



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

MÉTROPOLE DE LYON

Exercices 2015 et suivants

Observations définitives
délibérées le 23 septembre 2021

SOMMAIRE

1-	PRÉSENTATION DE LA MÉTROPOLE	8
2-	LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES DÉCHETS.....	8
2.1	Rappels des objectifs nationaux	8
2.2	L'élaboration du plan régional	9
2.2.1	Les objectifs régionaux	9
2.2.2	Une participation croisée de la région et de la métropole au sein de leurs commissions consultatives.....	10
2.2.3	Les principales divergences entre la région et la métropole	10
2.3	Le bilan du plan de prévention des déchets 2010-2014.....	11
2.4	Le programme de prévention des déchets 2019-2024	12
2.4.1	L'élaboration du programme	12
2.4.2	Pour l'heure, des résultats 2019 inférieurs aux objectifs	13
2.4.3	Un suivi défaillant des indicateurs	14
2.5	Le financement de la prévention.....	15
2.6	L'économie circulaire et l'innovation.....	16
2.7	L'impact de la prévention sur la production des déchets.....	16
2.8	Conclusion intermédiaire	17
3-	LE CADRE DE L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ASSIMILÉS	17
3.1	La régularité de l'exercice de la compétence de collecte et de traitement	17
3.2	Les dispositifs de collecte existants	18
3.3	L'organisation des services pour l'exercice de la compétence	19
3.4	L'organisation métropolitaine en matière de pilotage	20
3.5	Le recours à des prestataires externes.....	21
3.5.1	Une part croissante de la gestion des déchets confiée à des prestataires	21
3.5.2	La détermination des prestations et des périmètres confiés aux prestataires	21
3.6	Conclusion intermédiaire	24
4-	LA COLLECTE DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS	24
4.1	Les principales données en matière de prévention et de gestion des déchets.....	24
4.2	Les gisements d'évitement identifiés	27
4.3	La collecte en porte à porte et des points d'apport volontaire	28
4.3.1	L'organisation de la collecte	28
4.3.2	Les outils et indicateurs de suivi de l'activité et leur pilotage	28
4.3.3	La surcharge des bennes à ordures ménagères de la régie	30
4.3.4	Les bilans annuels des prestataires de la collecte.....	31
4.3.5	Les clauses d'insertion.....	33
4.3.6	L'impossibilité d'évaluer précisément l'impact environnemental de la collecte	34
4.3.7	Indicateurs de satisfaction des usagers.....	34
4.3.8	Quelques mesures d'amélioration mises en place et à venir	36
4.4	La collecte en déchèteries	37
4.4.1	Des déchèteries fixes proches de la saturation	37
4.4.2	Une activité en hausse constante et exclusivement externalisée.....	37
4.4.3	Le coût des déchèteries	39
4.4.4	Les déchèteries mobiles	39
4.5	Les biodéchets.....	40
4.5.1	L'état des lieux.....	40
4.5.2	Les objectifs du PLPDMA.....	42
4.5.3	L'absence d'un réel suivi	44
4.6	La collecte des emballages en plastique et du verre	44
4.6.1	Des performances très en-deçà des objectifs nationaux.....	44
4.6.2	Les opérations de refus de bacs.....	45
4.6.3	Une extension des consignes de tri trop récente pour en mesurer les effets	46
4.7	Conclusion intermédiaire	47

5-	LE TRAITEMENT DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS	48
5.1	Les centres de tri	48
5.1.1	Des refus de tri plus élevés que la moyenne nationale.....	48
5.1.2	Des performances de recyclage encore loin de l'objectif national	49
5.1.3	Le coût du traitement	50
5.1.4	Les conséquences de la crise sanitaire et l'incendie d'un centre de tri	51
5.2	La collecte spécifique du verre.....	52
5.3	La collecte des corbeilles de propreté.....	52
5.4	Les installations de traitement	53
5.4.1	Les unités de traitement et de valorisation énergétique	53
5.4.2	Des liens croissants entre déchets et énergies.....	56
5.5	Les déchets résiduels	56
5.5.1	Les cendres et les gâteaux.....	56
5.5.2	Les déchets produits par l'activité des unités de valorisation	57
5.6	Le stockage.....	57
5.7	L'impact de la crise sanitaire	59
5.8	Conclusion intermédiaire	59
6-	LE FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE COLLECTE ET DE TRAITEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES ET DES DÉCHETS ASSIMILÉS.....	60
6.1	L'absence de tarification pour les déchets assimilés ou incitative	60
6.2	L'état du droit et de la jurisprudence administrative.....	60
6.3	La détermination du taux de couverture par la métropole	62
6.4	Le coût estimé et constaté du service	63
6.4.1	La comptabilité analytique mise en place pour estimer le coût	63
6.4.2	Le coût constaté du service	65
6.5	La contestation des taux métropolitains.....	66
6.5.1	L'annulation par le juge administratif de certaines délibérations fixant le taux de la TEOM	66
6.5.2	Les conséquences de l'annulation des taux.....	68
7-	ANNEXES.....	72
7.1	La métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale du Rhône	72
7.2	Évolution des tonnages au cours du programme	73
7.3	Évolution de la production de déchets par habitant (en kg)	73
7.4	Évolution de la quantité collectée par habitant et par commune	74
7.5	Répartition des modes de gestion en 2019 (taux de tonnages collectés ou traités).....	75
7.6	Prestataires de collecte et de traitement en 2018.....	75
7.7	Évolution des effectifs de la collecte en porte-à-porte réalisée en régie.....	76
7.8	Organisation de la collecte des ordures ménagères et assimilés en 2019.....	77
7.9	Les principaux manquements des rapports annuels 2018.....	78
7.10	Évolution des ETP d'intérimaires lots n° 1 et 2 (année 2018).....	78
7.11	Nombre de passages par déchèterie.....	79
7.12	Répartition des déchets collectés en déchèteries (2015-2019).....	79
7.13	Tonnage des déchets envoyés en installations de stockage	80
7.14	Répartition géographique de la population desservie par une collectivité où la tarification incitative est effective au 1 ^{er} janvier 2018.....	80
7.15	Coût complet détaillé de la gestion des déchets	81
7.16	Évolution du coût net de collecte et du traitement des déchets ménagers et assimilés.....	82
7.17	Évolution de la TEOM.....	83
7.18	Contentieux relatif à la TEOM	83
7.19	Préconisations et mise en œuvre	84
7.20	Glossaire.....	85

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion, à partir de 2015, de la métropole de Lyon dans le cadre d'une enquête de la cour et des chambres régionales des comptes sur la prévention et la gestion des déchets.

La métropole de Lyon se caractérise par un habitat urbain particulièrement dense qui regroupe près de 90 % de la population et de la production des déchets de son territoire. Cette particularité rend complexe l'atteinte des objectifs nationaux déclinés au niveau régional si bien que la métropole n'est elle-même pas totalement en mesure de les atteindre.

Avant même que les plans locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) n'aient été rendus obligatoires en 2012, le Grand Lyon s'est doté, dès 2010, d'un plan de lutte et de prévention des déchets. Sur la période 2010-2015, il a permis une réduction de 7 % des tonnages des ordures ménagères et assimilés (OMA), alors même que la population augmentait de 6,35 %.

Le PLPDMA, qui lui a succédé pour la période 2019-2024 comporte plusieurs divergences importantes avec le plan de gestion des déchets de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Les élus métropolitains ont approuvé le plan régional mais ont émis des réserves quant aux objectifs de réduction des déchets, qui leur paraissent trop ambitieux, eu égard notamment à la typologie de l'habitat métropolitain.

S'il est encore trop tôt pour faire un bilan du PLPDMA, en raison notamment d'un exercice 2020 marqué par la crise sanitaire et une dégradation générale des conditions de collecte et de tri, il est toutefois possible de formuler une première série de constats. Les objectifs fixés par la métropole en 2019 ont uniquement été atteints pour la collecte du verre. En revanche, aucune des cibles n'a été atteinte pour la collecte sélective, la collecte en déchèteries, la production d'ordures ménagères résiduelles et d'ordures ménagères et assimilés.

Les biodéchets, qui représentent à eux seuls près de 17 % des déchets ménagers et assimilés produits, ne font l'objet d'aucun suivi quantitatif. Il n'est donc pas possible, à partir des rapports annuels sur le prix et la qualité du service, ou des indicateurs de suivi du PLPDMA, d'en mesurer l'évolution, et par conséquent, de prendre les mesures correctives si nécessaire. Les analyses périodiques du contenu des bacs d'ordures ménagères tendent à démontrer la faible progression de la collecte sélective des biodéchets depuis près de dix ans.

De manière générale, plus de la moitié des indicateurs de suivi n'est pas renseignée, ce qui ne permet pas à la commission consultative d'élaboration et de suivi (CCES) de jouer pleinement son rôle.

Un peu moins d'un bac sur trois de collecte sélective fait l'objet d'un refus de collecte par les agents, et près d'un tiers des déchets arrivant en centre de tri fait l'objet d'un refus de tri. Ces performances ont tendance à se dégrader.

L'objectif national de valorisation matière de 75 % des emballages à fin 2012 était loin d'être atteint fin 2019. Les objectifs que la métropole s'est elle-même fixée à fin 2019 n'ont pas non plus été respectés, à l'exception de la collecte du verre.

Il ressort des enquêtes menées auprès des usagers qu'ils ont une image positive du service de collecte, mais également de fortes attentes en matière d'information et de prévention. Le budget consacré à la prévention des déchets entre 2015 et 2019 était compris entre 0,53 € et 1,14 € par an et par habitant. Un renforcement de ces actions paraît indispensable. À défaut, la métropole risque de ne pas pouvoir atteindre ses propres objectifs.

L'amélioration des performances de tri conditionnera notamment certaines orientations stratégiques, comme le maintien de deux unités d'incinération des déchets, ou encore, la construction et l'exploitation de son propre centre de tri par la métropole. La viabilité économique de ce dernier projet est conditionnée par les orientations nationales concernant notamment la mise en place de la consignation de certains emballages.

La majorité de la collecte et du traitement des déchets est confiée à des entreprises privées, et ce, depuis la création de la communauté urbaine de Lyon le 1^{er} janvier 1969. Le reste des prestations est réalisé directement par les services du Grand Lyon.

C'est en 2017 que la part confiée aux prestataires de collecte des déchets est devenue majoritaire, avec le transfert au secteur privé des opérations intéressant les communes de Bron, Tassin-la-Demi-Lune et Vaulx-en-Velin, soit 113 000 habitants. L'année 2017 a également été marquée par la fin du système de fini-parti, qui permettait aux agents de quitter le lieu de travail dès la fin de leur circuit. En plus d'être irrégulière en termes de temps de travail, cette pratique avait pour conséquence une dégradation de l'état de santé des agents et de la qualité du service rendu aux usagers, tout en générant un risque accru d'accidents.

L'accroissement de l'externalisation semble avoir permis une baisse du nombre des accidents du travail et de l'absentéisme. Elle n'a toutefois pas entraîné de baisse des dépenses d'intérim, malgré une réduction du périmètre resté à la charge de la régie.

Chaque cocontractant de la métropole est tenu de lui communiquer un rapport annuel, selon une trame et un contenu imposés par les contrats. Cette obligation n'est pas respectée par plusieurs d'entre eux et de nombreuses informations essentielles ne sont pas produites. Il n'est dès-lors pas possible de comparer les performances des prestataires entre eux, mais également avec la régie.

L'externalisation s'accompagne en outre d'une précarisation du personnel employé par les entreprises cocontractantes et une hausse de l'absentéisme. Les intérimaires peuvent y représenter jusqu'à un tiers des effectifs de collecte en moyenne et plus de la moitié à certaines périodes de l'année. Alors qu'ils sont soumis contractuellement à une obligation d'insertion professionnelle, les prestataires n'en rendent pas compte dans leurs rapports, ou très partiellement.

La métropole doit également veiller à la sécurité des opérations de collecte, notamment en prévenant la surcharges des véhicules de la régie et des prestataires, excessives dans de nombreux cas, et qui représentent un risque pour les agents, les usagers de la route, et les piétons.

La métropole de Lyon est par ailleurs confrontée à des procédures contentieuses récurrentes concernant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Ses budgets primitifs et les taux de la TEOM votés entre 2015 et 2018 ont été censurés par le juge administratif. La métropole a contesté ces décisions. Un budget annexe a été mis en place en 2020 et une baisse des taux de la TEOM a été décidée, entraînant une baisse des recettes de 20 M€ en 2019. Pour 2021, la métropole de Lyon a fait le choix de voter un taux unique, devant le risque d'annulation de ses taux différenciés selon la fréquence de ramassage et la nature du service (normal ou complet). La délibération correspondante a également fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif.

