tiers des dépenses. Ces dépenses d'investissement sont alors surtout composées de remboursement d'emprunts, de constructions ou

d'installations techniques. La quasi-totalité de ces syndicats exerce la compétence traitement et gère souvent plusieurs infrastructures de valorisation (centre de tri, unité de valorisation énergétique, plateforme de compostage, centre d'enfouissement...).

#### **Exemple - Le Cyclad, un syndicat innovant**

Le syndicat mixte Cyclad assure la collecte, le traitement et la valorisation des déchets produits par les ménages sur son territoire : le nord-est de la Charente-Maritime. Le syndicat exerce la compétence traitement pour 234 communes (229 090 habitants) et la compétence collecte et déchetteries pour 188 communes (149 255 habitants). Outre ces compétences, il met l'accent sur des actions de sensibilisation au tri et à la réduction des déchets, ce qui lui vaut une labélisation « Territoire Économie Circulaire » par le ministère de la Transition écologique.

Le Cyclad a mis en place plusieurs programmes innovants dont le Cyclab, laboratoire d'économie circulaire. L'objectif est de favoriser la création de produits locaux à partir des déchets collectés par le syndicat. Le Cyclab accompagne les producteurs locaux en leur mettant à disposition les ressources issues des déchets collectés et en les mettant en relation avec d'autres partenaires. Le Cyclab participe également à la valorisation des projets afin d'assurer leur pérennité et leur impact positif sur la vitalité du territoire, qu'elle soit économique, sociale, environnementale ou culturelle.

Le syndicat mixte va également ouvrir, en septembre 2021, un espace dédié à l'économie circulaire et au zéro déchet, nommé L'Atelier Cyclab. Ce lieu est destiné aux particuliers comme aux professionnels, porteurs de projets autour de l'économie circulaire et offrira un ensemble d'espaces de travaux tels qu'un espace technologique (graveur laser, imprimante 3D...), un espace bois, pour accompagner au mieux la population dans le changement des comportements environnementaux. L'Atelier Cyclab organisera également des ateliers, débats et conférences autour du thème du gaspillage alimentaire, de la pollution, du tri ou de l'économie circulaire.

## **2.2. Un financement assuré aux deux tiers par la TEOM mais d'autres financements se développent**

Le financement du service des ordures ménagères est principalement assuré par le contribuable, via la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM, près des deux tiers des ressources), et l'utilisateur, via les redevances versées (redevance d'enlèvement des ordures ménagères – REOM –, redevance spéciale et redevance pour déchets industriels et commerciaux, pour 12 % des ressources).

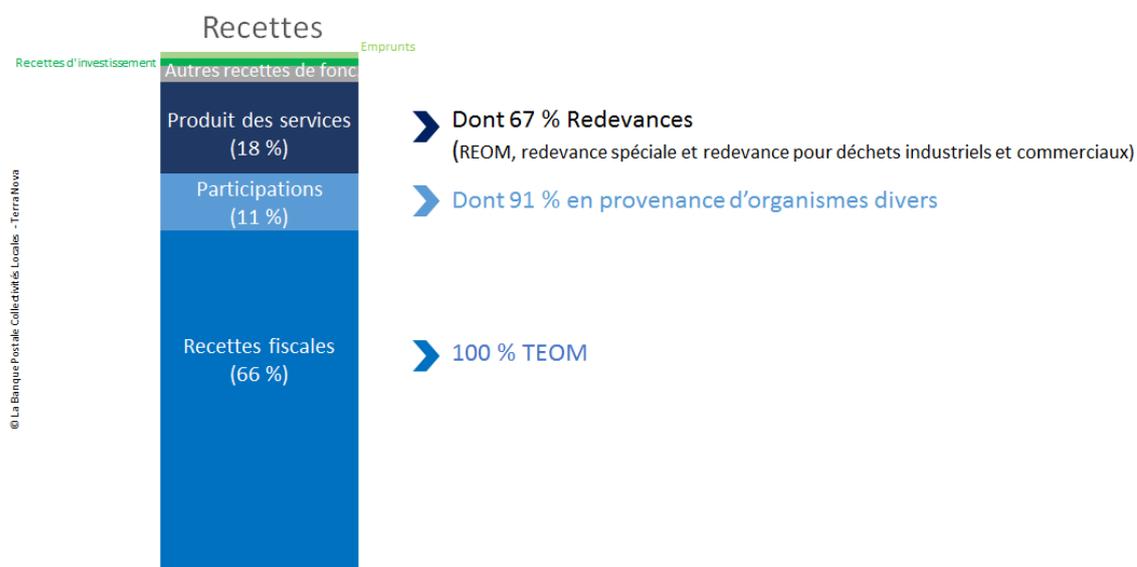
Les EPCI à FP bénéficient également de subventions et participations en provenance du secteur public (État, collectivités locales, Europe) mais pour une part relativement faible,

**Terra Nova et La Banque Postale**

La gestion du service des déchets ménagers par les collectivités locales en France

environ 2 % (la principale étant le Fonds de compensation pour la TVA). Les participations en provenance d'autres organismes constituent une part un peu plus importante (environ 10 %) et sont constituées notamment des contributions des éco-organismes (cf. encadré 6) ou de l'ADEME.

Enfin, la vente de produits (par exemple, vente de chaleur ou de produits recyclés) ou l'emprunt participent au financement restant mais demeurent des ressources peu utilisées (dans le cas de l'emprunt, l'endettement est porté soit par le budget principal de l'EPCI à FP, soit par le syndicat ou la société qui gère les équipements lourds).



Sources : Balances comptables 2019, DGFIP, budgets annexes « ordures ménagères et fonction « ordures ménagères » des budgets principaux

### **Encadré 5 : Le soutien des éco-organismes**

La mise en place de la responsabilité élargie du producteur (REP) permet aux collectivités locales de ne pas être les seules à assumer financièrement la fin de vie des produits. Les producteurs de certaines catégories de produits définies légalement (environ une vingtaine<sup>23</sup>) doivent ainsi participer aux coûts de gestion. Ce financement contribue notamment à la viabilité économique de filières de recyclage, dont l'équilibre financier est fragile du fait de débouchés parfois faibles et peu rémunérateurs avec, en parallèle, un coût de traitement des déchets élevé.

Cette participation du producteur peut être individuelle : le producteur organise seul la récupération de son produit devenu déchet pour le recycler, via par exemple un système de consigne (notamment pour les bouteilles de gaz). Dans ce cas, la collectivité n'intervient pas, et le déchet ne représente aucun coût pour le service public.

La plupart du temps, la participation est mutualisée entre producteurs d'une même filière. Les producteurs versent alors une éco-contribution à des éco-organismes, qui prennent en charge la collecte et le traitement des produits. Les éco-contributions sont estimées à 1,4 milliard d'euros en 2018 par l'ADEME.

La prise en charge est soit financière – les collectivités perçoivent alors un soutien financier de l'éco-organisme mais gèrent l'intégralité du processus de collecte et traitement du déchet –, soit logistique – c'est alors l'éco-organisme qui gère tout ou partie du processus (par exemple, l'éco-organisme récupère les produits, comme les piles, dans des points d'apport volontaire qu'il a mis en place ou dans les déchetteries gérées par les collectivités).

Les liens organisationnels et financiers entre les éco-organismes et les collectivités locales sont encadrés par des contrats définissant les responsabilités de chacun.

Les subventions versées aux collectivités par les éco-organismes sont calculées selon un barème défini légalement : « 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, dans l'agrément de l'éco-organisme » (article 46, loi Grenelle 1). Le soutien financier des éco-organismes représenterait, selon l'ADEME, 10 % du coût du service.

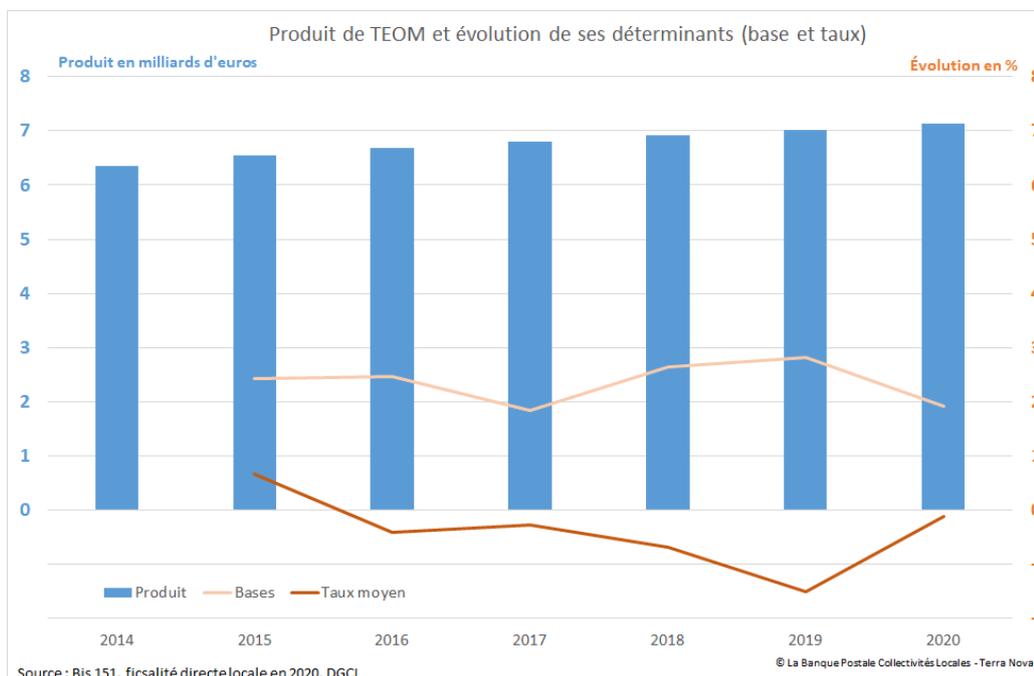
---

<sup>23</sup> Textiles, emballages, piles, équipements électriques, médicaments, produits chimiques.

## Encadré 6 : La TEOM - Une recette en partie déconnectée du service rendu qui pose de plus en plus question au regard des efforts demandés aux citoyens

Le financement du service public des déchets ménagers se fait majoritairement via la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). En 2019, elle était perçue, au moins sur une partie de leur territoire, par trois quarts des EPCI à FP et représentait 7 milliards d'euros (7,1 milliards en 2020). De façon marginale, la TEOM peut être perçue directement par les syndicats ou faire l'objet d'un transfert de l'EPCI vers le syndicat.

Cette taxe est gage de simplicité pour les groupements. Elle est prélevée par le Trésor public, qui établit également les rôles et prend à sa charge les impayés. En contrepartie, il prélève 8 % de frais d'assiette et de recouvrement. Cette taxe est additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties, elle est donc assise sur la valeur locative des locaux (d'habitation ou professionnels) et progresse chaque année en fonction de la hausse des taux (le cas échéant) et de celle des bases (qui bénéficient *a minima* d'une revalorisation forfaitaire chaque année). Il s'agit donc pour la collectivité locale d'une ressource prévisible et en hausse quasi constante.



Mais cette taxe est souvent source d'incompréhension pour les contribuables. Étant adossée à l'impôt sur le foncier bâti, elle n'a pas de lien direct avec le service rendu de façon individuelle. Tout propriétaire doit s'en acquitter, quelle que soit la quantité de déchets qu'il

**Terra Nova et La Banque Postale**

La gestion du service des déchets ménagers par les collectivités locales en France

produit. Ainsi, un contribuable en résidence secondaire paiera le même montant de TEOM qu'un contribuable en résidence principale pour un logement à la valeur locative identique.

Alors qu'il est demandé aux usagers du service d'agir de plus en plus sur leurs déchets en triant, en recyclant, en allant en déchetterie ou en points d'apport volontaire, leurs efforts individuels ne sont pas répercutés directement sur la taxe payée. Ils pourront néanmoins l'être indirectement (et collectivement) car le montant de TEOM ne peut pas excéder « manifestement » le coût du service<sup>24</sup>. Si les quantités de déchets diminuent et que les dépenses pour la mise en œuvre du service également, la TEOM devra aussi baisser.

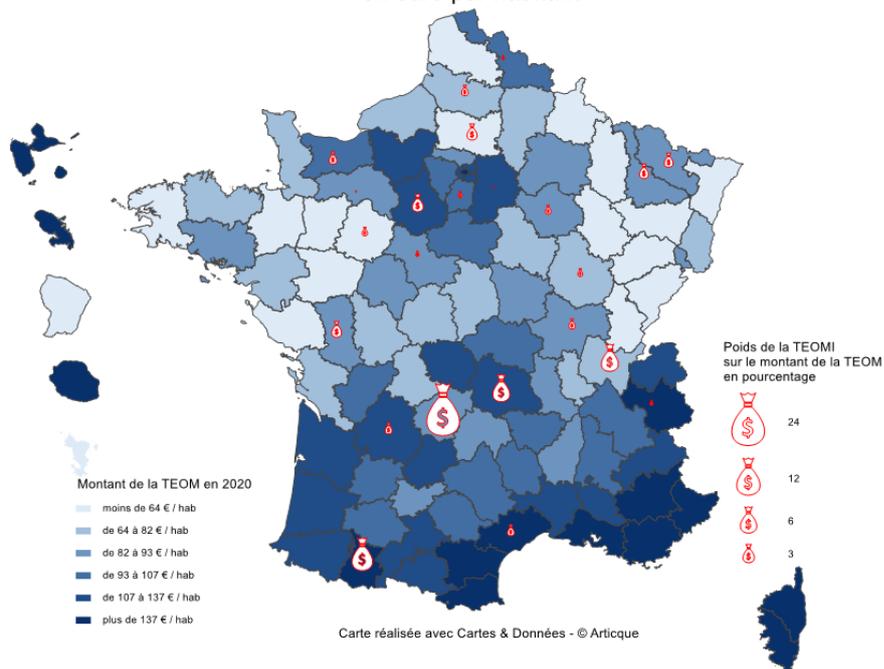
Par ailleurs, il existe des mécanismes qui permettent d'atténuer l'absence de lien. Des zones avec application de taux d'imposition différents peuvent ainsi être définies en fonction de l'importance du service rendu (par exemple zone de service en porte à porte par rapport à une zone d'apport volontaire). Une exonération totale ou partielle en cas de vacance d'une durée supérieure à trois mois peut également être accordée.