Tout dégrèvement prononcé à compter du 1^{er} janvier 2019 serait à la charge exclusive de la collectivité, ce qui pourrait représenter plus de 100 M€ de charges exceptionnelles pour son budget.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Renforcer le pilotage du plan local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA), notamment par une mise à jour des indicateurs de suivi, et les suivre strictement en se dotant d'une base de données pérenne et comparable sur l'ensemble de la durée du plan.

Recommandation n° 2 : Se rapprocher du fournisseur de système embarqué afin de résoudre les problèmes techniques de suivi de la collecte et de disposer de données fiabilisées et complètes.

Recommandation n° 3 : Renforcer les contrôles des prestataires et assurer un même niveau de contrôle que celui réalisé sur la régie.

Recommandation n° 4 : Contrôler le non dépassement de la charge utile des véhicules de collecte, y compris pour les prestataires.

Recommandation n° 5 : S'assurer que les prestataires renseignent leurs rapports annuels d'activité, quelle que soit la nature de celle-ci (collecte, traitement), comme prévu aux contrats, en y intégrant les dépassements de charge utile des véhicules et les pénalités infligées.

Recommandation n° 6 : Définir des données identiques pour les rapports d'activités annuels des prestataires, mais également pour la régie, notamment en matière d'intérim et d'absentéisme, afin de pouvoir les comparer.

Recommandation n° 7 : Recueillir, tenir à jour et mentionner des données sur les biodéchets dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la métropole de Lyon pour les exercices 2015 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par deux lettres du 27 février 2020, adressées à M. David Kimelfeld et à M. Gérard Collomb.

Par une correspondance du 17 juillet 2020, la présidente de la chambre informait M. Bruno Bernard, nouvellement élu président de la métropole de Lyon depuis le 2 juillet 2020, du contrôle en cours.

Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale, commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, relative à la prévention et à la gestion des déchets.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- le programme de prévention ;
- l'efficacité de la collecte sélective ;
- le dimensionnement et la gestion des unités de traitement et de valorisation énergétique (UTVE) ;
- la coexistence et les incidences de modes de gestion publics et privés ;
- les recettes du service, en particulier la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 9 mars 2021 avec M. Bernard. Il a également eu lieu le 4 mars avec M. Collomb et le 5 mars 2021 avec M. Kimelfeld.

Lors de sa séance du 31 mars 2021, la chambre a formulé des observations provisoires adressées le 3 mai 2021 à M. Bernard, M. Kimelfeld, M. Collomb, ainsi qu'aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 23 septembre 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DE LA MÉTROPOLE

La métropole de Lyon a été créée le 1^{er} janvier 2015 par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (dite loi MAPTAM), par transformation de la communauté urbaine de Lyon¹ (COURLY) et sa substitution au département du Rhône sur le périmètre métropolitain. Les limites territoriales du département du Rhône ont ainsi été redéfinies.

Elle réunit les 59 communes de l'unité urbaine de Lyon (art. L. 3611-1 du CGCT), situées au sud-est du département du Rhône, sur une superficie de 538 km². Sa population comptait 1 390 240 habitants en 2018, soit une densité de 2 596 habitants au km². La population est répartie à près de 90 % au sein d'un habitat dense, qu'il soit urbain, social urbain ou pavillonnaire. Le territoire de la métropole comprend 40 % d'espaces naturels et agricoles.

La métropole de Lyon exerce, sur son territoire, l'ensemble des compétences du département (collèges, voirie, action sociale, etc.) en plus de celles propres aux métropoles de droit commun. Elle perçoit l'intégralité des ressources afférentes à ces deux échelons territoriaux (notamment fiscalité et dotations) et en assume les charges et les investissements. Elle constitue une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution et dispose de la clause générale de compétence. La loi fixe son siège à Lyon.

Tableau 1 : Principales données physiques et financières

Population	1,39 millions d'habitants	Effectifs	7 405 ETPT
Recettes de fonctionnement	2 790 M€	Dépenses d'investissement	1 314 M€
Charges de personnel	400 M€	Recettes d'investissement	1 207 M€
Résultat cumulé de fonctionnement	255 M€		

Source : compte administratif 2019.

2- LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES DÉCHETS

2.1 **Rappels des objectifs nationaux**

Les objectifs en matière de prévention et de gestion des déchets sont fixés par deux directives européennes² déclinées pour l'essentiel dans la loi pour la transition énergétique et la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015 et la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (LEC).

Inscrits à l'article L. 541-1 du code de l'environnement, ils imposent de « *donner la priorité à la prévention et à la réduction de la production de déchets* » et, à défaut, hiérarchisent les modes de traitement à privilégier (réutilisation, recyclage, valorisation et élimination) :

- réduire de 10 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant en 2020 par rapport à 2010. Cet objectif a été revu à 15 % à l'échéance 2030, suite à la LEC ;
- augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation matière, notamment organique, en orientant vers ces filières de valorisation, respectivement, 55 % en 2020 et 65 % en 2025 des déchets non dangereux non inertes ;

¹ La communauté urbaine de Lyon fait partie des quatre premières communautés urbaines créées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

² Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets, devant être transposée avant le 12 décembre 2010 et directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018, devant être transposée avant le 5 juillet 2020.

- augmenter la quantité (en poids) des déchets municipaux faisant l'objet d'une préparation en vue de la réutilisation ou d'un recyclage en orientant vers ces filières 55 % en 2025, 60 % en 2030 et 65 % en 2035 de ces déchets (introduit par l'ordonnance n° 2020-920 du 29 juillet 2020) ;
- tendre vers l'objectif de 100 % de plastique recyclé d'ici le 1^{er} janvier 2025 (introduit par la LEC) ;
- généraliser les consignes de tri à l'ensemble des plastiques avant 2022 en vue, en priorité, de leur recyclage ;
- mettre en place un tri à la source des déchets organiques avant le 31 décembre 2023, qui seront collectés séparément, ou recyclés à la source ;
- mettre en place, au plus tard le 1^{er} janvier 2025, une collecte séparée pour les textiles et les déchets dangereux produits par les ménages.

Ces objectifs sont déclinés au sein du plan national de prévention des déchets dont la version 2014-2020³, la dernière en date, détermine des objectifs à l'échéance 2020.

2.2 L'élaboration du plan régional

2.2.1 Les objectifs régionaux

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a transféré des départements à la région la compétence relative à la planification des déchets.

Les régions élaborent un plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) qui décline les objectifs légaux et nationaux⁴, et qui doit être « compatible » avec les mesures du plan national de prévention des déchets⁵. Ainsi, le PRPGD est opposable aux décisions prises par les autorités compétentes en matière de prévention et de gestion des déchets.

Le PRPGD de la région Auvergne-Rhône-Alpes a été adopté en assemblée plénière du conseil régional le 19 décembre 2019 et vise principalement à :

- stabiliser la production globale de déchets ménagers et assimilés d'ici à 2031 par rapport à 2010, ce qui suppose, compte tenu des prévisions démographiques, une réduction des déchets ménagers produits par habitant de l'ordre de 12 % ;
- atteindre une valorisation matière issue de la collecte sélective de 65 % en 2025 et 70 % d'ici à 2031, là où le plan national vise 65 % en 2025 ;
- réduire l'enfouissement de 50 % dès 2025.

Le PRPGD projette par ailleurs une évolution des capacités de traitement et tend à :

- accroître les capacités de tri des déchets issus de la collecte sélective ;
- créer « plusieurs » unités de production et de valorisation des déchets comme les combustibles solides de récupération⁶ ;
- stabiliser les capacités globales d'incinération à hauteur de 1,6 Mt ;
- réduire les capacités de stockage sans valorisation.

³ Adopté par arrêté du 18 août 2014 (NOR : DEVP1405166A).

⁴ Article L. 541-13 du code de l'environnement.

⁵ Article L. 541-11, IV du code de l'environnement.

⁶ Après traitement, certains déchets à haut pouvoir calorifique (issus de la collecte sélective, des encombrants, de l'ameublement, de l'industrie ou d'ordures ménagères résiduelles) peuvent être valorisés sous forme de combustible comme substitut aux énergies fossiles, principalement utilisé à ce jour dans l'industrie cimentière et être ainsi, selon le type de composant, être considéré comme neutre en CO2 et donc, constituer une source d'énergie considérée juridiquement comme renouvelable. Source : ADEME.

2.2.2 Une participation croisée de la région et de la métropole au sein de leurs commissions consultatives

Toute collectivité qui élabore un plan de prévention des déchets a l'obligation de mettre en place une commission consultative d'élaboration et de suivi (CCES), conformément à l'article R. 541-41-22 du code de l'environnement. La région Auvergne-Rhône-Alpes a engagé les travaux de son plan régional en janvier 2017, soit antérieurement à la constitution de la CCES de la métropole⁷.

Chacune des deux collectivités est représentée dans la CCES de l'autre.

La métropole de Lyon participe encore aujourd'hui aux réunions de la CCES régionale. Elle prend part également à des réunions thématiques dont les sujets sont liés à l'animation du PRPGD (tarification incitative, indicateurs de suivi du PRPGD, évolution de l'observatoire des déchets en Auvergne-Rhône-Alpes). Enfin, d'autres échanges ont lieu dans le cadre d'appels à projets régionaux, comme par exemple celui de la prévention des déchets en 2019.

La région est quant à elle membre de la CCES de la métropole et a pu contribuer à l'élaboration du plan de prévention des déchets de la métropole.

Au-delà de l'animation de la démarche, il existe d'importantes divergences entre les deux collectivités qui concernent les objectifs quantitatifs et les modalités de traitement des déchets.

2.2.3 Les principales divergences entre la région et la métropole

Les plans de prévention des deux collectivités divergent sur plusieurs points majeurs relatifs aux objectifs et au traitement des déchets.

Tout d'abord, les échelles de temps des deux plans diffèrent. Le PRPGD fixe des objectifs à horizons 2025 (valorisation matière, réduction des capacités d'enfouissement, hausse de la part des déchets inertes recyclés et réutilisés) et 2031 (production globale des déchets), contrairement au plan métropolitain dont l'échéance est fixée à 2024.

La métropole, qui a délibéré sur le plan régional après qu'elle ait adopté le sien, considère que plusieurs objectifs régionaux sont trop ambitieux. C'est notamment le cas de la valorisation matière pour laquelle le plan régional a porté l'objectif à 65 % en 2025 puis à 70 % en 2031 la part de déchets non dangereux non inertes valorisés. En 2015, cette part était de 45 % au niveau régional et de seulement 31 % sur la métropole en 2019.

Concernant le refus de tri par habitant (8 kilogrammes par habitant de moyenne régionale en 2015), l'objectif régional est de l'abaisser à 6 kg à horizon 2031. La métropole considère que cet objectif n'est pas atteignable en raison de la typologie de l'habitat sur son territoire qui se caractérise par une part d'habitat urbain dense élevée par rapport à la moyenne régionale. En 2019, les refus de tri représentaient encore 17 835 tonnes, soit 12,86 kilogrammes par habitant.

⁷ - Janvier 2017 : engagement des travaux par la région Auvergne-Rhône-Alpes ;

- 18 septembre 2017 : mise en place de la CCES de la métropole ;

- 10 décembre 2018 : délibération n° 2018-3257 du conseil métropolitain, adoptant son PLPDMA pour la période 2019-2024 ;

- 18 mars 2019 : délibération n° 2019-3399 du conseil métropolitain, émettant un avis favorable au projet de plan régional, avec plusieurs réserves ;

- 19 décembre 2019 : délibération n° AP-2019-12 du 19 décembre 2019 du conseil régional approuvant le PRPGD pour la période 2019-2024, devenu opposable le 14 janvier 2020.

D'autres sujets de divergence concernent les unités de mesures. Le plan régional fixe l'objectif de collecter 3 kilogrammes par habitant et par an supplémentaires de textiles à horizon 2031, dont la moitié est détournée du flux d'ordures ménagères et assimilés et l'autre moitié du flux d'encombrants résiduels, et d'en recycler 2,7 kilogrammes par habitant et par an supplémentaires. La métropole souhaite quant à elle que cette donnée soit exprimée en taux de collecte et de recyclage, par rapport à la mise sur le marché plutôt qu'en quantité par habitant.

Enfin, la métropole pointe l'objectif de diminution des capacités de stockage en installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) à 1,1 Mt en 2025 (- 50 %). Elle craint que la forte diminution des capacités et du nombre d'installations de stockage envisagée ne génère des situations de monopole et une augmentation des distances de transport.

Elle souhaite également que le plan prévoit l'ouverture de capacités supplémentaires pour faire face à des situations exigeant des délestages sur les installations de stockage, en plus des besoins récurrents.

Il est à noter que bien que de nombreuses données locales soient mentionnées dans le plan régional (700 pages), ce dernier se base essentiellement sur des moyennes et décline de manière quasi automatique les objectifs nationaux.

Étant donné la diversité de collectivités de son territoire, la région peut difficilement envisager un maillage extrêmement précis, ce qui peut expliquer les divergences entre le plan métropolitain et le plan régional.

À ce stade, les objectifs définis pour la région AURA, dont la densité de population est de 109 habitant au km², paraissent difficilement atteignables par la métropole de Lyon, dont la densité lui est très nettement supérieure (2 596 habitants/km²).

En 2015, la production de déchets ménagers et assimilés (DMA) au niveau régional a atteint 3 779 000 tonnes dont 1 855 000 tonnes d'ordures ménagères résiduelles (OMR), dont respectivement 530 162 tonnes et 307 266 tonnes pour la métropole de Lyon.

Étant donné le poids que représente la métropole de Lyon, soit 14,03 % des DMA et 16,56 % des OMR, la métropole ne semble pas être en mesure de respecter les objectifs régionaux.

La chambre encourage la région Auvergne-Rhône-Alpes et la métropole de Lyon à se rapprocher afin de définir des objectifs atteignables et cohérents avec les obligations nationales.

2.3 Le bilan du plan de prévention des déchets 2010-2014

Les plans locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) ne sont devenus obligatoires qu'à compter du 1^{er} janvier 2012, conformément à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement. Leur élaboration relève de la collectivité ou du groupement en charge de la collecte des déchets ménagers⁸.

Le Grand Lyon s'était toutefois doté d'un plan local de prévention des déchets (PLP) pour la période 2010-2014, adopté par délibération du 22 mars 2010. Il a fait suite notamment à l'adoption d'un plan d'action stratégique de la gestion des déchets (2007-2017) et à un plan de développement du compostage individuel (2005-2009).

⁸ Article R. 541-41-20 du code de l'environnement.

Malgré la progression démographique, le bilan de ce programme fait état d'une diminution des tonnages d'ordures ménagères résiduelles (OMR) de plus de 10 000 tonnes, d'une augmentation de ceux des matières valorisables, davantage marquée pour le verre (+ 3 460 tonnes), ainsi que d'une forte hausse des apports en déchèterie (+ 10 300 tonnes).

Ramenés à l'habitant, les tonnages d'ordures ménagères résiduelles et assimilées ont baissé respectivement de 9 % et de 7 %, alors-même que la population progressait de 6,35 % dans le même temps. La collecte sélective, qui a connu une hausse totale de 2 130 tonnes (+ 3,46 %) a toutefois enregistré une baisse par habitant de 2,7 %, l'évolution de la population lui étant supérieure.

Les objectifs du PLP ont donc été globalement atteints. Le Grand Lyon identifiait déjà les putrescibles, les papiers, les cartons, les textiles sanitaires et les plastiques comme les catégories prépondérantes dans les OMR (245 kilogrammes par habitant et par an).

Les dépenses afférentes au programme de prévention ont été de 5 364 k€ (4 € par habitant sur 5,5 ans) soit 0,72 € par habitant et par an en moyenne. La participation de l'ADEME a couvert 74 % de l'ensemble des charges.

Au regard de la réduction de 10 000 tonnes d'OMR de 2009 à 2015, le coût de traitement évité a été évalué à 860 000 €⁹.

Les bénéfices du compostage via le détournement des biodéchets aurait quant à lui généré différentes économies, chiffrées par la métropole à :

- 16 500 € pour le compostage en habitat vertical et en établissement (sur quatre ans) ;
- 32 000 € pour le compostage des particuliers en habitat pavillonnaire.

Mais des dépenses supplémentaires de 580 000 €, liées à l'amélioration de la collecte sélective (CS et verre) ont été constatées.

Au regard du budget dédié à la gestion des déchets (135 M€), ces chiffres apparaissent anecdotiques.

2.4 Le programme de prévention des déchets 2019-2024

2.4.1 L'élaboration du programme

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a modifié le code de l'environnement et a transféré des départements à la région la compétence relative à la planification des déchets. La métropole est quant à elle restée compétente en matière de prévention et gestion des déchets ménagers et assimilés.

Le plan départemental de prévention des déchets non dangereux a donc été appliqué de 2015 à 2019, entre les deux plans de prévention des déchets 2010-2015 et 2019-2024.

Par délibération du 18 septembre 2017 et conformément à l'article R.541-41-22 du code de l'environnement, le conseil de la métropole s'est doté d'une commission consultative d'élaboration et de suivi (CCES) pour définir son programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA).

Présidée par le président de la métropole, cette commission est composée de 19 membres, réparties dans six collèges¹⁰.

⁹ Base coût des OMR de 85,83 € HT en 2014.

¹⁰ Les six collèges sont les suivants :

- « collectivités territoriales compétentes » : six représentants du conseil de la métropole ;

Chaque groupe de travail a associé des associations, des éco-organismes, mais aussi d'autres structures publiques, et des organismes institutionnels (DRAAF, ADEME) ainsi que plusieurs fédérations soit près de 75 personnes ou entités. Le CCES s'est réuni à sept reprises entre 2017 et 2020.

Les acteurs associatifs et les fédérations ont été sélectionnés sur la base de leur rôle d'appui, de relai et de tête de réseaux. Les éco-organismes¹¹ ont quant à eux été retenus au regard des gisements prioritaires de déchets (emballages, mobilier...). Ces acteurs ont été associés dans le cadre de la CCES, mais aussi aux groupes de travail associés à la construction du programme d'action au cours du premier semestre 2018.

En intégrant l'ADEME au sein de la commission, la métropole a souhaité bénéficier de son expertise et intégrer une dimension de prévention des déchets appliquée à une échelle supra métropolitaine et mettre en rapport les axes et fiches actions avec les actions du programme national de prévention 2014-2020.

Ce sont ainsi 520 idées qui ont été formulées pour la gestion des biodéchets, l'éco-consommation, la seconde vie des déchets et l'exemplarité, donnant lieu à 14 recommandations, déclinées en 19 actions et 55 sous-actions.

Le programme d'action est animé par un chef de projet, et chaque action est pilotée ou co-pilotée par des agents de la métropole, chacun étant autonome pour atteindre ses objectifs. Un tableau de suivi des indicateurs pour chacune des actions retenues existe. Il couvre les exercices 2019 à 2024, l'année 2020 devant en principe enregistrer un bilan intermédiaire. Il existe en outre un tableau d'indicateurs pour le suivi du programme, courant de 2010 à 2024, et qui prévoit également un bilan intermédiaire en 2020.

2.4.2 Pour l'heure, des résultats 2019 inférieurs aux objectifs

Le PLPDMA fixe un objectif général de réduction des DMA de - 1,50 % par an en moyenne entre 2019 et 2024 et identifie des cibles intermédiaires. Bien que seules les données de l'exercice 2019 soient disponibles, il est possible de dégager quelques tendances.

Entre 2018 et 2019, chaque habitant a produit 6,80 kg de DMA de plus que la cible prévue au plan, dont 6,30 kg d'ordures ménagères résiduelles. Les déchets collectés par habitant ont augmenté de 1,80 kg pour les DMA dont 1,30 kg pour les OMR.

La quantité évacuée en déchèterie a quant à elle progressé de 3,10 kg par habitant. Dans ce cas également, l'objectif 2019 fixé par le PLPDMA (73 kilogrammes par habitant et par an) a été dépassé (77,10 kilogrammes par habitant et par an).

-
- « État et organismes publics » : le directeur régional de l'ADEME Auvergne-Rhône-Alpes ou son représentant, le directeur de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) Auvergne-Rhône-Alpes ou son représentant ;
 - « Organisations professionnelles » : le président de la chambre de métiers et de l'artisanat Lyon-Rhône ou son représentant, le président de l'association réseau interprofessionnel des sous-produits organiques (RISPO) ou son représentant ;
 - « Éco-organismes » : le directeur régional d'EcoMobilier ou son représentant, le directeur régional d'Eco Folio ou son représentant, le directeur régional d'Eco Systèmes ou son représentant ;
 - « Associations agréées de protection de l'environnement, de consommateurs et de citoyens » : le président de l'association ANCIELA ou son représentant, le président de l'association Zéro Waste ou son représentant, le président de l'association ABC HLM ou son représentant ;
 - « Autres collectivités » : le président de la région Auvergne-Rhône-Alpes ou son représentant, le président de l'association des maires de France ou son représentant.

Tableau 2 : Objectifs et réalisation du PLPDMA

Année	2018	Cible 2019	Réalisation 2019	2020	2022	2024	Évolution 2018-2024
OMR en kg/hab/an	223	218	224,30	212	201	191	-14,0%
Dont biodéchets	70	68	Non mesuré	66	63	59	-18,50%
Collectes sélectives en kg/hab/an	47	48	43,8	48	49	51	7,4%
Verre en kg/hab/an	22	22	22,7	23	23	24	+18,9%
Déchèteries en kg/hab/an	74	73	77,10	72	70	69	-7,6%
Quantités OMA en kg/hab/an	293	288	290,80*	283	275	266	-9%
Quantités DMA en kg/hab/an	367	362	368,80	356	345	335	-8,7%

Source : PLPDMA et indicateurs de suivi du programme.

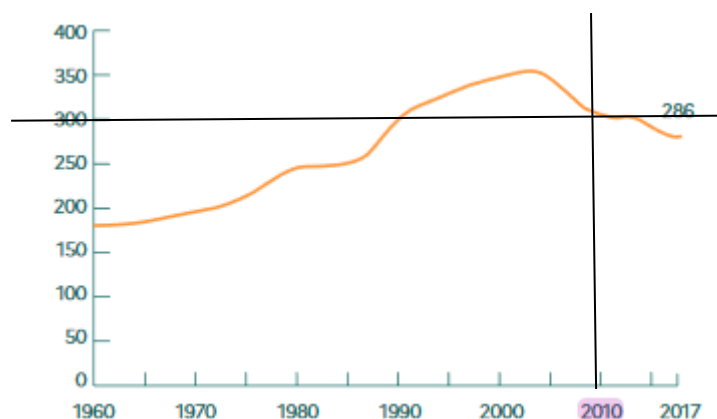
*Ne figurent pas parmi les indicateurs pour le suivi du programme.

Sans renversement de la tendance, les objectifs du PLPDMA seront difficilement atteignables. La loi de transition énergétique pour une croissance verte de 2015 a réaffirmé la primauté de la prévention et de la réduction de la production de déchets, avec l'objectif de réduire de 10 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant, en 2020 par rapport à 2010.

Fin 2019, la baisse était de 5,5 % pour la métropole de Lyon, qui a peu de chance d'avoir atteint cet objectif fin 2020, année pour laquelle les données ne sont pas encore disponibles. Il convient cependant de relever qu'en 2010, la métropole disposait de meilleurs résultats qu'au niveau national, ce qui l'a pénalisée pour atteindre cet objectif de -10 %.

En 2010, la quantité d'OMR était d'environ 300 kilogrammes par habitant au niveau national, contre 252 kilogrammes par habitant pour la métropole.

Tableau 3 : Évolution de la quantité d'ordures ménagères par habitant entre 1960 et 2017 au niveau national



Source : ADEME, chiffres clés déchets 2020.

2.4.3 Un suivi défaillant des indicateurs

Lors de sa séance du 22 janvier 2020, CCES s'est vu présenter un état d'avancement des actions, qui ne détaille aucun des indicateurs chiffrés retenus dans le cadre du PLPDMA, ni aucune des actions.

Dans ces conditions, la chambre relève la difficulté pour la métropole d'évaluer le niveau d'atteinte des objectifs.

Sur une liste de 76 indicateurs de suivi communiqués par la métropole, toutes actions confondues, seuls 31 sont effectivement renseignés. A titre d'illustration, l'axe « Encourager l'exemplarité des structures publiques » comporte 17 actions dont trois seulement font l'objet de données chiffrées. Pourtant, de nombreuses données, non renseignées dans le tableau de suivi, sont majoritairement classifiées avec des niveaux de difficulté « facile » et « moyen ».