L'analyse de la répartition de la TEOM sur le territoire permet de mettre en exergue les disparités qu'entraîne son mode de calcul. Par exemple, son montant en euros par habitant est relativement faible dans le nord de la France, en lien avec des bases foncières peu élevées alors que la quantité d'ordures ménagères résiduelles (OMR) produites se situe dans la moyenne haute.

---

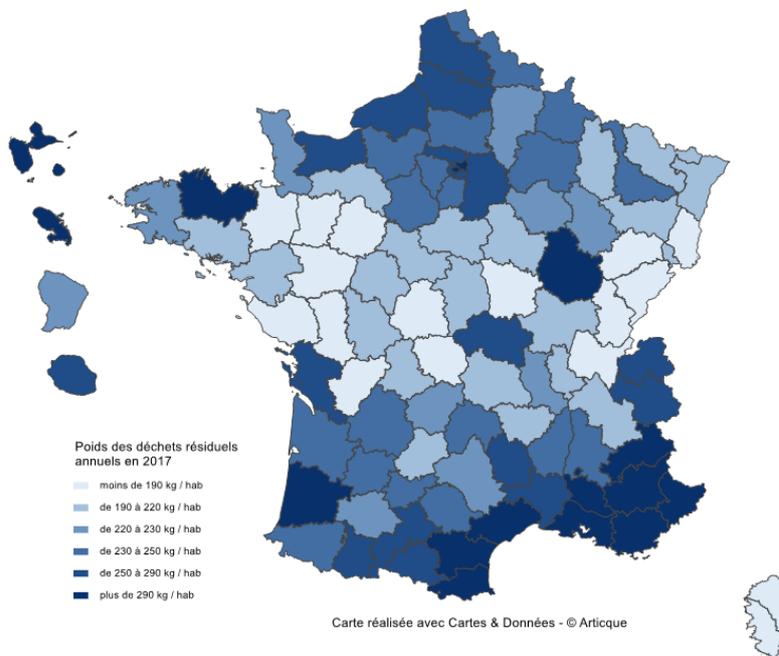
<sup>24</sup> Les recettes de la collectivité ne peuvent pas être manifestement disproportionnées par rapport aux dépenses du service de collecte et de traitement : Conseil d'État, n° 402946, 19 mars 2018, « Société Cora ».

### Répartition de la TEOM 2020 par département en euro par habitant



© La Banque Postale Collectivités Locales - Terra Nova  
 Source : Fichier REI 2020, DGFIP

### Répartition des déchets résiduels collectés par département



© La Banque Postale Collectivités Locales - Terra Nova  
 Source : Base SINOE, Tonnage des DMA par type de déchet et par département

**Terra Nova et La Banque Postale**  
 La gestion du service des déchets ménagers par les collectivités locales en France

## **La solution de la part incitative ?**

Depuis 2014, les collectivités peuvent ajouter à la part fixe de TEOM (assise sur la valeur locative cadastrale retenue pour la TFPB) une part incitative (10 % à 45 % du produit) déterminée en multipliant la quantité de déchets produits pour chaque local, par un (ou des) tarif(s). La part incitative de la taxe est assise sur la quantité ou la nature des déchets ménagers et assimilés (DMA) produits, exprimée en volume, en poids et en nombre d'enlèvements des bacs de déchets ménagers. Les collectivités peuvent choisir librement leurs critères d'évaluation.

Les collectivités qui mettent en œuvre une part de taxe incitative observent, dans la plupart des cas, une baisse de leurs ordures résiduelles assez rapidement<sup>25</sup> et peuvent donc diminuer leur nombre de tournées.

Cette possibilité de moduler la TEOM en fonction des quantités de déchets existe depuis maintenant sept ans mais le nombre de groupements la mettant en œuvre reste très faible en raison de sa complexité. En 2019, 47 EPCI à FP percevaient de la TEOMI pour 28 millions d'euros (0,4 % de la TEOM). En 2020, ces données progressent peu (55 EPCI à FP pour 33,5 millions d'euros<sup>26</sup>).

## **Une mise en place complexe avec un démarrage coûteux**

Afin de favoriser le déploiement de la part incitative, l'article 23 de la loi de finances pour 2019 a prévu deux dispositions principales.

- La 1<sup>re</sup> année de la mise en place de la part incitative (TEOMI), le produit de TEOM (parts fixe et incitative) peut excéder au maximum de 10 % le produit de l'année précédente (pour permettre la prise en compte du surcoût lié à sa mise en place).
- Pendant les cinq ans qui suivent l'instauration de la TEOMI, les frais de gestion prélevés par l'État passent de 8 % à 3 % (pour les impositions établies à compter de 2019).

---

<sup>25</sup> Entre - 30 % et - 50 % d'OMR selon les cas observés (source : « L'élu, les déchets et l'économie circulaire », AMORCE, novembre 2020).

<sup>26</sup> Source : REI 2019 et 2020.

Ces deux mesures reflètent la première difficulté de mise en œuvre de la TEOMI : son coût de départ. L'application d'une part incitative nécessite en effet une communication accrue envers les citoyens, l'achat de nouveaux matériels (conteneurs à badges par exemple pour les habitats collectifs) et du personnel compétent ou/et des logiciels performants car il incombe aux collectivités de procéder au relevé des volumes, du poids et du nombre d'enlèvements des déchets. Autre difficulté, la crainte de voir se développer des comportements contreproductifs comme des dépôts sauvages ou l'incinération illégale des déchets. Enfin, cette part incitative oblige à revoir toute l'organisation du service et donc nécessite une volonté politique forte.

Dans le questionnaire adressé à un échantillon d'EPCI à fiscalité propre<sup>27</sup>, à la question « Envisagez-vous de passer à une tarification incitative ? », la moitié a répondu oui, signe d'un intérêt accru des groupements pour ce type de financement. Cependant, un certain nombre de difficultés ont été identifiées par ces mêmes collectivités : la réticence des usagers, les difficultés opérationnelles de mise en œuvre ainsi que le coût. La crainte de perdre une ressource prévisible et qui évolue de façon constante dans le temps est également un argument entendu.

**Témoignage de la communauté de communes Maine Saosnois  
Un territoire pionnier concernant la mise en œuvre de la taxe d'enlèvement des ordures  
ménagères incitative (TEOMI)**

La communauté de communes du Maine Saosnois est une collectivité issue de la fusion de trois EPCI (loi NOTRe). Depuis cette fusion, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, trois systèmes de financement coexistent (TEOM, TEOMI et REOM) et, comme l'impose la loi NOTRe, le maintien simultané de la TEOM et de la REOM sur le périmètre de l'EPCI ne peut excéder cinq années suivant la fusion. Aussi, la communauté de communes Maine Saosnois a décidé d'harmoniser son mode de financement de l'élimination des déchets ménagers en instituant, à terme, la TEOMI sur l'ensemble de son périmètre, de façon à faire le lien entre la production de déchets et la facturation.

L'instauration d'une TEOMI est un projet d'envergure pour une collectivité. La durée de mise en place est rarement inférieure à deux ans entre la décision politique (après étude préalable) et le passage effectif en tarification incitative. Il faut également anticiper la mise en place des équipements nécessaires au calcul de la part variable de la taxe incitative (conteneurs à badges, sacs translucides pour les ordures ménagères estampillés au logo de la collectivité...).

---

<sup>27</sup> Questionnaire envoyé à un échantillon de 24 EPCI à fiscalité propre sélectionnés en fonction de plusieurs critères (taille, densité, mode de gestion).

Sur le périmètre de la communauté de communes qui avait instauré la TEOMI avant sa fusion, le tonnage d'ordures ménagères résiduelles (OMR) a diminué de 57 % entre 2010 et 2016 grâce, en amont de l'instauration de la TEOMI, à la mise en place du compostage individuel, à la distribution de sacs translucides pour les OMR collectés en porte à porte et à la mise en place de conteneurs semi-enterrés avec trappe incitative pour la collecte en apport volontaire. En effet, les premiers équipements ont été mis en place à partir de 2011, et la première TEOMI a été facturée avec l'impôt foncier en 2015, sur la base du nombre de dépôts effectués dans les conteneurs ou du nombre de rouleaux de sacs retirés au cours de l'année 2014 selon le type de collecte effectuée sur chaque commune.

La mise en place de la TEOMI demande une forte implication des élus décideurs et du service déchets pour son application. L'informatisation des données en vue du calcul de la part incitative représente une gestion lourde et pointue. Il est également important de prévoir une bonne communication et de faire preuve de pédagogie envers les administrés car la TEOMI est applicable l'année N+1, ce qui complique la compréhension des usagers.

Plus qu'une volonté financière, la mise en place de la TEOMI s'inscrit dans une véritable politique de réduction des déchets sur le long terme.

La présentation budgétaire d'ensemble permet de se faire une idée des grandes masses en jeu mais pas d'appréhender les différences qui existent selon les modes de gestion retenus. Une analyse plus fine sur un échantillon réduit fait ressortir, comme pour l'organisation institutionnelle, une grande variété de structures budgétaires.

### **2.3. Une structure très différente selon les modes de gestion – Essai de comparaison**

Pour quasiment tous les EPCI à FP de l'échantillon, les budgets sont essentiellement composés de dépenses de fonctionnement avec très peu, voire pas du tout, de dépenses d'investissement. Les trois budgets (18 % de l'échantillon) qui se détachent avec des dépenses d'équipement relativement élevées et un recours à l'emprunt marqué sont ceux des EPCI à FP qui gèrent en direct (ou qui n'ont délégué que la gestion) des équipements lourds (centre de recyclage, usine d'incinération, centre de valorisation énergétique).

Les recettes de fonctionnement sont composées quasi exclusivement de la TEOM ou des redevances (entre 70 % et 97 %). Ceux qui ont une part de fiscalité ou de REOM plus faible complètent leur financement avec principalement des participations reçues d'autres

organismes (entre 7 % et 10 % pour 41 % de l'échantillon) ou la redevance spéciale (pour ceux qui perçoivent la TEOM).

Plus marginalement, certains EPCI à FP font appel à d'autres produits pour le solde de leur financement. Trois perçoivent des subventions exceptionnelles et un bénéficie de revenus issus des loyers d'une unité de valorisation énergétique. Enfin, quatre EPCI à FP bénéficient de recettes en provenance de produits divers comme la vente des produits triés, la vente d'énergie ou encore la tarification des apports en déchetteries pour les professionnels. Ces produits peuvent représenter jusqu'à 10 % des recettes.

La composition des dépenses de fonctionnement est un peu plus diversifiée selon les EPCI à FP, même si deux postes sont présents dans tous les budgets : les frais de personnel et les charges à caractère général principalement composées des dépenses au titre des contrats de prestations de services. Le poids des frais de personnel varie de 5 % à 38 % tandis que celui des prestations de services fluctue entre 23 % et 76 %. Les budgets intercommunaux ayant une proportion importante de prestations de services affichent un poids souvent faible en matière de frais de personnel.

Un troisième poste budgétaire est présent dans de nombreux budgets : les autres charges courantes constituées essentiellement des participations obligatoires et des subventions versées aux syndicats. Son poids varie de 1 % à 47 %. Il est logiquement très important pour les EPCI à FP qui transfèrent à un syndicat l'intégralité de leur compétence déchets ménagers. À noter qu'un groupement enregistre un niveau important de remboursement de frais (55 %), ce qui signifie qu'il mutualise avec une autre structure certaines dépenses et deux EPCI à FP reversent leur TEOM à une autre structure (une partie du produit de la TEOM peut être reversée à un autre groupement par délibération concordante en cas de transfert de la compétence traitement).

Quant aux recettes d'investissement, elles sont quasiment inexistantes pour tous les EPCI à FP (sauf pour les trois qui recourent à de l'emprunt) et sont surtout composées du produit du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Le détail des dépenses d'investissement, lorsque nous en disposons, correspond surtout à des dépenses de construction (déchettes...), d'installation de matériel (bennes, bacs de compost, colonnes d'apport volontaire...) et de matériel de transport (camions-bennes).

## **2.4. Évolution des budgets sur le mandat 2014-2019 : une accélération des dépenses en fin de période**

Compte tenu des nombreux changements institutionnels intervenus sur la période (modification du périmètre des groupements et transfert obligatoire de la compétence « OM » aux EPCI à FP), cette analyse porte sur un échantillon de budgets annexes « OM », dont le périmètre est resté quasiment inchangé sur la période, soit 239 budgets.

Entre 2014 et 2019, les dépenses consacrées aux déchets ménagers par les EPCI de notre échantillon ont augmenté plus rapidement que les recettes, avec une évolution totale de 10,7 % (+ 6,5 % en euros par habitant) contre 7,0 % pour les recettes (+ 3,0 % en euros par habitant). Deux pics d'accélération des dépenses sont observés en 2017 et 2019 soutenus par des recettes en forte hausse uniquement en 2019.

- **Une hausse sensible des investissements mais qui restent à des niveaux moindres que les dépenses de fonctionnement**

Les dépenses d'investissement (y compris la dette) progressent de plus de 16 % sur la période, principalement portées par les dépenses d'équipement ; les remboursements d'emprunts étant au contraire en baisse.

La progression des achats en matériel de transport (camions) et en installations, matériel et outillage techniques (bacs, composteurs, conteneurs, colonnes enterrées) contribuent le plus à cette hausse tandis que les constructions (notamment de déchetteries) diminuent sur la période. À noter une progression très significative des frais d'études même si les montants consacrés sont faibles.

Les investissements suivent le cycle électoral communal avec un fléchissement en début de mandat puis une montée en charge progressive pour atteindre un point haut en 2019.