Ce constat permet de comprendre les raisons pour lesquelles les rapports annuels sur le prix et la qualité du service manquent de données relatives au suivi du PLPDMA, et met en évidence l'insuffisance du pilotage du plan de prévention.

La métropole a indiqué qu'une réunion de la CCES devait être organisée en 2021, afin de tirer un bilan de l'année 2020 et de revoir les indicateurs de suivi.

Dans son rapport public thématique de 2011, la Cour des Comptes soulignait déjà « *un pilotage de la gestion des déchets défaillant, que ce soit au niveau national, départemental ou local, caractérisé par l'absence d'indicateurs complets de gestion, de coûts et de résultats* ».

2.5 Le financement de la prévention

L'objectif du PLPDMA est de disposer de ressources à hauteur de 2 €/hab/an, les actions de prévention étant essentiellement financées par la TEOM. Cependant, certaines actions spécifiques sont financées à la suite d'appels à projet pour lesquels la métropole est retenue¹². Un plan de financement 2018-2024 des actions de prévention des déchets a été élaboré. Il prévoyait initialement 1,55 M€ de dépenses pour les différentes actions. Son suivi financier est toutefois impossible dans la mesure où les résultats en matière de masse salariale ne sont pas présentés en euros, mais en équivalent temps plein dans le compte-rendu de la réunion du CCES du 22 janvier 2020.

Dans tous les cas, et bien qu'en nette progression depuis 2015, les dépenses de prévention par habitant se situent à un niveau nettement inférieur aux 2 € prévus dans le cadre du plan actuel.

Tableau 4 : Dépenses de prévention

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2021*	Evol. 2015/2019
Budget consacré à la prévention	704 733	817 207	931 914	1 547 416	1 573 350	5 000 000	123%
Population (selon rapports annuels)	1 336 994	1 354 476	1 370 678	1 381 249	1 385 927	1 390 000	4%
Par habitant	0,53	0,60	0,68	1,12	1,14	3,60	115%
Part dans les dépenses totales de prévention et de gestion des déchets	0,50%	1,20%	0,60%	1,00%	1,10%	3,70%	

Source : comptes administratifs et métropole de Lyon.

*Objectifs 2021

Au-delà du strict aspect financier, la métropole de Lyon est en capacité de cibler les secteurs où les performances sont les moins bonnes. Elle dispose en effet d'une carte des communes où les tonnages collectés par habitant sont les moins bons et où ils se dégradent.

¹² Par exemple le soutien au compostage financé en partie par l'ADEME et la région AURA.

2.6 L'économie circulaire et l'innovation

La métropole s'est engagée depuis 2015 dans une démarche d'économie circulaire, qui fait partie intégrante du PLPDMA, et dont l'un des principaux objectifs est la préservation des ressources. Elle a répondu à l'appel à projet lancé par le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et l'ADEME pour des « territoires zéro déchet, zéro gaspillage » (ZDZG).

Par ce biais, elle a souhaité passer d'une logique de prévention et de gestion des DMA à une logique d'animation d'une économie circulaire. Cette expérimentation a donné lieu à cinq orientations stratégiques :

- axe 1 : adoption du PLPDMA et d'une feuille de route d'amélioration du tri ;
- axe 2 : soutien à des projets de boucles d'économie circulaire. Deux appels à manifestation d'intérêt ont permis d'accompagner 75 projets, pour 330 000 €. Ces projets devraient permettre la création de 380 emplois et détourner 4 400 tonnes de déchets ;
- axe 3 : identification des secteurs prioritaires les plus consommateurs de ressources et les plus producteurs de déchets (alimentation et bâtiment - travaux publics) ;
- axe 4 : exemplarité de la métropole avec notamment la réduction des impressions papiers et la mise en place du tri des papiers dans 30 bâtiments et des emballages dans 18 bâtiments métropolitains.
- axe 5 : création et animation d'une communauté ZDZG regroupant 150 partenaires autour de la métropole pour réfléchir aux changements des modes de production et de consommation.

L'économie circulaire est notamment intégrée au programme de développement économique 2016-2021, au projet métropolitain des solidarités 2017-2020, au plan climat-air-énergie territorial (PCAET) 2019-2030 ou au plan métropolitain santé environnement de 2019.

Elle s'appuie également sur le levier industriel. La métropole de Lyon est ainsi la seule métropole retenue, parmi les 24 lauréats de 2018 de l'appel à manifestation d'intérêts national « Territoires d'innovation de grande ambition ».

Son projet, évalué à plus de 200 M€, vise à :

- la valorisation des déchets industriels et à la production d'énergie locale, mais aussi la création d'un réseau de « fablabs¹³ » à vocation économique permettant de prototyper et tester des innovations ;
- la création d'un opérateur territorial de données énergétiques, de dispositifs de mesure de production d'énergie renouvelable et de consommation locale ainsi qu'un centre opérationnel de sécurité des systèmes d'information industriels et urbains ;
- la création d'un indicateur de bien-être, à partir des données issues de capteurs (bruit, luminosité, qualité de l'air) et de l'avis des habitants.

Il est attendu de cette démarche qu'elle participe à faire émerger des activités en lien avec le recyclage, et qu'elle accroisse les performances de la gestion des déchets.

2.7 L'impact de la prévention sur la production des déchets

Le bilan du précédent programme local de prévention 2010-2015 tend à démontrer que l'objectif quantitatif de réduction de la production de déchets a été respecté sur cette période. Interrogés sur l'impact des plans de prévention dans l'évolution des quantités de déchets, la métropole a indiqué qu'il ne pouvait être établi de lien direct entre le PLPDMA et la réduction de la production de déchets, tant les changements de comportement jouent un rôle

¹³ Un fablab est une plate-forme ouverte de création et de prototypage d'objets physiques, dits « intelligents ».

prépondérant en la matière. Il est ainsi difficile voire impossible d'identifier avec précision les facteurs externes qui ont pu influencer sur les résultats (plan national, actions associatives, prise de conscience individuelle, etc.).

En s'appuyant sur les analyses MODECOM précédemment évoquées, et qui visent à détailler le contenu des déchets, certaines évolutions ont pu être constatées. À titre d'illustration, la proportion de déchets fermentescibles imputée au gaspillage alimentaire a diminué entre 2011 et 2019. Il semblerait que les actions menées depuis 2010 en la matière par la métropole ont été suivies d'effets, sans omettre toutefois les actions menées par les citoyens eux-mêmes, les associations et certaines communes.

À l'inverse, la proportion de déchets relevant de « l'achat malin » (limitation des emballages) s'est stabilisée voire a augmenté. Pour connaître les résultats des actions de prévention, des enquêtes qualitatives (« baromètre des services urbains ») sont menées régulièrement (cf. infra).

2.8 Conclusion intermédiaire

Le Grand Lyon s'est doté d'un programme de prévention des déchets dès 2010, avant-même que ce document ne devienne obligatoire. Il a permis une diminution de la production globale des déchets de l'ordre de 7 % alors que la population augmentait dans les mêmes proportions.

Depuis 2018, la métropole de Lyon s'est dotée d'un nouveau programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés, qui comportent plusieurs divergences avec le plan régional, notamment en termes d'objectifs. En raison de la part des déchets métropolitains dans ceux produits au niveau régional, l'atteinte des objectifs par la métropole conditionne en partie celle de la région.

La commission chargée de l'élaboration et du suivi du plan métropolitain a défini un certain nombre d'indicateurs. Toutefois, moins de la moitié d'entre eux est renseignée, ce qui pose la question du suivi effectif du plan, de la comparaison des données sur l'ensemble de sa période d'application (2019/2024), et de manière plus générale, révèle une insuffisance de pilotage. En matière de prévention, un budget de 2 € par habitant et par an est envisagé. Il n'a été atteint ni en 2019, ni en 2020.

3- LE CADRE DE L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ASSIMILÉS

3.1 La régularité de l'exercice de la compétence de collecte et de traitement

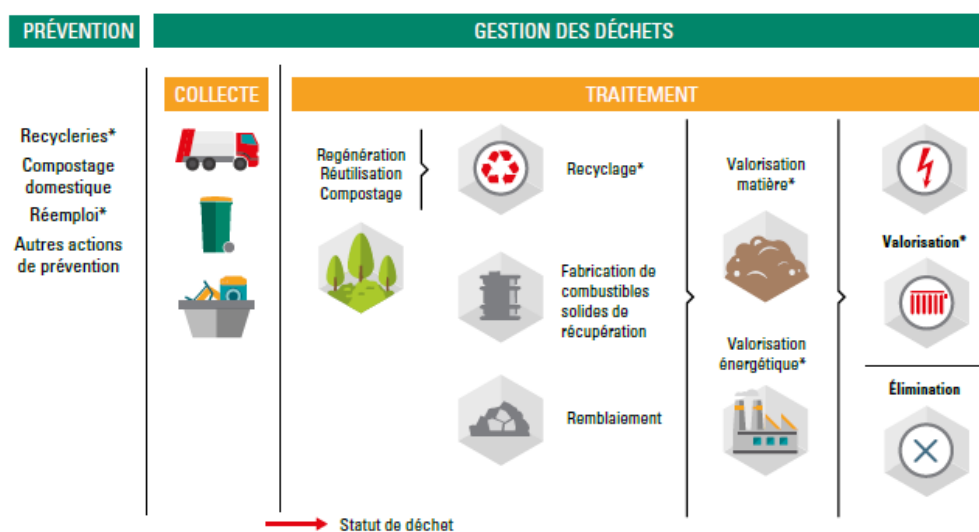
Aux termes de l'article L. 3641-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *I - La métropole de Lyon exerce de plein droit, en lieu et place des communes situées sur son territoire, les compétences suivantes : (...) 6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie : a) Gestion des déchets ménagers et assimilés ; (...)* ».

Suivant l'article L. 2224-13 du CGCT, la métropole de Lyon « assure, éventuellement en liaison avec la région, la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés »¹⁴. Elle est en charge de la prévention, de la collecte et du traitement des déchets, y compris leur

¹⁴ Et ce depuis sa création le 1^{er} janvier 2015 (compétence rendue obligatoire par la loi MAPTAM). Le terme « assimilés » signifie que la métropole gère aussi les déchets produits par les entreprises et administrations tant qu'ils sont de même nature et en même quantité que ceux des ménages.

valorisation, sous forme de production d'énergie et de recyclage, de leur stockage et de leur élimination.

Schéma 1 : Rappel du processus de gestion des déchets



En termes d'articulation avec les autres niveaux de collectivités, cette compétence a vocation à s'insérer dans les orientations du plan régional de prévention et de gestion des déchets, adopté par la région Auvergne-Rhône-Alpes le 19 décembre 2019, comme abordé précédemment.

On y relève notamment la priorité donnée à la réduction des déchets à la source, par des actions de prévention et la volonté de promouvoir une tarification incitative, qui n'a pas été mise en place par la métropole.

L'exercice de la compétence n'appelle pas de remarque particulière.

3.2 Les dispositifs de collecte existants

Les modalités de collecte des déchets ménagers et assimilés sont fixés par un règlement de collecte adopté par arrêté du président de la métropole de Lyon, au titre de ses pouvoirs de police spéciale relatif à la réglementation de la collecte des déchets ménagers (article L. 3642-2 du CGCT).

Schéma 2 : Les différents dispositifs de collecte en chiffres en 2019 (pour ordre)



Source : rapports annuels sur le prix et la qualité du service public 2019.

Différents dispositifs de collecte ont été mis en place :

- une collecte en porte-à-porte et en points d'apports volontaires pour les déchets produits au quotidien, qu'il s'agisse d'ordures ménagères résiduelles ou de déchets recyclables ;
- des déchèteries fixes pour les déchets occasionnels et en complément, des dispositifs alternatifs¹⁵, dont certains en lien avec des éco-organismes.

Tableau 5 : Quantité collectée par mode de collecte

QUANTITÉ COLLECTÉE (en tonnes)	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2015- 2019	Évol. 2018- 2019
Population de référence	1 336 994	1 354 476	1 370 678	1 381 249	1 385 927	3,66%	0,34%
Ordures ménagères résiduelles	307 266	309 617	310 504	316 246	310 811	1,15%	-1,72%
Emballages légers et papier (collecte sélective)	63 613	64 127	64 102	62 692	60 716	-4,55%	-3,15%
Emballages en verre (collecte sélective)	27 587	29 077	29 688	31 050	31 504	14,20%	1,46%
Sous-total Ordures Ménagères et assimilées	398 466	402 821	404 294	409 988	403 031	1,15%	-1,70%
Déchèteries	131 169	133 016	132 540	135 122	137 872	5,11%	2,04%
Collectes ponctuelles*	527	647	815	995	1 212	129,98%	21,81%
Sous-total déchets occasionnels	131 696	133 663	133 355	136 117	139 084	5,61%	2,18%
Total déchets ménagers et assimilés	530 162	536 484	537 649	546 105	542 115	2,25%	-0,73%

Source : rapports annuels sur le prix et la qualité du service public.

* Collectes ponctuelles = dispositifs alternatifs aux déchèteries fixes.

3.3 L'organisation des services pour l'exercice de la compétence

Jusqu'au 31 décembre 2020, la compétence déchets était mise en œuvre, au sein d'une délégation « développement urbain et cadre de vie » (DDUCV), par une direction adjointe métier *gestion des déchets* (267 agents) et des agents affectés à la collecte, répartis dans trois subdivisions territoriales (396 agents), avec l'appui d'une direction ressources (258 agents) commune aux deux directions adjointes eau et gestion des déchets.

La direction métier gestion des déchets comprenait quatre services tels que présentés ci-dessous : pilotage collecte, traitement et valorisation énergétique (exploitation et maintenance), traitement et valorisation matière ainsi qu'un bureau d'études et prévention des déchets.

Le service du pilotage de la collecte était composé d'unités de collecte sélective, logistique et véhicules industriels et d'une équipe de secours¹⁶ (81 ETP).

Dans le cadre de la nouvelle organisation de la métropole de Lyon, présentée en comité technique le 18 novembre 2020, la DDUCV a été supprimée. La direction eau et déchets dépend désormais d'une nouvelle délégation « transition environnementale et énergétique » (DTEE).

L'équipe secours collecte (81 ETP) n'est quant à elle plus rattachée à la direction déchets et dépend d'une délégation gestion et exploitation de l'espace public (DGEEP), dans laquelle s'exerce la compétence territorialisée du nettoyage.

¹⁵ Des dispositifs complémentaires sont également développés pour répondre aux besoins des usagers (collectes saisonnières en apport volontaire de déchets verts sur les communes les plus éloignées des déchèteries, déchèteries mobiles à Lyon et Villeurbanne en raison des contraintes de l'habitat urbain très dense) déchèterie fluviale, collecte solidaire en apport volontaire de déchets d'équipements électriques et électroniques, collecte saisonnière en apport volontaire des sapins de Noël.

¹⁶ L'équipe de secours se compose d'agents, conducteurs ou éboueurs affectés à la collecte en cas d'absences programmées ou non programmées.

La direction des déchets s'appuie toujours sur une direction ressources¹⁷, renommée « ressources, urbain et environnement » (249 agents), désormais commune à trois délégations (transition environnementale et énergétique, gestion et exploitation de l'espace public et urbanisme et mobilités). Depuis le 1^{er} janvier 2021, la direction métier déchets compte 208 ETP.

La compétence déchets est donc assurée directement et indirectement par plusieurs services de la métropole. Elle nécessite d'être retracée dans une comptabilité analytique particulièrement détaillée, avec des clés de répartition, afin de connaître avec précision le coût du service et de déterminer le montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) à prélever sur les usagers.

3.4 L'organisation métropolitaine en matière de pilotage

L'organisation de la métropole implique trois niveaux de contrôle de la gestion et de la performance :

- un niveau central exercé par la direction des finances et du contrôle de gestion au sein de la délégation pilotage et ingénierie administrative et financière (anciennement direction des finances et direction de l'évaluation de la performance) ;
- un niveau dédié, entre autres directions métier, à la direction déchets, et exercé au sein de la direction ressource par une unité de contrôle de gestion ;
- un niveau opérationnel, exercé pour chaque segment du cycle déchets.

Il n'existe pas de service pilotage unique qui serait en charge de l'ensemble du cycle déchets. Chaque unité ou service pilote les prestations relevant de leur périmètre et en suit les indicateurs.

Un agent de l'unité « traitement et valorisation matière » (TVM) alimente une base qui retrace tous les flux relatifs aux déchets (base de données Centon). Ces éléments permettent de contrôler toutes les informations entre producteurs, collecteurs, transporteurs et les différentes installations (valorisation énergétique, tri, stockage). Ces vérifications revêtent une importance capitale pour la métropole dans la mesure où la majorité des prestations sont payées en fonction du poids collecté ou traité.

Les contrats imposent aux prestataires de collecte de remplir des trames de suivi mensuelles et annuelles analysées lors de comités de pilotage mensuels et annuels.

L'unité TVM suit également la facturation des prestations de tri, ainsi que les marchés d'exploitation des déchèteries et du traitement des déchets occasionnels, en fonction des tonnages constatés.

Pour ce qui est des unités de traitement et de valorisation énergétique (UTVE), les données sont suivies par un pôle « support opérationnel et énergies » qui a la charge de contrôler les flux entrants et sortants des deux unités et du contrôle technique et économique du marché de l'usine Lyon Nord. Une part de la rémunération du cocontractant est basée sur le tonnage entrant. Les données sont contrôlées et établies par un ingénieur de la métropole, présent en permanence sur site.

¹⁷ La direction ressources urbain et environnement comprend les mêmes services que l'ex-direction ressources de l'ex-DDUCV, présentés en infra.

3.5 Le recours à des prestataires externes

3.5.1 Une part croissante de la gestion des déchets confiée à des prestataires

La majorité des prestations de collecte en bacs, ainsi que la totalité de la collecte en silo et la gestion d'une unité de traitement et de valorisation énergétique (UTVE) sur deux sont externalisées.

La part de la collecte réalisée par le biais de marchés publics s'est accrue entre 2015 et 2019, passant de 49 % à 57 % des tonnages collectés pour la collecte en porte-à-porte, et de 30 % à 100 % des tonnages collectés pour les collectes sélectives et d'ordures ménagères en silos. Les prestations se répartissent entre 15 entreprises, dont plusieurs structures d'envergure nationale et internationale. Elles interviennent sur un ou plusieurs segments de la collecte et/ou du traitement.

Durant la période sous revue, la métropole a présenté devant le comité hygiène sécurité et conditions de travail deux rapports en vue de l'adoption d'un « nouveau cadre de la collecte ».

Le premier a été voté le 17 mai 2016 et portait sur quatre sujets :

- l'évolution de la répartition régie/entreprise, mise en œuvre le 22 mai 2017 ;
- la définition de nouveaux cycles de travail et des parcours professionnels, mise en œuvre également le 22 mai 2017 ;
- la fin du fini-parti¹⁸ pour la régie et le rééquilibrage des rondes, appliqués le 18 septembre 2017. Le fini-parti a pour conséquence une dégradation de l'état de santé des agents, dont un grand nombre ne respecte pas les procédures, gestes et postures obligatoires, afin de finir le plus rapidement possible. Il entraîne également une hausse du nombre des accidents, une usure plus rapide des matériels et une surconsommation de carburant. Enfin, le fini-parti déroge irrégulièrement aux règles du temps de travail des agents publics. De manière générale, il a un impact négatif sur la qualité du service. Désormais, les agents de la régie, comme les prestataires, travaillent en fonction du temps de travail à réaliser ;
- la modification de l'allotissement des marchés publics de collecte au périmètre étendu : la collecte en porte-à-porte des territoires des communes de Bron, Tassin-la-Demi-Lune et Vaulx-en-Velin (soit 12 rondes supplémentaires) a été transférée à des prestataires, dans le cadre de nouveaux marchés publics.

Le second volet, voté le 7 juillet 2017, portait sur les modalités pratiques de mise en œuvre de ces orientations.

3.5.2 La détermination des prestations et des périmètres confiés aux prestataires

3.5.2.1 *Limiter les risques de blocage de la collecte*

La collectivité explique l'externalisation par la volonté de mettre en place une émulation entre les secteurs public et privé ainsi qu'une démarche d'amélioration continue. Cette organisation permettrait, selon la métropole, un meilleur contrôle des prestataires grâce à la connaissance technique du métier détenue par ses services. Elle viserait également à limiter les risques de blocage en cas de grève.

L'externalisation existerait depuis la création de la communauté urbaine de Lyon et au moins depuis 1981, avant une extension de son périmètre en 2017.

¹⁸ Le fini-parti est une pratique qui consiste à embaucher à une heure identique pour l'ensemble des agents, mais à débaucher de manière différenciée, en fonction de la fin du circuit de collecte.

Depuis 2012 au moins, tous les arrondissements de la ville de Lyon et l'ensemble du territoire de la ville de Villeurbanne sont collectés par le biais de marchés publics. Puis en 2017, lorsque les communes de Bron, Tassin-la-Demi-Lune et Vaulx-en-Velin ont rejoint le périmètre externalisé, les prestations gérées en régie sont devenues minoritaires en termes de tonnages collectés (45 % contre 55 % auparavant).

La métropole précise que cette nouvelle répartition entre le public et le privé a permis de modifier les cycles de travail des agents publics, qui ne travaillent plus désormais qu'un samedi sur trois, contre un samedi sur deux auparavant.

La métropole considère en outre que le nouveau cadre de collecte a permis l'amélioration des conditions de travail, notamment en mettant fin au fini-parti.

Les premiers marchés, qui ont couru sur la période 2012-2017, étaient divisés en trois lots géographiques proposant des tonnages relativement équivalents. Puis, lorsqu'ils ont pris fin, la métropole a fait le choix de les modifier pour ne pas favoriser les candidats sortants.

Aucun candidat ne pouvait remporter plus de deux lots. Pour la période 2017-2024, un quatrième lot de volume plus réduit a été introduit, afin de favoriser l'entrée de prestataires de taille plus modeste. Il a été remporté par l'entreprise Nicollin. Les groupes Pizzorno (un lot auparavant) et Suez (deux lots auparavant) se sont maintenus. Le groupe Guérin a quant à lui récupéré un lot précédemment attribué à Véolia.

Au total, ces marchés représentent environ 143 M€ sur la durée du contrat.

Tableau 6 : Répartition géographique des lots et attributaires 2017-2023

Lot	Territoire	Population indicative	Tonnage total OM, CS et verre en PAP et PAV	Attributaire	Montants (€)
1	Lyon 6 ^{ème} , Villeurbanne, Vaulx-en-Velin	241 643	73 726	Pizzorno	40 842 503
2	Lyon 3 ^{ème} , et 8 ^{ème} , Bron	219 233	63 148	Pizzorno	38 880 593
3	Lyon 1 ^{er} , 2 ^{ème} , 4 ^{ème} et 7 ^{ème}	174 308	53 195	Sita	36 784 598
4	Lyon 5 ^{ème} et 9 ^{ème} Tassin-la-Demi-Lune	116 658	36 560	Nicollin	22 073 647
5 ¹⁹	Autres collectivités sous régie	585 152	13 818 (PAV)	Guérin	4 387 412

Source : marchés publics de collecte.

Organisée selon le principe d'une collecte à un conducteur et deux éboueurs, hors micro-bennes (un conducteur uniquement), elle a mobilisé 563 agents en régie en 2019, toutes missions confondues, et environ 310 ETP pour les cinq lots externalisés²⁰.

Pendant la période de contrôle, les effectifs de collecte en régie ont diminué du fait de la réduction du périmètre d'intervention, à la suite de l'externalisation de nouveaux secteurs.

En 2019, celui-ci est passé de 51 % à 43 % des tonnages collectés en porte à porte, correspondant à un différentiel de 113 500 habitants²¹. De manière concomitante, la collecte des silos d'OM et de collecte sélective a également été confiée à des entreprises privées²².

¹⁹ Le lot n° 5 ne porte que sur la collecte en PAV, le territoire faisant l'objet d'une collecte en PAP en régie.

²⁰ Seul le titulaire des lots n° 1 et 2 distingue l'encadrement et les tâches administratives (13 ETP).

²¹ Population au 1^{er} janvier de 2017 : Vaulx-en-Velin (49 658 habitants), Bron (41 543 habitants), Tassin-la-Demi-Lune (22 297 habitants).

²² De 2012 à 2017, l'organisation reposait sur une répartition régie/prestataires d'environ 50 % de l'activité réalisée en régie et 50 % par des prestataires, tant en tonnage qu'en nombre d'habitants collectés.