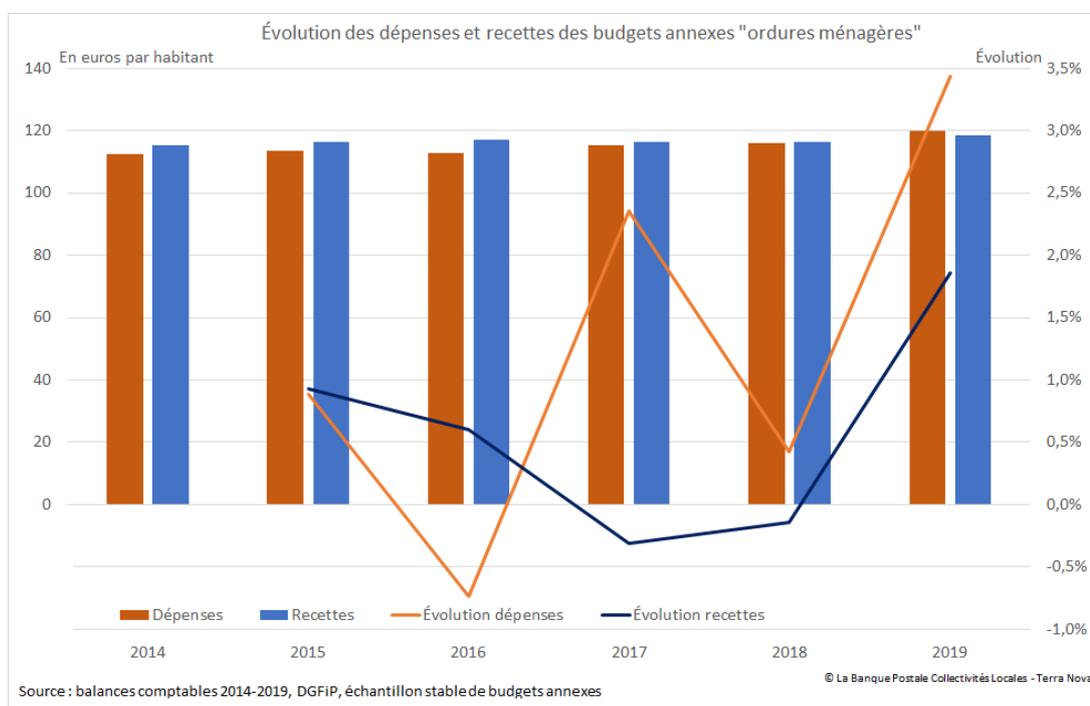
Du côté des dépenses de fonctionnement, la progression est de près de 10 %. Ce taux d'évolution est comparable pour les principaux postes de dépenses que sont les charges à caractère général, les frais de personnel et les autres dépenses de gestion courante. Dans le détail, les contrats de prestations de services contribuent le plus à la hausse des dépenses de fonctionnement avec une progression très marquée. La rémunération des personnels et

les contributions progressent également mais de façon moins soutenue. Les remboursements de frais sont également en hausse, signe d'une progression des mutualisations. En revanche, les subventions aux associations et autres organismes privés enregistrent une forte diminution en début de période pour repartir à la hausse les deux dernières années, en lien notamment avec le cycle électoral et l'approche des élections.

- **Une hausse des recettes en lien avec la progression des recettes fiscales et du produit des services**

Les recettes fiscales et le produit des services enregistrent une croissance de plus de 11 % sur la période en lien avec la progression de la TEOM et de la REOM dans des proportions similaires. À noter, concernant la hausse du produit des services, celle « des autres produits d'activités annexes » qui peuvent correspondre à la vente de matériaux ou de recettes liées aux déchetteries. Les participations reçues, au contraire, sont en retrait sur la période en raison de la forte baisse de celles en provenance des groupements, tandis que celles provenant des autres organismes (éco-organismes par exemple) progressent légèrement.

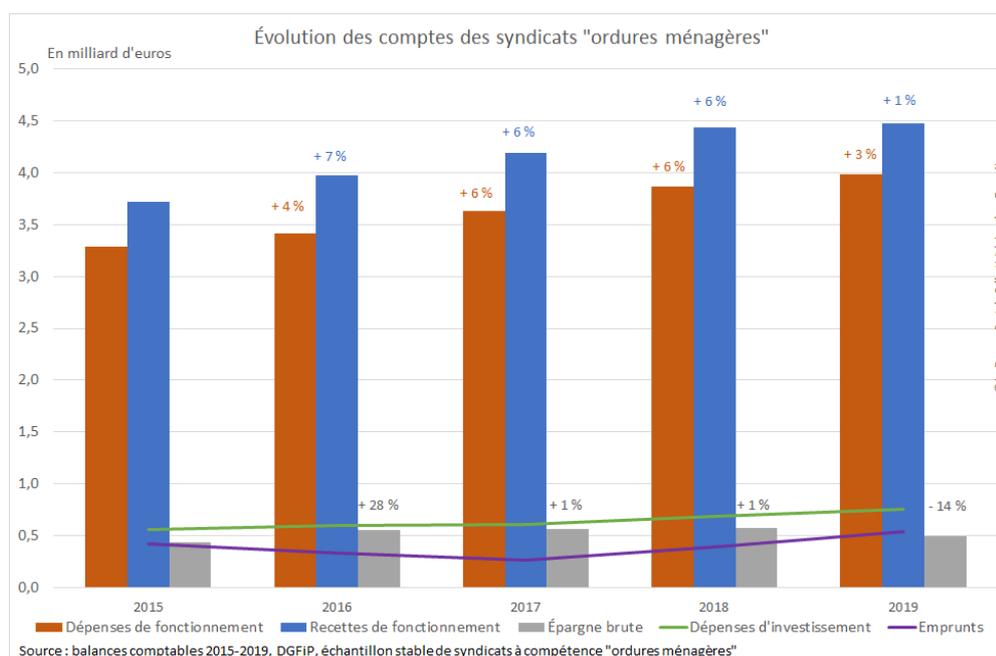
En lien avec une très forte croissance des investissements en 2019, le recours à l'emprunt repart à la hausse en fin de période après une forte baisse.



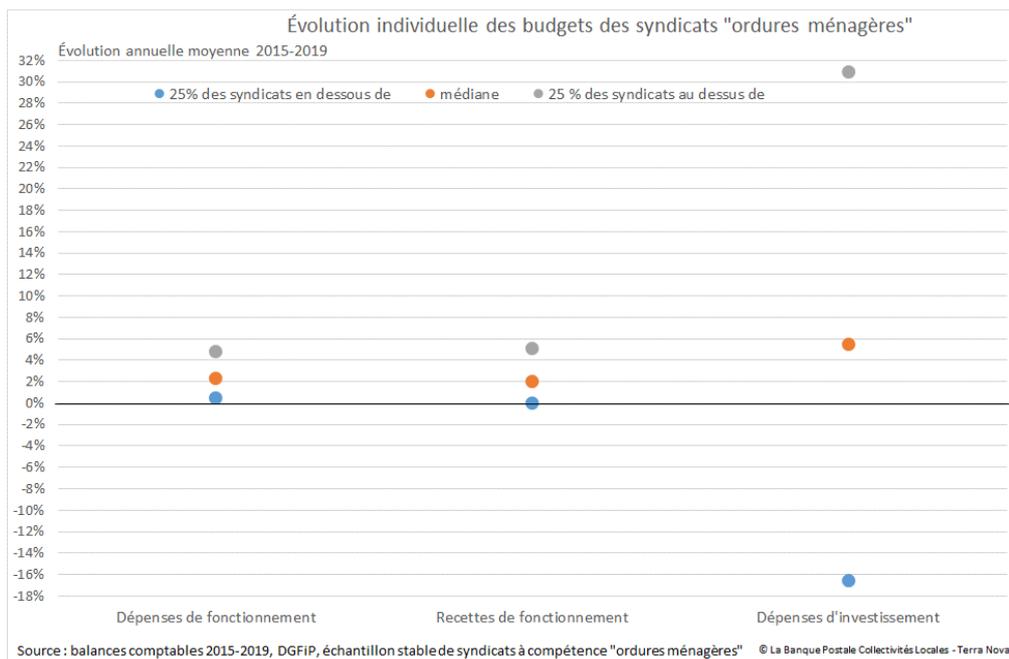
### Encadré 7 : Évolution des budgets des syndicats « OM »

L'analyse des budgets des syndicats « OM<sup>28</sup> » entre 2015 et 2019 fait ressortir une évolution très dynamique sur l'ensemble de la période, avec un taux de croissance annuel moyen de près de 5 % pour les dépenses et les recettes de fonctionnement. Un ralentissement est cependant observé en 2019. Les dépenses d'investissement enregistrent une augmentation forte sur l'ensemble de la période (près de 8 % en moyenne) avec une accélération en 2018 et 2019 à l'instar des investissements locaux. Le recours à l'emprunt suit cette tendance.

Néanmoins, l'analyse par syndicat fait ressortir d'importantes disparités. Ainsi, 25 % des syndicats étudiés ont des dépenses de fonctionnement qui progressent de moins de 0,4 % en moyenne sur la période et, à l'inverse, pour également 25 % d'entre eux, elles augmentent de plus de 4,8 %. Les recettes de fonctionnement révèlent des écarts similaires avec respectivement 0,0 % et 5,1 %. Ce sont les dépenses d'investissement qui connaissent les disparités les plus flagrantes avec une médiane à 5,5 % d'évolution annuelle moyenne, encadrée par un premier quartile à - 16,7 % et un troisième quartile à 30,9 %.



<sup>28</sup> Syndicats à compétence « OM » en 2019 répertoriés pour l'encadré 3.



Ces chiffres reflètent la situation actuelle du service public des déchets ménagers, mais nous sommes dans un moment charnière avec une prise de conscience avérée de l'urgence écologique<sup>29</sup>, et cette dimension est intégrée à un nombre croissant de politiques publiques en France.

La gestion des déchets ne fait pas exception, et ce service public va devoir s'adapter rapidement aux nombreux changements qui se profilent.

<sup>29</sup> Comme en témoigne l'examen parlementaire en cours du projet de loi « Climat et Résilience ».

## **PARTIE II : LES ENJEUX DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS DE DEMAIN**

### **INTRODUCTION**

La gestion des déchets représente 4 % des émissions de gaz à effet de serre en France, soit 17,4 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub><sup>30</sup>. Les impacts environnementaux de ces déchets sont multiples : pollution de l'air, des eaux et des sols, perte de biodiversité.

La diminution du volume de déchets émis par les entreprises et les individus reste l'objectif principal des politiques publiques de gestion des déchets, conformément à la Loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). Cette diminution doit néanmoins s'accompagner d'une démarche globale des producteurs, qui doivent désormais intégrer les enjeux de recyclage et de traitement des déchets dans l'ensemble de leurs processus de fabrication.

Conséquence de ces évolutions, le modèle de gestion des déchets en France se transforme rapidement depuis quelques années. Ce service public, axé sur la collecte et le traitement des déchets ménagers est assuré par les collectivités locales et en particulier les intercommunalités et leurs opérateurs. Il intègre désormais davantage les enjeux de transformation et de valorisation, avec pour finalité la réduction de l'utilisation des ressources naturelles par le développement d'économies circulaires.

La mise en place de cette politique ambitieuse de transition écologique du service de gestion des déchets va avoir des conséquences fortes et différenciées pour l'ensemble des parties prenantes.

– **Les habitants**, au cœur du dispositif, majoritairement favorables au principe de ces évolutions mais pas toujours aux outils permettant de les accélérer, vont devoir faire évoluer leurs habitudes. Si une large part de la population adhère à ces transformations, les disparités restent importantes selon les territoires et les typologies d'habitats, et on observe une polarisation de plus en plus forte des attitudes entre les convaincus ou les réfractaires. Leur acceptation d'évolutions, qui pourraient leur demander un plus grand effort de tri ou

---

<sup>30</sup> « Chiffres-clés du climat – France, Europe et Monde », édition 2021, ministère de la Transition écologique (données 2018).

d'apport volontaire de déchets sans que celui-ci soit considéré comme une perte de qualité de service, sera déterminante.

– **Les collectivités locales**, pour lesquelles la politique de gestion des déchets est un enjeu à la fois économique, écologique et politique : économique, car les investissements génèrent des coûts à court terme, la baisse du volume de déchets entraîne une diminution des besoins de services, et l'augmentation des déchets triés est susceptible d'engendrer des revenus éventuels en bout de chaîne ; écologique, parce qu'une meilleure gestion des déchets signifie de moindres ponctions sur les ressources naturelles, ainsi qu'une moindre pollution de l'air et des sols et de moindres émissions de gaz à effet de serre ; politique, enfin, parce qu'une transition mal gérée dans ce domaine peut se traduire par de forts mécontentements de la part des usagers.

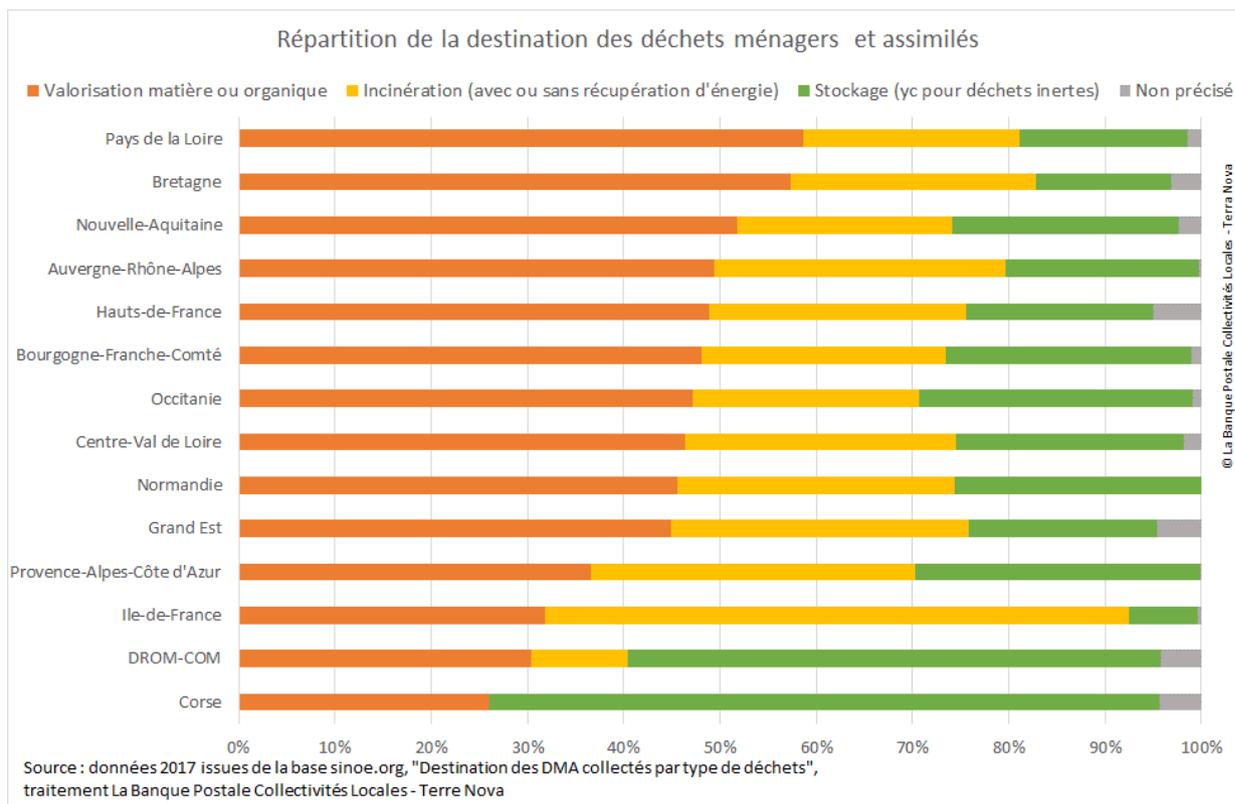
– **Les acteurs privés de la collecte et de la transformation**, qui accompagnent les collectivités devront créer des solutions nouvelles pour répondre à ces besoins et réfléchir aux enjeux de valorisation matières dans un contexte de réduction des volumes traités.