3.5.2.2 Les premiers résultats mesurés pour la collecte

Parmi les objectifs de la métropole²³, figuraient la diminution des accidents et des absences pour maladies, et par conséquent du recours à l'intérim, ainsi que l'amélioration du dialogue social²⁴. De manière générale, elle escomptait une amélioration de la qualité du service.

En juin 2019, un premier bilan a été réalisé. À périmètre constant, le nombre d'accidents du travail est passé de 82 en 2017 à 69 en 2018 et le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire de 7,20 % à 5,20 % entre 2017 et 2020. Le recours à l'intérim a quant à lui baissé en nombre d'heures, mais a augmenté de 2,76 % en valeur, en raison d'une hausse des tarifs.

Tableau 7 : Accidentologie et dépenses d'intérim

	2017	2018	2019	2020	Évolution
Accidents du travail	82	69	NC	NC	-15,80%
Absentéisme maladie ordinaire(3 subdivisions + équipe secours)	7,20%	6,50%	7,00%	5,20%*	-3,60%
Intérim (€)	1 447 000	1 608 000	1 457 000	1 487 000*	2,76%
Heures d'intérim	51 600	54 600	52 100	50 400	-2,33%

Source : métropole de Lyon.

*au 30/11/2020, chiffres non définitifs.

Pour ce qui concerne la qualité du service, il a été relevé une baisse de 4,6 % du nombre des réclamations sur le périmètre de la régie (passage de 4 295 à 4 099) et de 2 % sur le périmètre externalisé (passage de 2 506 à 2 458).

L'amélioration de la qualité du service semble confirmée par la dernière enquête auprès des usagers (baromètre des services urbains), réalisée en novembre 2020. Ce sont 54 % des sondés qui se disent « tout à fait satisfaits » du service de collecte, contre 35 % en 2016 et 36 % en 2013.

Cependant, la mesure et le suivi de la qualité du service, pour les prestations confiées aux prestataires, souffrent d'importantes lacunes (cf. partie 5).

3.5.2.3 L'exploitation des déchèteries

L'externalisation totale de l'exploitation des déchèteries serait « historique », sans qu'aucune autre justification n'ait pu être donnée.

Comme pour la collecte, le renouvellement des contrats s'accompagne régulièrement d'une modification des lots, afin de ne pas favoriser les entreprises sortantes.

La logique d'émulation entre gestion en régie et par des prestataires ne s'applique pas dans ce domaine, sans plus d'explication de la métropole, si ce n'est que l'activité n'apparaît pas comme stratégique.

3.5.2.4 Le tri des déchets

Comme pour les déchèteries, le tri est intégralement confié à des prestataires externes. La métropole a fait le choix de l'allotissement afin d'éviter tout blocage en cas de grève ou

²³ À la suite d'une étude ergonomique commandée par le Grand Lyon proposant des mesures pour améliorer les conditions de travail et de faire baisser l'accidentologie, notamment en supprimant le fini-parti.

²⁴ En 2012, une réorganisation avait déjà été réalisée dans le cadre de la mise place d'un marché public pour une partie des prestations. Le bilan en a été tiré en 2015.

d'incident. La répartition du tonnage confié entre les lots est de 60 % pour Trival69 et 40 % pour Nicollin.

Cet allotissement a notamment permis de faire face à l'incendie qu'a subi le centre de tri Nicollin de Saint-Fons et de transférer une grande partie des déchets à trier sur le centre Trival69.

Outre la gestion du risque, le choix de la métropole est économique. Afin que le prix du traitement à la tonne soit compris entre 130 € et 165 €, elle privilégie les centres de tri de proximité dont la capacité autorisée est supérieure à 35 000 tonnes.

Les déchets occasionnels, qui ne font pas l'objet d'un tri dans les deux centres précités, sont quant à eux exclusivement confiés, par des marchés publics, à des entreprises spécialisées (métal, plâtre, bois, déchets verts, gravats...).

3.5.2.5 *Les unités de traitement et de valorisation énergétique*

L'incinération des ordures ménagères résiduelles avec production d'énergie se partage pour l'essentiel entre l'UTVE Lyon Sud (quartier de Gerland), exploitée en régie par la métropole et l'UTVE Lyon Nord (Rillieux-la-Pape), confiée à la société VALORLY (filiale du groupe Suez), dans le cadre d'une délégation de service public qui a pris fin en 2019, à proportion de 36 % des tonnages collectés pour cette dernière.

Cette répartition est en partie historique, la construction de l'UTVE Nord s'étant faite en 1989 après à la signature d'une DSP de 30 ans. Depuis 2019, cet équipement est exploité dans le cadre d'un marché d'exploitation et de maintenance. La métropole évoque également une émulation du public et du privé qui permettrait le partage de bonnes pratiques ainsi que la volonté de se prémunir d'incidents techniques et de mouvements sociaux.

Enfin, l'exercice de cette mission en régie permettrait de conserver une expertise dans ce domaine et par conséquent, un meilleur contrôle du délégataire. À ce titre, un ingénieur territorial est présent en permanence sur le site du délégataire (UTVE Nord).

3.6 Conclusion intermédiaire

Pour l'exercice de sa mission, la communauté urbaine, puis la métropole de Lyon, a toujours fait le choix de confier à des entreprises privées tout ou partie des prestations de collecte et de traitement des déchets.

Le nouveau cadre de collecte, mis en place à compter de 2017, a accru la part confiée à des entreprises privées, désormais majoritaires dans le cycle de la collecte et du traitement des déchets. La nouvelle organisation a également été mise à profit pour mettre un terme à la pratique du fini-parti, aux effets préjudiciables à la santé des agents comme à la qualité du service rendu aux usagers et qui constituait une irrégularité au regard de l'obligation du temps de travail des agents.

La chambre invite la métropole à objectiver ses choix pour les prestations confiées à des prestataires, les critères étant peu précis.

4- LA COLLECTE DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS

4.1 Les principales données en matière de prévention et de gestion des déchets

La production de déchets ménagers et assimilés (DMA) sur le territoire métropolitain représentait 542 115 tonnes en 2019, soit 391 kg par habitant.

Le territoire de la métropole se caractérise par un habitat majoritairement de type urbain dense, selon la typologie de l'outil SINOE²⁵. Il comporte aussi en moindre proportion de l'habitat social urbain et pavillonnaire dense, de l'habitat mixte et à la marge, de l'habitat dispersé.

Tableau 8 : Répartition de la population et des tonnages par typologie (2018)

En %	Population	Tonnes
Urbain dense	58 %	57 %
Mixte	8 %	7 %
Pavillonnaire dense	11 %	12 %
Social urbain dense	20 %	22 %
Habitat dispersé	2 %	2 %
TOTAL	100 %	100 %

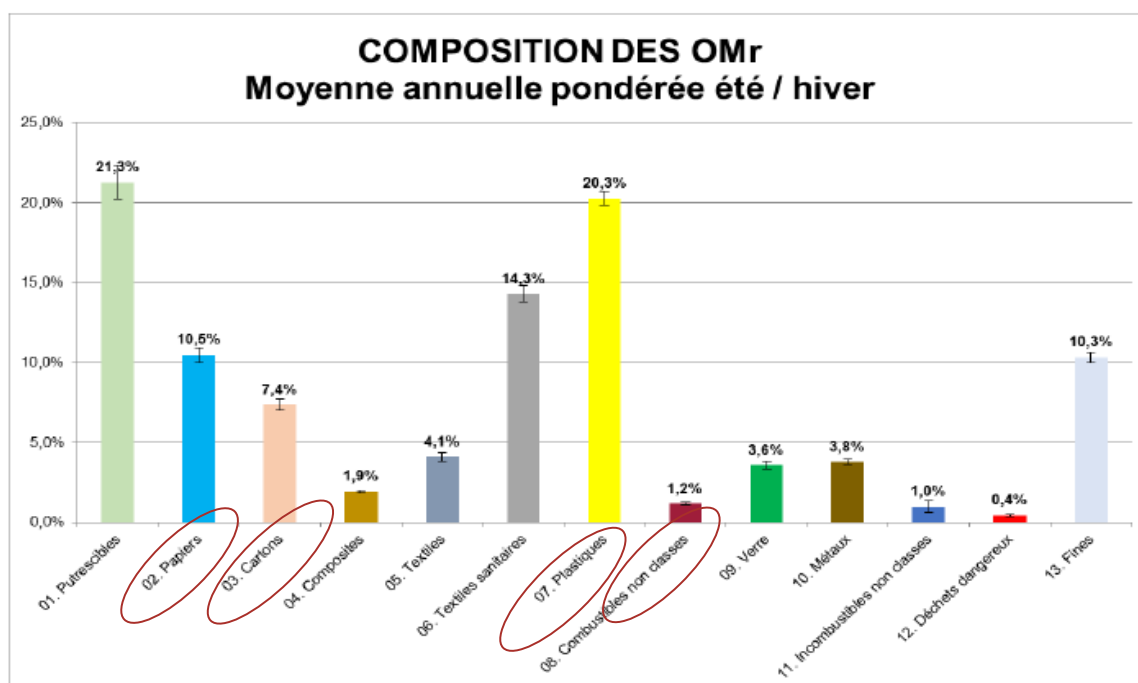
Source : métropole de Lyon.

Pour connaître la composition et les caractéristiques du gisement²⁶ des ordures ménagères résiduelles (OMR) de son territoire, la métropole a fait réaliser en 2018 deux campagnes d'été et d'hiver de caractérisation, selon la méthode MODECOM²⁷, à partir de 18 échantillons triés, représentant 9 335 kg.

La connaissance des gisements est essentielle car elle permet de cibler les actions de prévention et d'identifier les équipements à mettre en place.

Il en ressort que les déchets putrescibles, les plastiques, les textiles sanitaires et les papiers sont les plus représentés.

Graphique 1 : Composition des ordures ménagères résiduelles



Source : métropole de Lyon.

²⁵ Outil d'analyse de l'ADEME en matière de gestion des déchets.

²⁶ Quantité, comportant une répartition par nature, des déchets ménagers ou industriels produits et collectés pour un territoire défini.

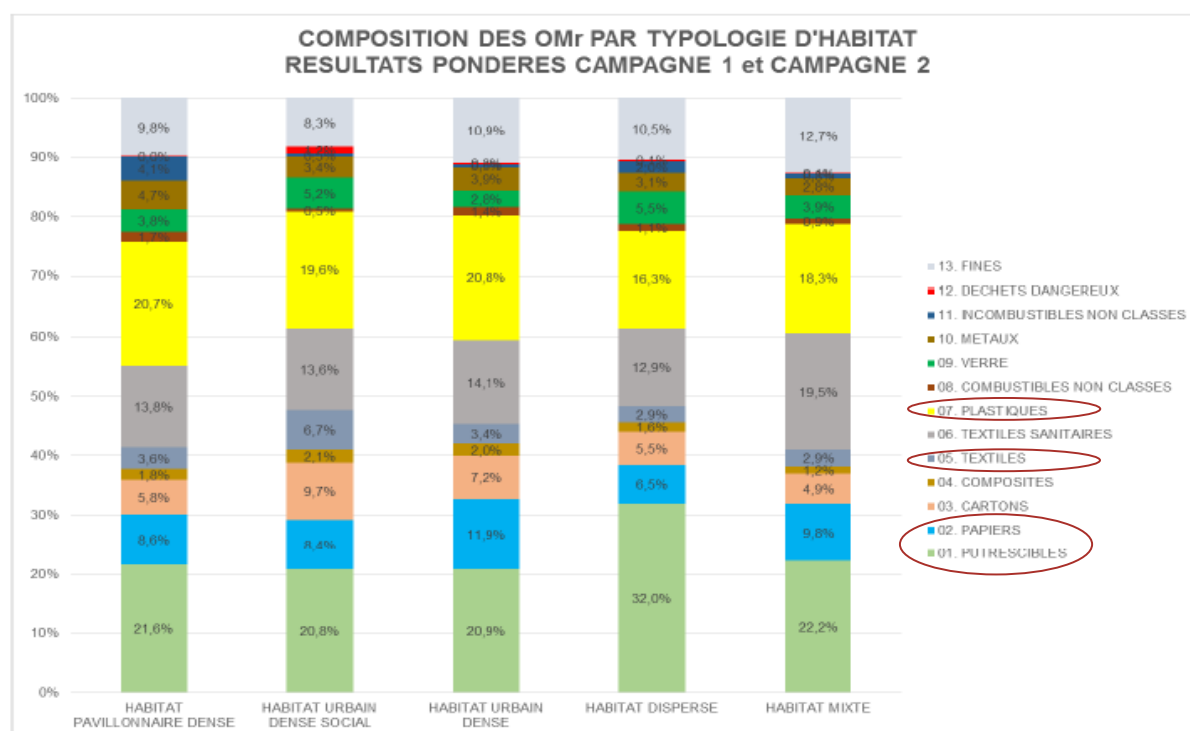
²⁷ Méthode de Caractérisation des Ordures Ménagères permettant d'analyser le contenu des ordures ménagères produites.