– **Les producteurs de biens**, qui supportent une part des coûts liés au recyclage dans le cadre de la responsabilité élargie des producteurs (REP) et qui doivent intégrer ces enjeux d'éco-conception et de recyclage dans leur stratégie de fabrication.

Le dialogue continu et constructif entre tous ces acteurs sera essentiel pour atteindre ces objectifs ambitieux.

L'impact organisationnel et économique de cette transition va être important pour les collectivités locales, qu'il s'agisse des évolutions liées au traitement ou de celles liées à la collecte. Si cette évolution est l'affaire de tous, les EPCI à fiscalité propre restent, en tant que gestionnaires, au cœur de la gouvernance de ce chantier et sont les garants de la qualité du service mais aussi de l'adhésion aux évolutions à venir par les usagers et les contribuables.

Ils devront trouver un équilibre économique délicat pour mettre en œuvre des collectes plus différenciées, ce qui reste à l'heure actuelle une source de coûts plus que d'économies, sans braquer les usagers réfractaires. Certains, notamment ceux qui ont réalisé d'importants investissements dans des solutions d'enfouissement, pourraient faire face à des problématiques de type « actifs échoués » et perdre une partie significative de leurs investissements passés devenus moins pertinents au regard de la nouvelle réglementation.



Il existe donc un *momentum* certain pour la gestion des déchets dans cette période où la prise de conscience forte coïncide avec un début de mandat (2020-2026) des maires et des présidents d'intercommunalités, qui disposent ainsi du temps nécessaire pour mener à bien la transformation de leur gestion.

Ces transformations auront un impact important sur l'environnement, sur la vie des usagers et les finances des collectivités locales, avec d'ores et déjà des disparités territoriales fortes entre celles qui se sont saisies du sujet et qui expérimentent des programmes innovants, et les autres.

## 1. CONTEXTE

### 1.1. Urgence écologique

Conséquence de la prise de conscience écologique, le service de gestion des déchets doit se transformer pour limiter son impact environnemental. Désormais, il ne s'agit plus de répondre uniquement aux enjeux d'hygiène et de salubrité mais aussi de préserver au maximum les ressources de la planète et de réduire au minimum l'impact local de solutions comme l'enfouissement et, dans une moindre mesure, l'incinération. Pour avoir une vision globale de l'impact écologique de ce service public et définir la stratégie adaptée, les collectivités territoriales doivent prendre en compte aussi bien les émissions de gaz à effet de serre générées par les différents dispositifs de collecte et de traitement des déchets que les émissions évitées grâce aux dispositifs de prévention et de valorisation matière et énergétique.

### 1.2. Un *momentum* politique

Les usagers du service public sont aussi des citoyens qui votent pour élire leurs représentants locaux. Les enjeux environnementaux sont devenus des enjeux politiques de premier plan. L'édition 2020 du baromètre<sup>31</sup> de l'ADEME « Les Français et le changement climatique » révèle que l'environnement reste la deuxième préoccupation des Français, malgré la crise sanitaire actuelle. Le succès de candidats écologistes dans plusieurs grandes villes françaises aux élections municipales de juin 2020 (Bordeaux, Lyon, Strasbourg, Tours...) confirme cette évolution. Pour nombre de municipalités, la diminution des impacts environnementaux des déchets fait partie de leurs engagements de campagne. La période 2020-2026 pourrait ainsi être une période de transformation importante pour les acteurs du secteur.

Pour les collectivités, la difficulté est d'accompagner cette évolution sans que les usagers la perçoivent comme une baisse de la qualité du service public. La diminution des fréquences de collecte, par exemple, n'est pas toujours bien perçue par les usagers, même si son impact

---

<sup>31</sup> [Baromètre « Les Français et le changement climatique » - Edition 2020 : l'environnement reste une préoccupation majeure des français malgré la crise, ademe.fr, décembre 2020.](#)

sur les volumes collectés est avéré. L'équation est parfois insoluble : comment répondre aux nouveaux besoins d'équipements sans augmenter les coûts du service pour les usagers ? À cela s'ajoute une difficulté liée à la temporalité : dans un premier temps, les investissements vont coûter davantage, les économies correspondantes ne s'observant que sur un temps plus long.

### **1.3. Un geste de tri qui se généralise : conséquence de la prise de conscience des impacts écologiques de notre consommation**

Le citoyen, également usager des services publics, consommateur et contribuable, a pris conscience des enjeux environnementaux et accorde davantage d'attention à ce qu'il consomme et aux déchets qu'il produit.

Une étude publiée par le CRÉDOC en mars 2019<sup>32</sup> indique que la prise de conscience écologique est en très forte progression : « 26 % des Français plaçaient l'environnement en tête de leurs préoccupations en 2018, un record en quarante ans dans l'enquête Conditions de vie et aspirations du CRÉDOC. » L'étude fait également ressortir le rôle-clé joué par les consommateurs : « 88 % de la population estime que les consommateurs doivent prendre en charge les problèmes environnementaux. »

L'émergence d'outils tels que l'éco-score, le succès des applications de notation qui évaluent les produits selon des critères environnementaux ou encore la multiplication des associations de citoyens faisant la promotion du « zéro déchet » illustrent ce phénomène.

Cette prise de conscience se concrétise dans le geste de tri. Selon les données de l'Observatoire international climat et opinions publiques<sup>33</sup> réalisé par Ipsos et EDF, 85 % des femmes et 77 % des hommes déclarent trier systématiquement ou presque leurs déchets.

Par conséquent, on observe, en France, une baisse du volume des ordures résiduelles ménagères<sup>34</sup>.

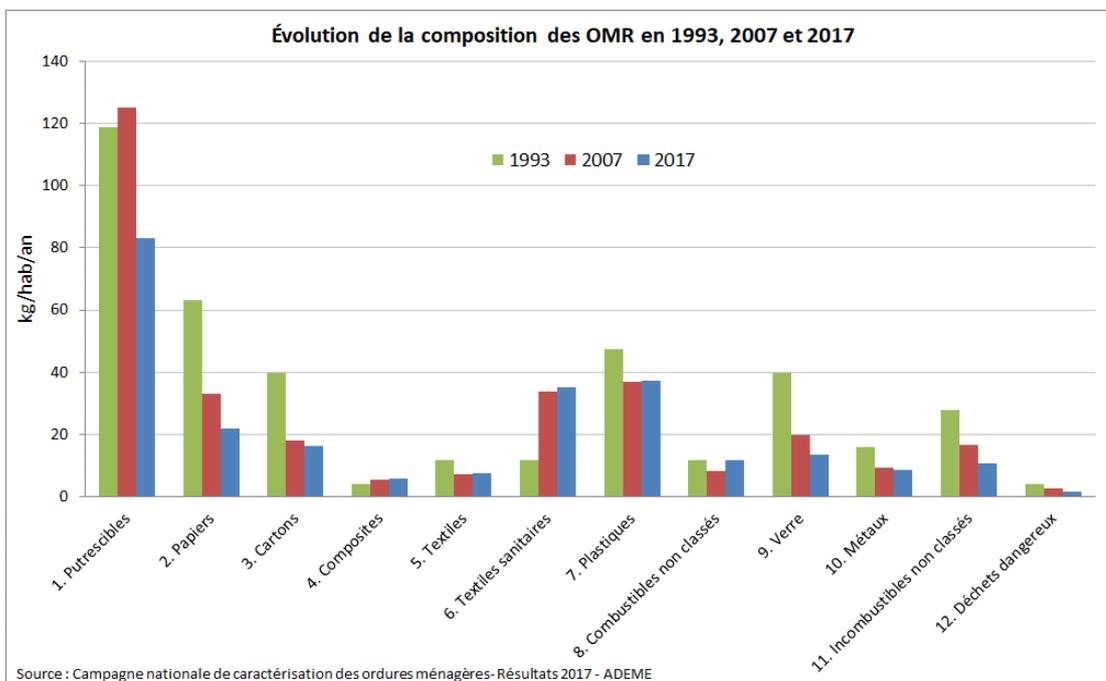
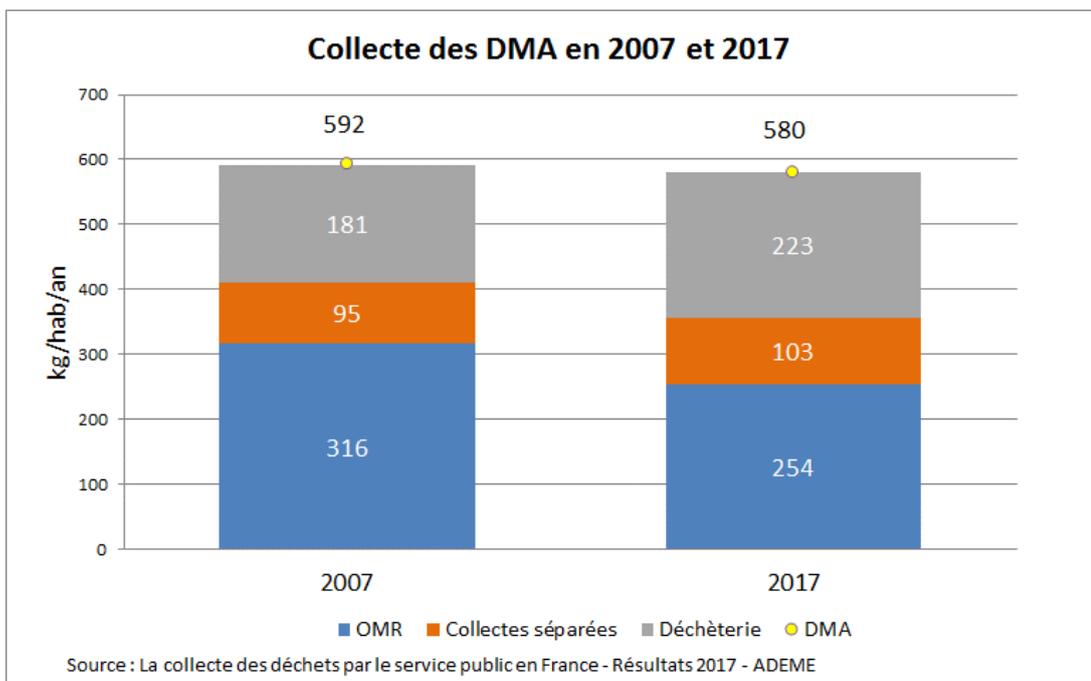
---

<sup>32</sup> « Consommation durable : l'engagement de façade des classes supérieures », CREDOC, mars 2019.

<sup>33</sup> <https://www.edf.fr/observatoire-opinion-rechauffement-climatique>

<sup>34</sup> Ordures ménagères résiduelles : déchets produits par les ménages, non collectés séparément (verre, emballages, papiers, voire déchets organiques), et présentés en mélange à la collecte. Elles demeurent, avec 17,1 millions de tonnes, le principal flux des déchets collectés par le service public de gestion des déchets.

Les chiffres-clés des déchets publiés par l'ADEME en 2020 indiquent que les quantités de déchets collectés en mélange (non triés) reculent régulièrement depuis 2005, au rythme de 1,5 % par an en moyenne en tonnage et de 2 % en kilogramme par habitant. En 1993, la production moyenne annuelle d'OMR par habitant était de 365 kg/hab, elle est passée à 316 kg/hab en 2007 pour atteindre 254 kg/hab en 2017.



**Terra Nova et La Banque Postale**  
La gestion du service des déchets ménagers par les collectivités locales en France

Si le volume d'OMR diminue, le volume de déchets recyclés progresse, conséquence de l'augmentation du geste de tri.

Selon l'éco-organisme Citeo, 70 % des emballages ménagers seraient recyclés en 2019 en France. Cette performance est possible car les Français trient de mieux en mieux. De plus, les travaux de recherche en éco-conception ont permis de faire évoluer les processus de fabrication et de conception des emballages et des modes de distribution (limitation des emballages, développement du vrac, affichage du logo Triman, etc.). Cependant, la marge de progression reste importante (le recyclage des emballages plastiques n'atteint que 29 %), et les efforts fournis ne sont pas encore suffisants au vu des objectifs à atteindre<sup>35</sup>.

Si l'on souhaite rompre avec le modèle de l'économie linéaire (extraire, produire, consommer, jeter) et atteindre 100 % de recyclabilité, ce que les consommateurs appellent de leurs vœux, cela entraînera des changements importants dans nos modes de vie et nos habitudes de consommation. Ce changement de modèle, nécessaire au regard des urgences écologiques, nécessite l'adhésion des consommateurs, des investissements financiers et du temps de mise en œuvre.