La caractérisation des déchets a également été établie par type d'habitat, dont les grandes tendances sont les suivantes :

- les putrescibles sont plus présents dans les habitats dispersés et pavillonnaires denses ;
- les plastiques sont moins présents en habitat dispersé mais leur proportion est assez similaire, quels que soient les autres types d'habitat ;
- la part des déchets textiles est plus élevée en habitat dense.

Un comparatif des résultats de l'étude de caractérisation de 2018, avec ceux d'une précédente étude de 2012, permet de constater une présence accrue des plastiques (20 % en 2018 contre 14 % en 2012), mais moindre des papiers (10,5 % en 2018 contre 13 % en 2012) et du verre (3,9 % en 2018 contre 4,6 % en 2012).

Graphique 2 : Composition des ordures ménagères résiduelles par type d'habitat en 2018



Source : métropole de Lyon.

La proportion de putrescibles plus importante en habitat dispersé que dans les autres types d'habitat pourrait s'expliquer par l'éloignement des déchèteries, une prévention moins accrue et le manque d'équipements de compostage.

Le tonnage global de DMA est en hausse de 2,2 % entre 2015 et 2019, mais en baisse de 1,5 % par habitant, en raison de l'augmentation de la population (+ 3,7 %) sur cette période.

Tableau 9 : Quantité de DMA 2015-2019

Année	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Population de référence	1 336 994	1 354 476	1 370 678	1 381 249	1 385 927	+3,66 %
Quantités totales en tonnes DMA collectés	530 162	536 484	537 648	546 106	542 115	+2,25 %
Quantités totales DMA collectés par habitant (en kg)	397	396	392	395	391	-1,51 %

Source : métropole de Lyon.

Le coût de la collecte, que ce soit à la tonne ou par habitant augmente quant à lui constamment, et dans des proportions identiques.

Tableau 10 : Évolution du coût de collecte des déchets ménagers et assimilés

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Coût total de collecte (tous types de déchets)	84 743 000	85 598 000	88 695 000	90 424 000	91 060 000	+7,45 %
Coût total par habitant	63	63	65	65	66	+4,71 %
Coût total de la tonne collectée	160	160	165	166	168	+5 %

Source : métropole de Lyon.

4.2 Les gisements d'évitement identifiés

Plusieurs gisements d'évitement²⁸ ont été identifiés par les études de caractérisation. Leur potentiel a été évalué à 207 kilogrammes par an et par habitant, ce qui représente 92 % du gisement des OMR.

Tableau 11 : Gisements d'évitement en prévention en kg/hab/an

	En kg/hab/an	En % du gisement global d'OMR
Gisement total de prévention	207	92%
<i>Dont compostage</i>	54	24%
<i>Dont lutte contre gaspillage alimentaire</i>	11	5%
<i>Dont consigne verre</i>	8	4%
<i>Dont promotion eau du robinet</i>	2	1%
<i>Dont promotion du don - réemploi</i>	10	4%
<i>Dont hygiène durable</i>	32	14%
<i>Dont éco-consommation²⁹</i>	78	34%
<i>Dont limitation des impressions</i>	9	4%
<i>Dont STOP-PUB (y compris journaux)</i>	8	4%

Source : rapport cabinet V2R (mars 2019).

À l'échelle de la métropole de Lyon, ce sont 290 900 tonnes de déchets qui pourraient ainsi être évitées ou détournées. À titre d'illustration, ce chiffre dépasse la capacité de traitement des UTVE Lyon Sud (270 000 t/an) ou Lyon Nord (180 000 t/an). Par conséquent et de manière théorique, la concrétisation de ces gisements d'évitement pourrait permettre la fermeture de l'une de ces deux usines, et ce faisant, éviterait l'enfouissement de plus de 3 000 tonnes de déchets. Les gisements les plus importants se situent au sein des habitats urbains denses et urbains denses sociaux, qui représentent respectivement 57 % et 22 % de l'habitat métropolitain, soit 79 % de l'ensemble.

²⁸ Les gisements d'évitement (et de détournement) représentent la part maximale de déchets produits pouvant être évitée ou détournée. Par exemple, une enquête de l'ADEME a défini le gisement d'évitement des journaux revues magazines à 35 kg/foyer/an.

²⁹ L'éco-consommation ou consommation responsable est un mode de consommation compatible avec le développement durable. Il privilégie par exemple l'emploi d'emballages et de bouteilles réutilisables, ou encore de piles rechargeables plutôt que jetables.

Tableau 12 : Principaux gisements potentiels de prévention en tonnes par typologie d'habitat

Gisement présent dans les OMR en tonnes résultats annuels consolidés	Habitat mixte	Habitat dispersé	Habitat urbain dense	Habitat urbain dense	Habitat pavillonnaire dense	Total métropole de Lyon	En % du gisement global d'OMR
Gisement compostage	5 500	2 200	42 000	15 800	9 000	74 500	24%
Gisement lutte contre gaspillage alimentaire	2 200	700	6 100	3 700	2 100	14 800	5%
Gisement consigne verre	900	300	4 800	3 500	1 300	10 900	4%
Gisement promotion eau du robinet	50	90	1 200	600	200	2 200	1%
Gisement promotion du don - réemploi	700	200	6 500	5 100	1 400	13 900	4%
Gisement hygiène durable	4 500	800	24 700	9 400	5 000	44 400	14%
Gisement éco-consommation	6 900	1 700	61 000	24 700	12 100	106 500	34%
Gisement limitation des impressions	400	140	9 200	1 900	1 100	12 700	4%
Gisement STOP-PUB (y compris journaux)	1 000	100	7 000	2 100	800	11 000	3,50%
TOTAL	22 150	6 230	162 500	66 800	33 000	290 900	93,50%

Source : rapport sur la caractérisation des OMR.

4.3 La collecte en porte à porte et des points d'apport volontaire

4.3.1 L'organisation de la collecte

La collecte des ordures ménagères et assimilées (hors verre), s'effectue principalement en porte-à-porte, selon deux services différents³⁰ :

- une à cinq fois par semaine pour les OMR, (voir annexe 2 : fréquences de collecte ci-après), à l'aide de bacs gris (achetés ou loués par les usagers) ;
- de une à deux fois par semaine pour les emballages ménagers légers et les papiers (collecte sélective), en fonction de la densité de l'habitat (voir annexe 1 : fréquences de collecte ci-après), à l'aide de bacs verts à couvercle jaune mis à disposition et entretenus par la métropole.

Des points d'apports volontaires (PAV)³¹, permettant de recevoir d'une part les OMR (hors verre) et d'autre part les emballages ménagers légers et les papiers, pour certains habitats particulièrement denses, complètent le dispositif de collecte en porte-à-porte.

Les PAV constituent l'unique mode de collecte du verre, dans des silos distincts.

Les moyens de collecte (camions, dépôts) sont organisés en trois subdivisions, qui comptent cinq dépôts et quatre exutoires destinés au déchargement des déchets collectés.

4.3.2 Les outils et indicateurs de suivi de l'activité et leur pilotage

4.3.2.1 L'optimisation des tournées

Les bennes à ordures ménagères (BOM) sont équipées depuis 2009 d'un système GPS (Galimède), pour les prestations en régie et d'un outil propre à chaque prestataire pour la collecte externalisée.

Les données GPS auxquelles a accès la métropole lui permettent, pour l'activité en régie, de contrôler la bonne exécution des circuits et de suivre pour chaque ronde³² :

³⁰ Service normal : le personnel chargé de la collecte assure uniquement le vidage des bacs disposés sur le domaine public. Service complet : les bacs sont récupérés dans leur lieu de stockage, vidés et remplacés par le personnel (uniquement à Lyon et Villeurbanne).

³¹ Aériens ou enterrés au nombre de 183 silos pour les OMR et 294 silos pour les emballages légers et les papiers.

³² C'est-à-dire tournée de collecte.

- le taux de réalisation du circuit ;
- le temps moyen de collecte ;
- le tonnage moyen de collecte ;
- l'heure de retour de la benne à ordures ménagères (BOM) au dépôt ;
- le kilométrage et la vitesse ;
- le nombre de bacs vidés ;
- l'intensité de la collecte par ripeur ;
- d'autres données sur le temps d'activité, de pause, de présence sur le marchepied des ripeurs ;
- les anomalies signalées par les équipages.

La fréquence des collectes constitue un axe d'optimisation identifié par la métropole dans le cadre de la feuille de route de l'amélioration du tri afin d'inciter les usagers à mieux trier leurs déchets entre le bac gris et le bac vert.

4.3.2.2 *L'optimisation du taux de remplissage des bennes*

Pour la collecte en régie, les tournées font l'objet d'un réexamen régulier pour évaluer la charge de travail des équipes et limiter le nombre de vidages des bennes. En 2016 et 2017, un rééquilibrage des tournées a ainsi eu lieu et a fait l'objet d'ajustements pour tenir compte de l'évolution de l'urbanisme notamment. Le tonnage par ronde et l'heure de retour des bennes à ordures ménagères au dépôt sont les principaux indicateurs utilisés à cette fin.

Des rondes peuvent ainsi être optimisées. Dans certains cas, le taux de réalisation est passé de 95 % à 100 % et le temps moyen de collecte s'en est trouvé abaissé, tout en augmentant l'intensité de la collecte par ripeur.

Pour ce faire, la métropole a mis en place un indicateur de mesure de l'intensité de la collecte dont l'unité de mesure est le Décanewtonmètre par minute (daN/mn). Calculé à partir du nombre de bacs, leurs tailles et le temps effectif de collecte notamment, il a pour objectif de classer les rondes en fonction de leur intensité et de l'effort nécessaire pour les réaliser.

Pour y parvenir, la métropole s'appuie notamment sur le système Galimède, qui permet également un guidage des équipages sur les rondes. En plus du contrôle du taux de réalisation des circuits évoqué précédemment, cet outil permet une remontée d'informations et des anomalies (nombre de bacs collectés, vitesse, présence des ripeurs sur le marchepied, etc.).

Les prestataires sont rémunérés en fonction du poids collecté, ce qui en principe les pousse à optimiser le remplissage de leurs véhicules. Une obligation de suivi GPS de leur véhicule leur est également imposée. Chacun d'entre eux dispose de son propre outil et la métropole dispose d'un accès aux données.

Interrogée sur les faibles taux de réalisation de certaines rondes en régie, la métropole de Lyon a précisé qu'un circuit était constitué de plusieurs tronçons GPS et que le système Galimède, en cas de « décrochage » sur un tronçon, considère qu'il n'a pas été effectué.

Dans cette hypothèse et à l'occasion du débriefing de fin de collecte, l'agent de maîtrise responsable comparerait les données GPS réelles avec celles du circuit théorique, pour s'assurer de sa réalisation quand le taux de réalisation est inférieur à 85 %. Le GPS permettrait alors de révéler si les autres tronçons ont été réalisés ou non.

Les prestataires apparaissent quant à eux moins bien suivis que le service en régie, dont les données collectées sont plus nombreuses. La métropole n'a accès qu'aux données GPS des prestataires, qu'elle déclare par ailleurs ne pas exploiter. La surveillance et les alertes se feraient pour l'essentiel par l'intermédiaire des réclamations adressées au centre de contacts

des usagers (GRECO), par le contrôle quotidien des agents de maîtrise de la métropole sur les circuits de collecte, ainsi qu'à l'occasion de réunions hebdomadaires et mensuelles de contrôle et de suivi de l'activité qui couvrent aussi celle des prestataires.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'une application de contrôle des prestations sera déployée au second trimestre 2021. Elle devrait permettre aux agents de maîtrise de saisir directement, lors de leurs contrôles de terrain, les non-conformités des prestations en régie et celles confiées à des prestataires, ce qui permettra d'homogénéiser les indicateurs de suivi. Il ajoute qu'une seconde application sera mise en place en 2021, afin de centraliser et d'unifier dans un même système les informations et les méthodes de travail de la régie et des prestataires privés.

4.3.3 La surcharge des bennes à ordures ménagères de la régie

Les véhicules de collecte, comme tout véhicule, se voient attribuer une charge utile, qui correspond au poids maximum qu'il est possible de charger.