#### **1.4. Une réglementation plus contraignante qui va nécessiter de limiter l'enfouissement et de répondre à l'accroissement des volumes de déchets triés**

Les récentes évolutions de la réglementation<sup>36</sup> imposent à l'ensemble des acteurs de nouvelles conditions et de nouveaux objectifs (cf. annexe 1).

Avec la réduction de 50 % de la mise en décharge à l'horizon 2025, prévu par la loi TECV<sup>37</sup>, les exutoires vont se raréfier. Les collectivités, dont le système reposait majoritairement sur l'enfouissement technique dans un centre de stockage, vont donc devoir trouver des débouchés nouveaux.

---

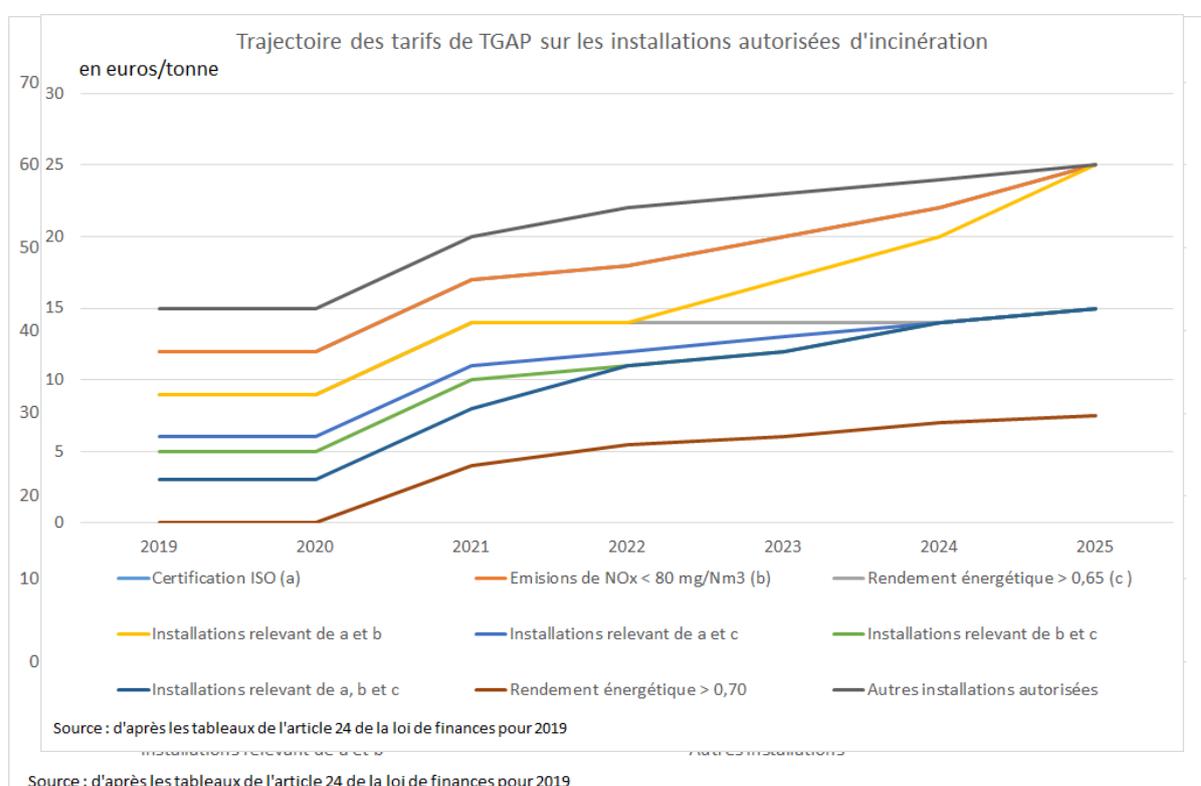
<sup>35</sup> 3,631 millions de tonnes de déchets ont été recyclées en 2019, soit 104 000 tonnes de plus qu'en 2018. Citeo souligne notamment la progression de la collecte des plastiques (+ 35 000 tonnes), du fait de la simplification des consignes de tri déjà réalisée dans une partie de la France. Pour autant, cette matière, tous types de plastique confondus, reste à un taux de recyclage de 29 % (+ 2 points par rapport à 2018).

<sup>36</sup> Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire - Loi Transition énergétique pour une croissance verte - Hausse de la TGAP.

<sup>37</sup> Le contenu et les modalités d'élaboration des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets sont précisés par le décret n° 2016-811 du 17 juin 2016 relatif à la loi n° 2015-992 du 17 août 2015.

La hausse de la fiscalité via la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les tonnes de déchets incinérés ou enfouis va par ailleurs entraîner une augmentation du coût du traitement et inciter les collectivités à privilégier la prévention et le recyclage.

L'article 24 de la loi de finances pour 2019 a en effet prévu un renforcement de la composante de la TGAP relative aux déchets stockés et incinérés afin de développer le recyclage des déchets (dont le coût, assumé par les collectivités, excède aujourd'hui celui du stockage ou de l'incinération). En parallèle, le taux de TVA sur les activités de tri est abaissé (article 190, LFI 2019).



L'extension des consignes de tri d'ici 2022 va également avoir un effet sur les débouchés. Elle va nécessiter la modernisation des centres de tri et le redimensionnement des usines de recyclage pour intégrer les évolutions technologiques et absorber l'augmentation des volumes. Selon Citeo, entre 130 000 et 140 000 tonnes de plastique supplémentaires seront collectées à terme<sup>38</sup>. Certains centres de tri ne seront plus adaptés pour trier les nouveaux

<sup>38</sup> « Extension des consignes de tri » - Rapport d'étape 2017.

flux concernés par l'extension des consignes plastique (pots, barquettes et films en plastique). Ils vont devoir être modernisés et automatisés pour atteindre les exigences techniques des nouvelles filières de recyclage.

Enfin, la généralisation du tri à la source des biodéchets d'ici au 31 décembre 2023, conformément à la loi AGECC (anti-gaspillage pour une économie circulaire), va également impacter l'organisation du système de collecte et de traitement car il va nécessiter la mise en place de nouveaux dispositifs de collecte séparés des biodéchets et le développement de campagnes de sensibilisation et de promotion de ces dispositifs auprès des ménages.

Face à ces évolutions réglementaires, qui vont nécessiter de nombreux investissements, la gestion du service des déchets doit reposer sur une stratégie intégrée (prévention et gestion) et multi-acteurs. Les collectivités locales doivent ainsi associer plus largement les acteurs économiques, et notamment les producteurs de biens, pour mieux anticiper et coordonner la définition de la mise en œuvre de leur politique générale de gestion et de prévention des déchets. *In fine*, l'effort doit être collectif pour porter ses fruits.

#### **Encadré 8 : Le rôle des différents échelons territoriaux dans la gestion du service public des déchets ménagers**

Si, depuis les lois MAPTAM et NOTRe, les intercommunalités à fiscalité propre assurent la gestion (collecte et traitement) des déchets des ménages, l'État et les échelons régionaux et départementaux jouent également un rôle important.

L'État élabore la politique générale de gestion de l'ensemble des déchets (dangereux, non dangereux et inertes, quel que soit leur producteur) sur le territoire. Il définit des objectifs dans le temps, dont certains reprennent des dispositions de directives européennes, qui portent sur la réduction des quantités de déchets, les méthodes de valorisation ou encore les incitations financières. Quatre principaux documents fixent cette politique : le Programme national de prévention des déchets 2014-2020 élaboré en août 2014, le Plan de réduction et de valorisation des déchets 2025 de décembre 2016, la Feuille de route pour l'économie circulaire d'avril 2018 et le Plan national de gestion des déchets d'octobre 2019. Les collectivités locales sont concernées par ces objectifs mais également tous les acteurs de l'économie (producteurs, consommateurs...).

Les dépenses de l'État au titre de la gestion des déchets s'élèvent à 7 millions d'euros en 2019<sup>39</sup>.

Les régions<sup>40</sup>, dans la lignée du Plan national de gestion des déchets, sont chargées de coordonner, à leur échelle, les actions à entreprendre pour atteindre les objectifs nationaux de la politique de valorisation des déchets. La loi NOTRe leur a imposé l'élaboration de plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD). Ces plans définissent la stratégie globale de gestion des déchets en se basant notamment sur l'état des lieux des infrastructures existantes, les outils de prévention et les perspectives de volume de déchets collectés d'ici six à douze ans. Ils doivent par exemple définir des capacités maximales admissibles pour les déchets pouvant être mis en décharge et incinérés sans valorisation énergétique, de manière à promouvoir la prévention, la réutilisation et le recyclage des déchets.

Les montants consacrés par les régions à la politique des déchets sont de 13 millions d'euros en 2019<sup>41</sup>. Par rapport à 2015, ces dépenses sont en hausse de 35 %, en lien avec leurs nouvelles obligations depuis la loi NOTRe.

Les départements, avant la loi NOTRe, avaient en charge la compétence de planification en matière de déchets non dangereux et du BTP, qui est désormais dévolue aux régions. Les départements ont donc vu leur compétence réduite mais ils peuvent de façon facultative continuer à jouer un rôle en matière de prévention des déchets (dépôts illégaux sur la voirie par exemple) ou de soutien logistique ou financier des territoires. En 2019, les départements consacrent encore 13,8 millions d'euros<sup>42</sup> à la politique des déchets bien que leurs dépenses soient en baisse de 57 % par rapport à 2015.

Cumulées, les sommes consacrées aux déchets par les départements et les régions depuis 2015 ont enregistré une forte baisse passant de 42,1 millions d'euros à 26,8 millions d'euros. Cette diminution de 36 % (principalement du fait des départements) est à mettre en perspective avec le transfert aux régions de la planification de tous les déchets et la suppression de la clause générale de compétence. Les départements n'étant plus

---

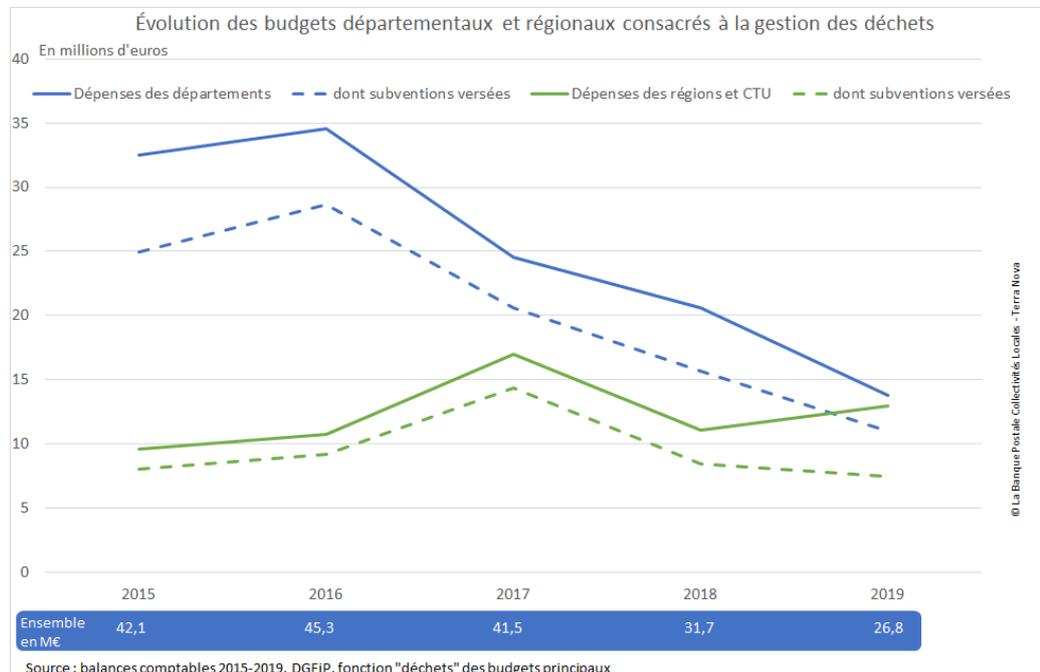
<sup>39</sup> Source : Comptes nationaux 2019, dépenses des administrations publiques par fonction, INSEE.

<sup>40</sup> Et les collectivités territoriales uniques (CTU).

<sup>41</sup> Source : Analyse des comptes par fonction des régions, DGFIP 2019.

<sup>42</sup> Source : analyse des comptes par fonction des départements, DGFIP 2019.

compétents, leur aide devient facultative et certains se désengagent. Ainsi, alors qu'en 2015 ils étaient 76 à intervenir en matière de déchets via des subventions, ils ne sont plus que 47 en 2019.



## Tableau synthétique de répartition des compétences en matière de gestion des déchets

État	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Élaboration du Plan national des déchets</li> <li>- Élaboration de la Feuille de route économie circulaire (FREC)</li> <li>- Élaboration du Programme national de prévention des déchets</li> </ul>
Région	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planification des déchets : élaboration du PRPGD (article L.541-14 du Code de l'environnement)</li> <li>- Animation et accompagnement des parties prenantes concernées afin d'assurer la coordination nécessaire à l'atteinte des objectifs du plan (article R.541-25 du Code de l'environnement)</li> </ul>
EPCI à fiscalité propre	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Collecte des déchets des ménages ainsi que des déchets dits assimilés.</li> <li>- Établissement du règlement de collecte (article L.2224-16 du Code de l'environnement)</li> <li>- Traitement et valorisation des déchets</li> <li>- Élaboration du Programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) (article L.541-15-1 du Code de l'environnement)</li> </ul>
Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Délivrance des autorisations aux installations classées (de traitement des déchets)</li> <li>- Contrôle de ces installations</li> </ul>

### Exemple d'intervention régionale : la région PACA, territoire d'initiative Zéro Déchet Plastique

Dans le cadre de son plan climat régional « Une Cop d'Avance », la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a lancé son programme Zéro Déchet Plastique, dont le but est de préserver la mer Méditerranée et les milieux naturels de la région en prônant la valorisation du recyclage des déchets plastiques. Dans ce cadre, la région propose une charte d'engagement « Charte Sud Zéro Plastique », s'adressant aux collectivités locales, aux établissements scolaires ou encore aux entreprises. L'animation en est gérée par l'ARBE (Agence régionale pour la biodiversité et l'environnement). Comme son nom l'indique, l'objectif est d'atteindre zéro déchet plastique en Méditerranée à l'horizon 2030 (action n° 60, « Une Cop d'Avance »).

La Charte a pour objectif d'accompagner les adhérents dans leurs projets :

- de sensibilisation à la réduction de déchets plastiques ;

**Terra Nova et La Banque Postale**

La gestion du service des déchets ménagers par les collectivités locales en France

- de sensibilisation à une utilisation modérée des matières plastiques ;
- de gestion et de valorisation des déchets plastiques.

Les adhérents peuvent se rendre sur [www.maregionsud.fr](http://www.maregionsud.fr) afin d'accéder à l'appel à projets « Ensemble, pour une nature zéro déchet plastique », leur permettant de trouver des solutions de financement pour leurs projets. Entre 2017 et 2021, la Région avait déjà engagé 1,3 million d'euros dans le cadre de cet appel à projets. Cela a permis de financer la réalisation de soixante-deux projets portés par des collectivités locales, les associations et des entreprises.

Exemple de projet : la communauté de communes du Sisteronais-Buëch a mis en place une collecte de films plastiques agricoles sur une des déchetteries du territoire pour une durée de deux semaines. Cette action a eu pour but de sensibiliser les acteurs agricoles et d'élevage et de favoriser une meilleure collecte, gestion et valorisation de ces déchets spécifiques.

## **2. DES DÉFIS ORGANISATIONNELS, ÉCONOMIQUES ET TECHNOLOGIQUES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES GESTIONNAIRES DE DÉCHETS**

### **2.1. Des défis organisationnels et stratégiques**

Les régions sont des acteurs essentiels du dispositif car ce sont elles qui ont la charge d'anticiper les conséquences des évolutions environnementales et réglementaires, et d'accompagner l'ensemble des acteurs de leur territoire dans cette transformation (*cf.* encadré 8 sur le rôle des échelons territoriaux).

La réduction de moitié, d'ici 2025, des déchets mis en décharge et le refus de la Chine, la Malaisie, l'Inde et la Thaïlande de traiter les déchets européens, même triés, vont nécessiter la mise en place de débouchés autonomes de la part des collectivités locales, et notamment la création d'usines d'incinération. Les débouchés étant plus rares, les prix risquent d'augmenter, au moins au début. C'est donc l'indépendance stratégique, comme financière, et l'autonomie des collectivités locales dans le traitement des déchets qui sont en jeu.

**Terra Nova et La Banque Postale**

La gestion du service des déchets ménagers par les collectivités locales en France

## **L'importance du signal prix des matières recyclées et des filières de valorisation**

Des blocages économiques freinent encore le développement des filières de recyclage. Il n'est pas toujours intéressant économiquement pour les industriels d'utiliser des matières recyclées car leur coût est parfois plus élevé que celui des matières premières.

Dans un contexte de prix du pétrole relativement bas, comme lors de la crise sanitaire de 2020, de nombreuses filières sont difficiles à valoriser. Par exemple, la production d'énergie grâce au combustible solide de récupération (CSR) issu du tri est actuellement peu rentable. L'énergie fossile étant très peu chère, ce n'est pas compétitif comparativement au prix du gaz (notamment le gaz de schiste). Les revenus générés par la vente de chaleur issue des chaudières CSR sont limités car peu d'industriels sont prêts à payer aussi cher lorsque le coût de l'énergie est si faible.

Le traitement des déchets avait trouvé un nouvel équilibre économique, remis en cause aujourd'hui par le prix bas de l'énergie et la faible valorisation des matières, qui incitent moins les industriels à utiliser des matériaux recyclés.

En 2016, les exportations françaises de déchets se montaient à 4,2 milliards d'euros pour 1,6 milliard d'euros d'importations, soit un solde commercial positif de 2,6 milliards d'euros<sup>43</sup>. La fermeture de la Chine à la récupération des papiers, plastiques et cartons a modifié les équilibres du marché et entraîné une forte baisse du cours mondial de la valorisation. Selon Philippe Carpentier, président de Federec<sup>44</sup>, le chiffre d'affaires réalisé par les recycleurs revendant les déchets de papier carton triés a chuté de 26 % sur la seule année 2018, passant de 918 à 729 millions d'euros. Et la crise s'est amplifiée en 2019, les prix s'effondrant du fait de l'absence de débouchés<sup>45</sup>.

Pour répondre à ces besoins, il devient nécessaire de développer des filières de récupération pour utiliser les papiers et cartons triés par les usagers. Les usines sont trop peu nombreuses aujourd'hui sur le territoire européen. De nombreuses collectivités ont investi dans des

---

<sup>43</sup>Plan national de gestion des déchets, octobre 2019, ministère de la Transition écologique et solidaire – [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20national%20des%20dechets\\_octobre%202019.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20national%20des%20dechets_octobre%202019.pdf)

<sup>44</sup>Fédération professionnelle des entreprises du recyclage créée en 1945. Elle représente 1 200 entreprises, des multinationales aux PME en passant par les ETI, répartis sur l'ensemble du territoire français et dont l'activité consiste en la collecte, le tri, la valorisation matière des déchets industriels et ménagers ou le négoce/courtage de matières premières issues du recyclage (MPIR).

<sup>45</sup>Les Echos, octobre 2019, « Crise ouverte dans le recyclage du papier carton ».

centres de tri, mais encore faut-il que ces déchets triés puissent ensuite être réutilisés. La fermeture prochaine du site de Chapelle Darblay, du groupe finlandais UPM, producteur de papier 100 % recyclé depuis 1999, ne devrait pas aider la filière du recyclage.

À défaut d'incitations économiques suffisantes, la réglementation risque d'imposer aux entreprises d'utiliser une part sensible de matière recyclée et la mise en place d'une filière de recyclage durable.

La transposition dans le droit français de la directive européenne SUP (*single-use plastics*) de juin 2019, qui impose l'incorporation de 25 % de plastique recyclé en 2025 pour les bouteilles plastiques, suit cette orientation. L'article 61 de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) prévoit que « la mise sur le marché de certaines catégories de produits et matériaux peut être subordonnée au respect d'un taux minimal d'incorporation de matière recyclée ». Un décret, non publié à ce jour, devrait spécifier les catégories de produits et matériaux visés, les taux d'incorporation, leur trajectoire pluriannuelle d'évolution et les caractéristiques des matières premières renouvelables exemptées.

Cette obligation d'incorporer de la matière recyclée risque d'avoir un impact sur les prix. L'emballage et le produit final coûteront plus cher, au moins temporairement, tant que les économies d'échelle et les progrès technologiques n'auront pas permis d'inverser la tendance.

#### L'exemple du plastique

La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi AGEC) prévoit l'interdiction en France, d'ici 2040, des plastiques à usage unique. Cette mesure très incitative devrait pousser les industriels à utiliser davantage de plastique recyclé.

Or, aujourd'hui, les billes de plastique recyclé coûtent plus cher que le plastique directement issu de la matière vierge. Cela s'explique par plusieurs raisons :

- la totalité des externalités négatives et l'empreinte carbone de la matière vierge ne sont pas prises en compte dans le prix à l'achat ;
- *a contrario*, le plastique recyclé engage un vrai surcoût car il nécessite la mise en place d'une chaîne de valeur. Ce surcoût impacte son prix à l'achat.

Dans une logique purement économique, son utilisation n'est donc aujourd'hui pas rentable pour les metteurs en marché.

### **Encadré 9 : La nouvelle politique chinoise mise en place à partir de 2017 a entraîné de fortes restrictions d'import et bouleversé les équilibres en place**

Figurant jusqu'à présent parmi les principaux importateurs de déchets au monde, la Chine a fait évoluer sa politique en 2017 en mettant en place le programme « Politique nationale de l'épée », qui limitait déjà fortement le volume de déchets importés en imposant des normes plus strictes. Depuis janvier 2021, elle a définitivement interdit les importations de tous les types de résidus. La Chine refuse désormais d'apparaître comme « la poubelle du monde ».

Les raisons évoquées publiquement par Pékin sont principalement écologiques. Pour protéger son environnement, elle limite l'entrée de matériaux polluants sur son sol. Plusieurs autres facteurs sont également susceptibles d'expliquer cette fermeture des frontières : la croissance chinoise des dernières années et le développement industriel du pays nécessitent moins de matériaux de basse qualité et ont engendré une augmentation des volumes de déchets intérieurs.

Une des conséquences de cette fermeture pourrait être l'intensification des flux de déchets vers les autres pays en développement, notamment en Asie du Sud-Est, avec les enjeux sociaux et environnementaux qui en découlent.

En réaction, l'Union européenne a mis en œuvre de nouvelles règles qui imposent des contrôles plus stricts des exportations de déchets plastiques de l'UE vers les pays de l'OCDE ainsi que leur importation dans l'UE. Cette décision sur les transferts de déchets plastiques vers les pays tiers avait été approuvée en 2019 par les États à la Convention de Bâle<sup>46</sup>.

## **2.2. Des défis techniques et industriels**

Pour passer d'une économie linéaire à une économie circulaire, la collecte, le mode de traitement, le recyclage et la valorisation d'un produit doivent être anticipés dès sa création par les producteurs. Dès la conception du produit, il faut se demander ce que la matière va devenir, comment la réutiliser, la réemployer, la valoriser.

---

<sup>46</sup> <https://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-f.pdf>

Le développement des filières Responsabilité élargie des producteurs (REP) et des éco-organismes a permis de développer considérablement la filière recyclage et de trouver des débouchés pour répondre aux objectifs fixés par les différentes réglementations (cf. encadré 5).

Malheureusement, il existe encore des déchets ménagers qui ne sont toujours pas recyclés, ni recyclables, ni biodégradables<sup>47</sup> (jouet, couche-culotte, lingette, mouchoir, tube de dentifrice, etc.), et seules une vingtaine de filières REP ont été créées.

Des blocages industriels et technologiques freinent encore le développement du recyclage de certains biens de consommation. Ces blocages sont signalés aux filières industrielles afin qu'elles cessent la production de contenants impossibles à recycler. Néanmoins, il est difficile pour les metteurs en marché d'y répondre tout en maintenant des conditions de consommation satisfaisantes pour les consommateurs. Certains emballages plastiques assurent par exemple une fonction sanitaire essentielle qui permet d'augmenter la durée de conservation des produits. Les industriels ne disposent pas aujourd'hui de tous les outils pour répondre à cette demande et des efforts importants en recherche et développement sont nécessaires.

La loi AGEC prévoit la création de 2021 à 2025 d'une dizaine de filières supplémentaires sur des produits jusqu'ici sans solution de recyclage. Elle prévoit également d'interdire d'ici 2030 les produits non recyclables. Différentes étapes sont prévues dans ce calendrier qui imposent des délais très serrés pour l'ensemble des acteurs concernés. Dès 2022, par exemple, les jouets, articles de sport, de loisir, de bricolage ou de jardinage (hormis ceux qui relèvent du principe de responsabilité élargie du producteur au titre d'une autre catégorie) devront être soumis à la responsabilité élargie du producteur et soutenir ainsi le service public des déchets ménagers.

---

<sup>47</sup><https://www.paprec.com/fr/comprendre-le-recyclage/guide-du-recyclage/les-bons-gestes-que-faire-des-dechets-qui-ne-vont-pas-a-la-poubelle/>

### 2.3. Des défis environnementaux : les impacts écologiques du service de gestion des déchets

Le traitement des déchets génère des émissions de gaz à effet de serre : la mise en décharge de déchets organiques, par exemple, engendre des émissions de dioxyde de carbone, et certains dispositifs de combustion peuvent émettre du dioxyde d'azote. De nombreux polluants<sup>48</sup> sont également susceptibles d'être émis par les dispositifs de traitement de déchets, majoritairement lors de leur incinération. Les niveaux d'émission restent néanmoins très variés car ils dépendent des niveaux de performance et des conditions d'exploitation des installations et de la nature des déchets traités.

L'impact négatif des déchets sur la santé des sols et la qualité des eaux est également avéré<sup>49</sup>. Les centres de stockage et les zones d'épandage de déchets sont les principales sources de pollution de l'eau. Lors du stockage, sous l'action conjointe de l'eau de pluie et de la fermentation naturelle, les déchets produisent des rejets liquides appelés « lixiviats », qui contiennent une pollution azotée et des métaux lourds. S'ils sont trop abondants, ils peuvent provoquer l'asphyxie des organismes aquatiques. Les lixiviats ne peuvent donc être rejetés directement dans le milieu naturel et doivent être collectés et traités. Malheureusement, il arrive que les bassins de stockage contenant des lixiviats débordent ou que des fuites se produisent. Les lixiviats rejoignent alors les eaux souterraines, au risque de polluer les nappes phréatiques. Les exploitations de stockage étant de plus en plus réglementées et contrôlées, ce type d'accident se produit, cependant, de plus en plus rarement.

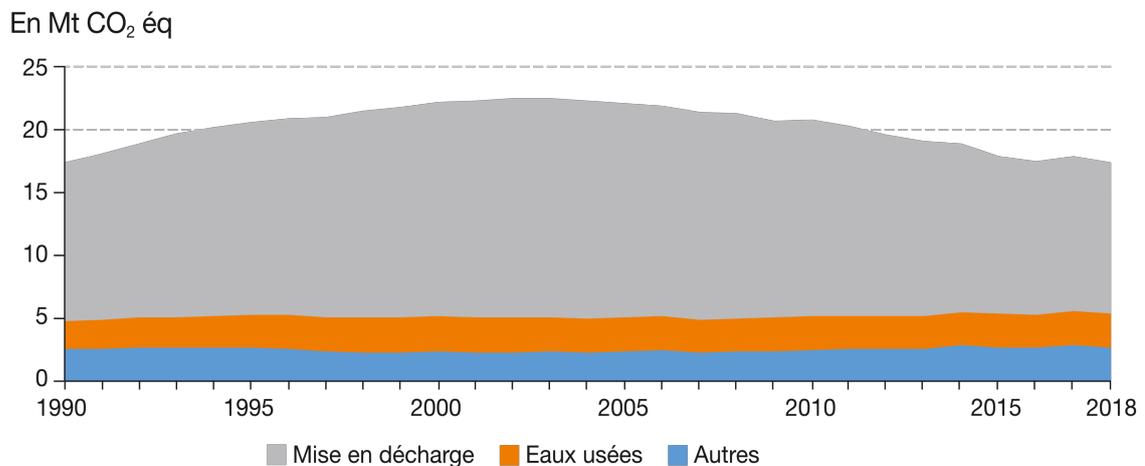
---

<sup>48</sup> Particules, gaz précurseurs d'acidification, composés organiques volatils, bioaérosols, etc.

<sup>49</sup> ADEME, « Évaluation environnementale des plans d'élimination des déchets ».

[http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/5949\\_Guide\\_EEPED\\_090806.pdf](http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/5949_Guide_EEPED_090806.pdf)

## Émissions de gaz à effet de serre dues à la gestion des déchets en France<sup>50</sup>



### 3. DES FREINS POLITIQUES

#### 3.1. Des citoyens encore à convaincre

Les Français sont de plus en plus enclins à trier leurs déchets. Par exemple, la collecte de biodéchets par les particuliers augmente. Mais les efforts à fournir pour répondre aux objectifs de la réglementation et permettre à tous les particuliers de disposer d'une solution pratique de tri à la source avant 2025 sont élevés. D'ores et déjà, plusieurs collectivités se sont engagées dans une démarche de tri à la source et de collecte séparés des biodéchets mais la France est encore très loin de pays comme l'Allemagne, la Suisse, l'Autriche ou l'Italie, où cette pratique est beaucoup plus développée.

L'exemple de la collecte du verre prouve que les citoyens sont prêts à coopérer s'ils sont correctement informés. En France, le verre est collecté à 85 %<sup>51</sup> principalement dans le cadre des apports volontaires. Aujourd'hui, 70 % des emballages et des papiers sont triés par les usagers. Le geste de tri est donc entré dans les normes de vie collective ; toutefois, des efforts supplémentaires vont encore être demandés aux usagers.

<sup>50</sup> Note : non compris l'incinération des déchets avec récupération d'énergie (incluse dans l'industrie de l'énergie).  
Source : AEE (Agence européenne pour l'environnement), 2020.

<sup>51</sup> « Chiffres clés du recyclage des emballages ménagers en 2019 », Citeo.

De plus, les nouvelles infrastructures à construire pour répondre aux nouveaux enjeux vont, elles aussi, nécessiter l'adhésion de la population. Pour limiter l'enfouissement des déchets par exemple, il va falloir agrandir les usines d'incinération existantes et en créer de nouvelles. Les usines d'incinération des déchets sont des sites industriels contrôlés, dont les seuils d'émissions ont été diminués pour limiter l'impact écologique et sanitaire. Elles permettent de récupérer de la chaleur pour alimenter les réseaux de chaleur urbains ou industriels, souvent en remplacement des chaufferies qui fonctionnent au gaz voire au fioul.

Cependant, l'incinération souffre aujourd'hui d'une très mauvaise image (fumée nocive et pollution de l'air), et les riverains sont nombreux à s'opposer à la construction de nouvelles usines. Cette difficulté d'acceptabilité va compliquer la démarche des territoires aujourd'hui complètement dépendants de l'enfouissement.

Il existe actuellement 205 installations de stockage qui traitent 18,7 millions de tonnes de déchets entrants. Alors que, depuis 2006, le tonnage de déchets enfouis était en constante diminution, il est remonté en 2018 à un niveau proche de celui de 2012-2014. Ce phénomène s'explique notamment par l'amélioration de la qualité du tri, qui entraîne une augmentation des résidus de traitement refusés au tri. Le nombre d'installations de stockage poursuit, quant à lui, sa décroissance<sup>52</sup> conformément aux objectifs de la nouvelle réglementation.

### **3.2. Des disparités territoriales fortes**

Si l'implication des habitants est essentielle à la réussite des objectifs de réduction des volumes de déchets, les efforts à fournir pour les atteindre ne sont pas les mêmes pour tous. La politique de gestion des déchets doit s'adapter aux contraintes des usagers. Il existe de fortes disparités territoriales, géographiques, sociales, culturelles. Les outils à mettre en place diffèrent selon les morphologies d'habitat et la composition de la population. Aujourd'hui, il reste encore des usagers qui ne mettent pas leurs déchets dans les poubelles, ne trient pas, font des dépôts sauvages.

---

<sup>52</sup> ADEME, « Le traitement des Déchets Ménagers et Assimilés- Exploitation des données de l'enquête sur les installations de traitement des déchets ménagers et assimilés en France en 2018 ».

Les enjeux ne sont pas les mêmes selon les typologies d'habitat, en fonction de la surface des logements et de la présence ou non de jardins.

#### **Retour d'expérience de la métropole de Limoges sur le compostage des biodéchets**

La métropole de Limoges a mené une expérimentation sur la collecte de biodéchets et en a tiré les enseignements suivants.

- Dans l'habitat pavillonnaire, les habitants ont plus de place pour disposer différents bacs de collecte, et le compostage individuel fonctionne très bien. Les efforts des usagers s'inscrivent dans la durée, les déchets sont réduits directement à la source. Ils ne sont pas collectés par le service public, et cela fait baisser les coûts du service (60 % de compostage sur ce type d'habitat pour Limoges Métropole).

- Dans des habitats verticaux, la situation est très différente. Il faut développer des sites de compostage collectif en pied d'immeuble, nécessitant souvent de l'accompagnement pour que le dispositif perdure. Cette pratique ne représente qu'un faible pourcentage de la collecte totale, mais mobilise beaucoup d'énergie et engendre des coûts qui limitent le déploiement du dispositif à l'échelle de l'ensemble de l'habitat vertical. Pour donner à tous les habitants la possibilité de faire du compostage, il faut proposer des dispositifs d'apport volontaire ou de tri en bac individuel.

Cela entraînera forcément un coût supplémentaire pour la collectivité, dont des coûts récurrents de fonctionnement (technicité des bennes, lavage des équipements, sacs et bio-seaux), qu'il faudra assumer en augmentant la fiscalité associée.

Il existe également une segmentation par âge. Les étudiants, pourtant sensibilisés dans le cadre de leur parcours scolaire, semblent moins réceptifs<sup>53</sup> que les familles.

Enfin, la pratique du tri des déchets semble différer selon les catégories socioprofessionnelles des habitants. Plusieurs collectivités mettent en place des outils spécifiques dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et des campagnes de communication ciblées pour sensibiliser les usagers les plus réfractaires.

---

<sup>53</sup> Audition de Limoges Métropole.

### 3.3. Des coûts qui risquent d'augmenter à court terme mais pour des économies sur plus long terme

Au total, les coûts liés à la collecte et au traitement des déchets vont probablement augmenter dans les prochaines années pour les raisons suivantes :

- **la sévérité de la fiscalité environnementale** (TGAP), qui augmente fortement en six ans et dont les effets se font sentir sur le coût de traitement ;
- **l'adaptation et la modernisation des équipements**, qui vont nécessiter des investissements importants pour répondre aux nouveaux objectifs de la réglementation et aux enjeux de la transition écologique ;
- **le fractionnement en flux de plus en plus distincts** de la collecte et du traitement, dont on peut faire porter la charge directement soit aux opérateurs qui le répercuteront ensuite dans leurs prix (l'augmentation du nombre de collectes signifiant une hausse des coûts) soit en demandant aux citoyens de faire une partie du travail en apportant directement leurs déchets dans des points de collecte fixes ;
- **la multiplication des campagnes de communication** et de sensibilisation des usagers, nécessaires pour impliquer davantage tous les habitants ;
- **la multiplication des collectes sélectives et des filières à Responsabilité élargie des producteurs** (REP), qui va entraîner une réduction des économies d'échelle et *in fine* une augmentation des coûts pour le consommateur.

Conséquence de l'intégration de coûts supplémentaires et de cette fiscalité qui progresse, la TEOM pourrait augmenter graduellement à court terme. Le prix du traitement pourrait également être répercuté sur celui des biens de consommation en amont de la chaîne.

Même s'ils sont convaincus du principe, il peut être difficile de faire admettre aux citoyens que leurs efforts (multiplication du tri, apport volontaire) ne se répercuteront pas nécessairement sur leurs contributions.

## 4. RECOMMANDATIONS

Les recommandations présentées ci-dessous ont été élaborées uniquement par Terra Nova.

### 4.1. Communication et sensibilisation des usagers vis-à-vis du service public

**La communication et les campagnes de prévention** sont indispensables pour sensibiliser des populations parfois hétérogènes, les informer sur le fonctionnement du système de tri et les pousser à agir. Cette communication, ciblée, doit être adaptée aux différents publics (habitants de logements individuels et collectifs, vacanciers, étudiants, habitants étrangers, etc.).

Il existe actuellement de nombreux outils mis en place par les collectivités ou par les opérateurs directement (ambassadeurs du tri dans les immeubles, publication de guides pour l'utilisateur, création de sites Internet). L'utilisation des outils digitaux peut permettre de toucher plus largement les populations et de les impliquer davantage (vidéos, calculateurs d'équivalence valorisation, applications sur mobiles<sup>54</sup>, dessins animés...).

**La mise en place de l'affichage environnemental** sur les biens et services, type éco-score, introduit dans la loi Climat et Résilience sera généralisé après une phase d'expérimentation de cinq ans. Il va permettre au consommateur de faire un choix en fonction de critères écologiques (empreinte carbone, présence ou non de matières recyclées dans le produit, etc.). Cette mesure aura également des répercussions sur la conception des produits, puisqu'elle encouragera les producteurs à fabriquer des produits les plus écologiques possible, afin de bénéficier des meilleurs niveaux d'affichage.

**L'éducation** est également un vecteur-clé de la sensibilisation au recyclage, à la lutte contre le gaspillage alimentaire et à la consommation responsable. Les pratiques de compostage, par exemple, peuvent s'expérimenter en aval des cantines dans les écoles et les collèges, des cours de SVT pouvant s'articuler sur cette pratique ; du matériel pédagogique pourrait être conçu et mis en ligne à destination des enseignants dans ce sens. Des syndicats de collecte et de traitement<sup>55</sup> organisent déjà des sessions de formation à l'attention des élèves

---

<sup>54</sup> Cf. Applications « Le bon tri », « Triez facile ! » ou encore « Hoali ».

<sup>55</sup> Depuis 1999, VAL-ECO propose des animations auprès des scolaires, de la maternelle jusqu'au collège, autour du tri sélectif. La prévention est alors brièvement abordée à travers le compostage et le réemploi des objets (récup'art).

et impliquent les enseignants. Les supports de prévention utilisés à cette occasion, de type « poubelles pédagogiques », pourraient être généralisés.

À terme, l'extension des consignes de tri devrait simplifier la communication. La généralisation de la poubelle jaune unique, qui permet de recycler l'ensemble des emballages, devrait être un accélérateur. Les consignes seront ainsi les mêmes partout en France. En décembre 2020, selon les chiffres du Baromètre de l'action publique<sup>56</sup>, plus de 33 millions d'habitants y avaient accès alors qu'ils étaient seulement 15 millions en juin 2017, soit une progression de 115 %. L'objectif est que ces pratiques soient admises par tous d'ici une dizaine d'années, comme c'est aujourd'hui le cas pour le tri du verre.

**Néanmoins, le message principal devra toujours être celui d'un objectif de réduction globale du volume de déchets. Il est toujours utile de rappeler que le meilleur déchet reste celui qu'on ne produit pas, indépendamment des dispositifs et outils mis à l'œuvre pour le collecter et le traiter.**

## 4.2. Incitations

### a) Mise en place de nudges incitatifs

Certaines collectivités aujourd'hui ont mis en place des mesures incitatives, des « *nudges* », pour accompagner les changements de comportement. L'objectif n'est pas de contraindre les usagers mais plutôt de les inciter à évoluer par la mise en place d'actions et de leviers cherchant à modifier les mécanismes de leur choix et ainsi d'orienter favorablement la prise de décision. La norme sociale est considérée par les partisans du nudge comme un puissant déterminant des comportements<sup>57</sup>. Si on informe les usagers que 80 % de leurs voisins trient leurs déchets, par exemple, cela peut les encourager à davantage s'impliquer dans le tri.

Le changement de la taille des bacs de collecte peut également avoir une incidence, comme le montre l'exemple de la ville d'Edimbourg. En 2014, la capitale écossaise a réduit presque de moitié la taille du bac d'ordures ménagères pour 140 000 ménages. Les habitants ont alors reçu un nouveau bac, plus petit, pour les ordures ménagères et utilisent leur ancienne

---

<sup>56</sup> Données issues du Baromètre des résultats de l'action publique : <https://github.com/etalab/barometre-resultats-donnees/raw/master/barometre-resultats-data.xlsx>

<sup>57</sup> <https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2016/01/Note-13-Les-nudges-VF.pdf>

poubelle de grande taille pour le tri. En parallèle, la ville a simplifié le dispositif de collecte sélective en ne conservant qu'un seul bac pour l'ensemble des flux.

Quatre mois seulement après la mise en place de ce dispositif, les résultats sont impressionnants : le volume de déchets triés a augmenté de 85 % (3,5 kg par foyer par semaine contre 2 kg avant la mise en place), et le volume des ordures ménagères a baissé de 40 %.

#### **b) Mise en place de la tarification incitative ou de la tarification à blanc**

Les acteurs publics et privés communiquent beaucoup sur le tri et sur les efforts demandés aux citoyens mais beaucoup moins sur le coût global de la filière de recyclage. Les citoyens ne savent pas toujours combien ils paient par rapport au volume de déchets qu'ils produisent. Ils ont ainsi souvent une fausse perception du coût réel. La mise en place de la tarification est une réponse à ces besoins.

Informers les usagers sur les coûts réels du service et sur les conséquences économiques d'une possible baisse du volume des déchets collectés participe à leur mobilisation. La mise en place de la tarification incitative ou de la tarification à blanc est une façon de faire prendre conscience plus largement que le service de gestion du déchet a un coût.

**Dans le dispositif de tarification incitative (TI)**, le montant de la facture varie en fonction de l'utilisation du service par l'utilisateur et dépend directement de la quantité de déchets produits. Cette tarification a un effet direct sur le montant de la facture, et la plupart de nos voisins européens l'ont déjà mise en place car elle a des incidences directes sur le geste de tri. Aujourd'hui, en France, très peu d'utilisateurs sont assujettis à la TEOM ou à la REOM incitative (6 millions d'habitants desservis). La mise en œuvre de la Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui a pour objectif la couverture de 25 millions d'habitants par la tarification incitative à l'horizon 2025, devrait accélérer son déploiement (cf. encadré 6).

**Quant au dispositif de tarification à blanc**, il a pour objectif d'informer l'utilisateur sur le volume de déchets produits et le coût engendré pour la collectivité, mais sa facturation reste au final identique et stable. C'est un dispositif purement informatif.

En effet, comme déjà précisé, le financement du service est aujourd'hui assuré majoritairement par la TEOM. Cette taxe est calculée en fonction de la valeur locative du

logement ; elle est donc indépendante de la quantité de déchets produite par le foyer (cf. encadré 6). Ce mode de financement n'incite pas à des pratiques vertueuses de réduction des déchets, et le peu de lisibilité financière de cet impôt ne permet pas toujours de connaître le coût réel du service. Une jurisprudence régulière sanctionne d'ailleurs des produits excessifs de TEOM au regard du coût du service<sup>58</sup>. Des montants liés à la gestion des déchets sont souvent noyés dans le budget général, dans les montants de l'ensemble de la collectivité, et il est difficile d'identifier clairement les charges et les recettes correspondant à cette activité.

De plus, les évolutions technologiques et les changements méthodologiques qu'exige la mise en place de la tarification incitative peuvent être un frein à leur développement pour de nombreuses collectivités locales.

Pour accompagner celles qui souhaitent s'engager dans ce processus en leur permettant d'anticiper et de gérer les coûts de gestion de ces dispositifs et leur impact économique, l'ADEME a mis en place une matrice des coûts, qui permet de calculer le coût du service une fois déduites les aides.

Enfin, la création d'éventuelles taxes supplémentaires ou d'amendes pour celles et ceux qui ne trient pas peut être envisagée, mais leur acceptabilité risque d'être difficile (selon l'étude Obs'COP, 54 % des personnes interrogées déclarent non acceptable la mise en place d'une taxe sur les ordures ménagères pour inciter à moins gaspiller) et délicate à installer pour les collectivités, les usagers étant également des électeurs.

### **4.3. Mobilisation de tous les acteurs**

#### **a) Mobiliser l'ensemble des acteurs, rationaliser et harmoniser les dispositifs de collecte**

Pour passer d'une logique linéaire à une logique circulaire, il est essentiel que l'ensemble des acteurs soit impliqué, et notamment les producteurs de biens. Il faut continuer de les inciter à améliorer la qualité de leurs produits et leur recyclabilité. Le succès des filières REP, qui intègrent producteurs, collectivités et éco-organismes, en est la preuve. Elles doivent être

---

<sup>58</sup> Arrêt du Conseil d'État du 17 octobre 2018, n° 42058.

multipliées. De nombreux produits, comme par exemple les couches-culottes, ne sont aujourd'hui pris en charge par aucune filière de recyclage. Il faut les identifier et les soumettre à un dispositif de REP. Attention cependant à ne pas générer trop de dépendance des collectivités locales vis-à-vis de certains éco-organismes. Par exemple, certaines déchetteries sont le point d'entrée de la collecte de plusieurs filières de REP et peuvent être dépendantes des conditions d'activité des éco-organismes. Si les fréquences de collecte des éco-organismes sont trop faibles et les volumes de déchets collectés trop importants, les collectivités locales sont parfois amenées à gérer ces déchets alors que ces missions relèvent directement de la responsabilité des éco-organismes. Le cahier des charges devra donc être revu pour délimiter plus précisément les responsabilités des uns et des autres.

b) **Accompagnement des acteurs économiques du territoire** pour les aider dans leur réflexion

L'entreprise peut être un lieu de sensibilisation et d'accompagnement des usagers dans la mise en place du tri des biodéchets. La récupération des biodéchets des cantines et restaurants professionnels pourrait être effectuée par des structures agricoles dans le cadre des projets alimentaires territoriaux (PAT). Issus de la Loi d'avenir pour l'agriculture, les PAT sont élaborés de manière collective à l'initiative des acteurs d'un territoire (collectivités, entreprises agricoles et agroalimentaires, artisans, citoyens, etc.). Ils ont pour objectif de relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires en soutenant l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines.

c) **Accompagnement des acteurs agricoles** (méthanisation, compost)

Les agriculteurs jouent un rôle important dans la prise en charge des déchets et doivent être associés aux réflexions. Ils pourraient agir sur les points suivants.

– La récupération et l'utilisation des déchets organiques (biodéchets issus des restaurants, des ménages...). Pour que cela n'engendre pas de coûts supplémentaires pour les agriculteurs, les collectivités locales doivent assurer la mutualisation des collectes et la création de filières. La généralisation de la mise en place des points de collecte saisonnière des déchets verts, comme le fait par exemple la métropole de Lyon, pourrait aider au développement de ces pratiques. Une fois récupérés, ces déchets organiques peuvent être valorisés par les agriculteurs locaux sous forme de compostage ou de paillage.

– Les déchets issus des services communaux sont également à utiliser : les déchets verts, déchets de voirie, déchets de marché (qui ne sont pas considérés comme des déchets des ménages et ne relèvent pas du service public de gestion des déchets ménagers) ne peuvent pas être pris en charge aujourd'hui alors qu'une mutualisation avec des agriculteurs pourrait être utile et rentable.

**d) Création de filières pour utiliser les papiers et cartons à recycler (PCR)**

Conséquence de l'arrêt des exportations vers la Chine et de l'augmentation des volumes de déchets triés, les quantités de papiers et cartons à recycler (PCR) augmentent. Pour pallier le manque de débouchés, certaines filières devront être davantage soutenues, à l'exemple de la filière du recyclage du papier, actuellement en grande difficulté. Comme le souligne le rapport d'information présenté le 27 janvier 2021 devant la commission du développement durable par Isabelle Valentin, députée de la Haute-Loire et Camille Galliard-Minier, députée de l'Isère, « la filière industrielle (du recyclage du papier) est en crise bien qu'elle repose sur des bases solides. [...] Cette crise s'inscrit dans le contexte difficile d'une baisse continue et inexorable de la consommation de papier graphique, qui oblige à repenser les débouchés de demain<sup>59</sup> ». La mise en œuvre du plan de relance est une occasion de favoriser l'implantation en France de papeteries utilisatrices de cartons recyclés, d'usines de plasturgie susceptibles de produire des granulés de plastique. Ces entités utilisent des papiers et cartons recyclés et contribuent ainsi à écouler un matériau dont la quantité augmente au fur et à mesure de l'amélioration du tri.

#### **4.4. Passer d'une logique de prestation de service à une logique de performance**

a) **Généralisation des contrats de performance** : conditionner la signature de contrats pour des services publics à l'atteinte d'objectifs environnementaux (baisse de volume de déchets, augmentation du tri, réemploi des déchets)

Le modèle économique des gestionnaires de déchets reposait jusqu'à présent sur le volume de déchets collectés, ce qui est en contradiction avec les enjeux environnementaux visant

---

<sup>59</sup> Rapport d'information déposé par la mission d'information sur la filière du recyclage du papier au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et présenté par Mme Isabelle Valentin, présidente, et Mme Camille Galliard-Minier, rapporteure, députées.

précisément à réduire les volumes. La nouvelle réglementation impose de sortir de cette logique, qui scinde les acteurs de la prévention et les acteurs de la gestion.

La mise en place des contrats de performance illustre ce changement de paradigme. Il s'agit d'une convention qui repose sur la convergence d'intérêts des acteurs, au service d'une performance globale de baisse des volumes traités. Pour rééquilibrer le modèle et réconcilier ces approches, les actions de prévention ne doivent plus être considérées uniquement comme des centres de coûts pour les collectivités mais intégrées directement aux contrats de collecte et de traitement passés avec les acteurs opérationnels de la gestion.

Cela a d'ores et déjà été mis en place dans cinq territoires<sup>60</sup>, dans le cadre d'une expérimentation pilotée par l'ADEME. Pour les collectivités, la démarche peut être plus longue car il faut, en amont de l'appel d'offres, définir très précisément les objectifs généraux intégrés au volet prévention du contrat, et cela en fonction des problématiques et des typologies des territoires. Les réponses à apporter seront donc très spécifiques. À terme, le contrat repose sur une structure de rémunération classique, auquel on ajoute un système de bonus qui viendra rémunérer l'atteinte des objectifs.

#### **b) Poursuivre la rationalisation de l'organisation institutionnelle et mieux informer les usagers**

Dans la continuité des lois NOTRe et MAPTAM, des efforts de rationalisation et de mutualisation ont été engagés. Ils doivent se poursuivre, notamment pour répondre à l'augmentation des coûts du service ces prochaines années. Parallèlement, des améliorations en termes de transparence organisationnelle et budgétaire permettraient une meilleure acceptation par les citoyens des efforts demandés. En effet, le nombre de contentieux et de contestations augmente, de la part de citoyens qui voient les coûts du service augmenter. Il est donc nécessaire d'être très transparent sur le processus et d'organiser régulièrement des moments de concertation avec les habitants, comme par exemple lors de comités consultatifs des usagers des services publics. Ce sont des outils qui existent aujourd'hui, même s'ils sont facultatifs, et qui permettent de dialoguer avec les

---

<sup>60</sup> La métropole de Lille (Nord), le Bassin de Pompey (Meurthe-et-Moselle), l'agglomération Valence-Romans (Drôme), le syndicat de Brignoles (Var) et l'agglomération de Montauban (Tarn-et-Garonne).

usagers, de les informer sur les évolutions à venir et leur incidence budgétaire, mais également sur le coût de ce service public.

## ANNEXE

### ANNEXE 1 : Chronologie des principaux objectifs de réduction et valorisation des déchets



Terra Nova et La Banque Postale

La gestion du service des déchets ménagers par les collectivités locales en France

## **ANNEXE 2 : Guide des abréviations**

BA : Budget annexe

BP : Budget principal

CC : Communauté de communes

CA : Communauté d'agglomération

CU : Communauté urbaine

DMA : Déchets ménagers et assimilés

DNDNI : Déchets non dangereux non inertes

DSP : Délégation de service public

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPCI à FP : EPCI à fiscalité propre

Loi MAPTAM : loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Loi NOTRe : loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation territoriale de la République

Loi LTECV : loi du 16 août 2015 de Transition énergétique pour la croissance verte

Loi AGECE : loi du 10 février 2020 d'Anti-Gaspillage pour une économie circulaire

OM : Ordures ménagères

OMR : Ordures ménagères résiduelles

REP : Responsabilité élargie du producteur

REOM : Redevance d'enlèvement des ordures ménagères

REOMI : Redevance d'enlèvement des ordures ménagères incitative

SEM : Société d'économie mixte

SPGD : Service public de gestion des déchets ménagers

**Terra Nova et La Banque Postale**

La gestion du service des déchets ménagers par les collectivités locales en France

SPL : Société publique locale

TEOM : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

TEOMI : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative

TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties

TGAP : Taxe générale sur les activités polluantes

### **ANNEXE 3 : Sources**

**ADEME (ademe.fr)** : Déchets-chiffres clés, édition 2020

MODECOM™ 2017, Campagne nationale de caractérisation des déchets ménagers et assimilés

Panorama des filières à responsabilité élargie du producteur, édition 2017

Évaluation environnementale des plans d'élimination des déchets, CONNAÎTRE POUR AGIR-

Guides et cahiers techniques, 2006

**AMORCE (amorce.asso.fr)** : L'ÉLU, les déchets et l'économie circulaire, guide de l'élu, édition 2020

Guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets, mars 2017

**BANATIC (banatic.interieur.gouv.fr)** : Liste des groupements par compétences et périmètre

**CITEO (citeo.com)** : Extension des consignes de tri - Rapport d'étape 2017

Chiffres clés du recyclage des emballages ménagers en 2019

**DGFIP (data.gouv.fr)** : Balances comptables des collectivités locales, par nature et par fonctions (= par politiques publiques) et REI (Recensement des éléments d'imposition)

**EUROSTAT (ec.europa.eu/eurostat/fr/)** : bases de données sur les dépenses des administrations publiques, le taux de mise en décharge, le taux de recyclage, le volume des déchets, la nature des déchets des pays européens

**INSEE (insee.fr)** : Comptes de la Nation, provisoire 2019, dépenses des APU et des APUL par fonction

Base de données SIRENE

**SINOE (sinoe.org)** : fichier « Tonnage des DMA par type de déchet et par département »

### **Autres rapports et publications**

Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés de plusieurs collectivités

Mission d'évaluation de politique publique : La gestion des déchets par les collectivités territoriales, rapport IGA-IGF-CGEDD-Conseil général de l'économie, décembre 2014

Les filières REP : Responsabilité élargie des producteurs en matière de prévention et de gestion des déchets générés par leurs produits, rapport J. Vernier, mars 2018

Rapport de la Convention citoyenne pour le climat à l'issue de son adoption formelle, 21 juin 2020

Chiffres clés du climat France, Europe et Monde, ministère de la Transition écologique, édition 2021

Plan national de gestion des déchets, ministère de la transition écologique, octobre 2019

### **ANNEXE 4 : Liste des auditions**

#### **Veolia**

- Anne le Guennec, directrice générale France recyclage & valorisation des déchets
- Didier Courboillet, adjoint à la directrice générale Véolia France
- Jean-Christophe Delalande, responsable affaires publiques - pôle Recyclage et Valorisation Déchets

#### **Suez**

- Antoine Bousseau, directeur général Recyclage et Valorisation collectivité

#### **Citeo**

- Antoine Robichon, directeur général adjoint
- Anne-Sophie Louvel, directrice Collecte sélective et Territoires
- Laurent Grave-Raulin, directeur des relations institutionnelles

**Terra Nova et La Banque Postale**

La gestion du service des déchets ménagers par les collectivités locales en France

## **Limoges Métropole**

- Direction de la propreté