Entre 2018 et 2020, sur 25 948 sorties annuelles des équipages de la régie, il a été relevé 3 086 surcharges, soit une moyenne de 4 % par an.

Tableau 13 : Surcharges relevées dans les trois subdivisions de collecte

	2018		2019		2020	
	Nbre de surcharges	% rondes en surcharge	Nbre de surcharges	% rondes en surcharge	Nbre de surcharges	% rondes en surcharge
Subdivision COL EST (6 656 rondes/an)	193	2,9%	301	4,5%	218	3,3%
Subdivision COL NO (8 424 rondes par an)	307	3,6%	343	4,1%	364	4,3%
Subdivision COL SUD (10 868 rondes par an)	424	3,9%	499	4,6%	437	4,0%

Source : métropole de Lyon.

La fréquence des surcharges peut apparaître modeste, mais il convient tout d'abord de rappeler l'interdiction stricte posée par l'article R. 312-2 du code de la route de « *faire circuler un véhicule ou un élément de véhicule dont le poids réel excède le poids total autorisé en charge fixé par le service en charge des réceptions* ».

Il convient également de relever que dans de nombreux cas, le tonnage excédentaire dépasse de manière excessive la charge utile autorisée, faisant courir un risque pour les équipages, les autres usagers de la route et les piétons.

Interrogée sur l'intégration d'un système de pesée embarqué, la métropole a indiqué l'avoir expérimenté en 2016 mais que celui-ci n'avait pas donné satisfaction. Les écarts de pesée auraient été trop importants, entre 500 kg et 1 tonne, et les appareils auraient nécessité des étalonnages réguliers. La métropole impute également une part de ces surcharges aux intérimaires, qui connaissent mal les rondes.

Ces arguments ne paraissent pas recevables, sauf pour ce qui concerne la nécessité de procéder à un étalonnage régulier des systèmes embarqués. À titre d'illustration, l'un des prestataires (lots n° 1 et n° 2) a ainsi précisé dans son rapport annuel 2018 que « *des indicateurs de pesées sont présents sur le camion de collecte et un étalonnage régulier est effectué pour éviter la dérive de la pesée* ». En revanche, aucune des deux autres sociétés, titulaires des lots n° 3 et 4, ne fait mention de la question des surcharges.

Pour y remédier, la métropole aurait identifié les rondes concernées et mis en place des points de rupture. Ces derniers, une fois atteints, obligent en principe les équipages à décharger le contenu de la benne. Enfin, les agents fautifs peuvent être sanctionnés en cas de manquement.

La communication par la métropole des seules données de surcharges des véhicules de la régie n'a pas permis de s'assurer du contrôle effectif des prestataires sur ce point, alors même que ces derniers sont rémunérés au poids collecté, et auraient tout intérêt à rentabiliser le plus possible leurs rondes.

Le code de la route, dans ses articles R. 312-1 à R. 312-9 sanctionne tout manquement d'une contravention de 4^{ème} classe (jusqu'à 750 €)³³. Lorsque les dépassements excèdent de plus de 20 % les limites réglementaires, l'amende encourue est celle prévue pour les contraventions de la 5^{ème} classe (jusqu'à 1 500 €, voire 3 000 € en cas de récidive).

La métropole devrait porter une plus grande attention aux problèmes de surcharges, qui touchent à la fois les prestations en régie et externalisées. La chambre rappelle qu'en cas d'accident, la responsabilité de la collectivité, y compris pénale, pourrait être engagée.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a déclaré avoir fait procéder à une analyse complémentaire pour vérifier les surcharges des mini-bennes sur le premier semestre 2021. Elle a conduit à la mise en place de mini-bennes de renfort suite aux jours fériés et à un rééquilibrage des rondes dans certains secteurs pour pallier l'absence de sortie des bacs par les usagers ou de collecte le samedi.

4.3.4 Les bilans annuels des prestataires de la collecte

4.3.4.1 *La teneur des bilans annuels des prestataires*

Sur l'ensemble de la période sous revue, les prestataires de collecte ont toujours été tenus de produire des rapports mensuels et annuels, présentés devant un comité stratégique, et qui se doivent de respecter une même trame, imposée dans le cadre des marchés signés.

Les données communiquées concernant les marchés antérieurs au 1^{er} janvier 2018, font apparaître que certains prestataires se sont affranchis à plusieurs reprises de la trame imposée par la métropole (rapport 2015 des lots n° 1 et 3, rapport 2016 du lot n° 2), quand d'autres l'ont respectée (rapport 2015 du lot n° 2, rapport 2016 des lots n° 1 et 3).

Depuis les rapports relatifs à l'exercice 2017, le plan de la trame commune prévue au marché est globalement respecté par l'ensemble des prestataires. Toutefois, de nombreuses informations, à la fois essentielles et prévues contractuellement, n'y figurent pas (cf. annexe).

Il existe tout d'abord un écart important dans le niveau de détail entre le rapport de la société Suez (18 pages) et celui de la société Pizzorno (112 pages). Le rapport de l'entreprise Nicollin (103 pages) est quant à lui une succession de tableaux et de graphiques, sans aucune analyse qualitative, contrairement à ce que prévoit la trame contractuelle, et qui ne contient pas un grand nombre d'informations obligatoires.

³³ Pour un véhicule ou un élément de véhicule d'un poids total autorisé en charge inférieur ou égal à 3,5 tonnes : pour le dépassement jusqu'à 0,5 tonne du poids autorisé et, pour un dépassement supérieur, de la même amende prononcée autant de fois qu'il y a de tranches de dépassement de 0,5 tonne ;
 • pour un ensemble de véhicules d'un poids total roulant autorisé supérieur à 3,5 tonnes : pour le dépassement jusqu'à une tonne du poids autorisé et, pour un dépassement supérieur, de la même amende prononcée autant de fois qu'il y a de tranches de dépassement d'une tonne.

Par ailleurs, les rapports annuels du lot n° 5 relatifs à la collecte en points d'apports volontaires et en porte à porte, font mention des pénalités infligées au prestataire. Ces éléments mériteraient de figurer dans les rapports relatifs aux autres lots. Ils permettraient de s'assurer de l'effectivité des contrôles opérés par la métropole et de juger du respect de leurs obligations par les prestataires.

4.3.4.2 *Des absences au travail en hausse et une part importante d'emplois précaires chez les prestataires*

L'externalisation d'une partie de la collecte a conduit à une baisse de l'absentéisme pour ce qui concerne la régie. Bien que le « risque » d'absentéisme ait été en partie transféré à des tiers, la personne publique doit y porter une attention particulière. Le recours à l'intérim y pallie mais il est reconnu que celui-ci détériore la qualité du service, comme l'a précisé à plusieurs reprises la métropole.

Les données communiquées par les prestataires sont si hétérogènes dans leur nature et leur mode de calcul (absentéisme), qu'il n'a pas été possible de les comparer. Outre le non-respect de la trame contractuelle, ces lacunes reflètent un manque d'analyse et de contrôle opéré par la métropole.

Le recours au personnel intérimaire est très marqué chez l'ensemble des prestataires, notamment pour le lot n° 4 (société Nicollin). En 2018, les emplois intérimaires ont pu représenter jusqu'à 33 % de l'effectif global de cette société. Seule la société Suez (lot n° 3) s'est fixée une limite en 2019, de l'ordre de 15 %.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société Pizzorno précise avoir repris une cinquantaine de salarié du précédent titulaire du marché et que sur les 37 ETP en intérim de 2017, 7,24 ETP correspondent à de l'intérim d'insertion contractuel et 20 ETP au remplacement des absences du personnel. Enfin, la société informe avoir recruté 22 CDI en 2017, 29 CDI en 2018 et 25 CDI en 2019.

Tableau 14 : Données sociales et d'absentéisme en 2018

	Lot 1 et 2 Pizzorno	Lot 3 Suez	Lot 4 Nicollin
Effectif (en ETP)	151	107	44
dont intérimaires (en ETP)	37	19	14,6
% intérimaires	24,50%	17,76%	33,18%
dont insertion	7,24		
% insertion	4,79%		
Jours d'absence	33 641	5 048	
Taux d'absentéisme pour maladie		3 %	
Maladie (en jours)	2 171	1 605	701
Accidents du travail (en jours)	697	388	742
Dont intérimaires			182
% intérimaires			24,53%

Source : rapports des prestataires pour l'année 2018.

Les seules données mensuelles disponibles (Pizzorno, lots n° 1 et 2) démontrent la récurrence du recours à l'intérim tout au long de l'année, avec des pointes en période estivale (cf. annexe). Dans tous les cas, le nombre d'équivalents temps plein que représente le personnel intérimaire semble dépasser le volume des absences.

S'agissant des accidents du travail, qui ont une incidence directe sur la continuité du service et par conséquent, sur la qualité de la prestation rendue à l'utilisateur, tous les prestataires ont enregistré une hausse en 2018.

La société Pizzorno, dans son rapport annuel 2018, l'impute elle-même au personnel intérimaire et indique à ce sujet que « *le nombre d'accidents de travail a augmenté en 2018, malgré un taux de fréquence en baisse notamment à cause d'une hausse d'accidents liés à l'intérim* ».

La collecte effectuée en régie, qui a elle-même recours à l'intérim, connaît les mêmes difficultés. Une part plus importante des problèmes de qualité de la collecte est imputée à l'intérim (réalisation partielle des circuits, surcharge).

Sans données complètes permettant les comparaisons entre les prestataires, mais également avec la régie, aucun parangonnage qui permettrait de mieux identifier et analyser les zones de risques n'est possible.

Par conséquent, et en raison de leur incidence sur la qualité du service rendu à l'utilisateur, la chambre invite la métropole à mener une réflexion sur les conditions d'emploi chez les prestataires et lui fait la recommandation n° 6 mentionnée ci-avant.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société SITA précise que le taux d'absentéisme était de 5 % et que le taux de gravité associé à l'absentéisme était nul. La métropole de Lyon indique quant à elle que le bilan réalisé en 2018, suite à la mise en place du nouveau cadre de collecte, a entraîné une baisse de 3,6 % de l'absentéisme et du nombre de réclamations des usagers.

4.3.5 Les clauses d'insertion

Le cahier des clauses administratives particulières (article 2.6.1 et suivants du CCAP) des marchés concernés impose de conclure en faveur des personnes éloignées de l'emploi, un ou des contrats de travail pour une durée de 90 394 heures sur la durée de sept ans des contrats³⁴.

L'éligibilité des candidats à la clause sociale de recrutement doit être validée par l'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) insertion désigné par la métropole. Le prestataire choisit alors entre :

- une embauche directe ;
- la mise à disposition de personnel en insertion par une entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI), un groupement d'employeur pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ou une association intermédiaire (AI) ;
- la cotraitance ou sous-traitance à une structure d'insertion par l'activité économique.

L'article 14.3.2 du CCAP fait obligation à chacun des prestataires de contacter l'AMO de la métropole afin de définir son projet d'insertion et son calendrier de réalisation. En cas de non-respect, une retenue de 2 000 € par mois de retard est opérée sur de futurs acomptes.

³⁴ Sont principalement concernés : les demandeurs d'emploi de longue durée (12 mois minimum), inscrits à pôle emploi, les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans inscrits à Pôle Emploi, les bénéficiaires du RSA (revenu de solidarité active) et d'autres minima sociaux (ASS, AAH, ATA...), les travailleurs handicapés, les jeunes de moins de 26 ans ayant un faible niveau de formation (niveau 5 et inférieur) inscrits en mission locale ou au pôle emploi, les jeunes de moins de 26 ans rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle inscrits en mission locale ou à Pôle Emploi, les participants au PLIE (plan local pour l'insertion et l'emploi), les personnes ayant fait l'objet d'une peine privative de liberté.

Les rapports annuels des prestataires ne permettent pas de s'assurer du respect de ces obligations. Seule la société Pizzorno fait état des effectifs d'insertion dans ses rapports annuels, mais sans plus de précision.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la métropole a communiqué un bilan de la clause d'insertion au 31 décembre 2020, des marchés notifiés fin 2016.

Bilan des clauses d'insertion au 31 décembre 2020

Prestataire	Lots	Nombre d'heures d'insertion prévues	Nombre d'heures d'insertion réalisées	Taux de réalisation
Pizzorno	Lot 1 - Lyon 6, Villeurbanne et Vaulx-en-Velin Lot 2 - Lyon 3, Lyon 8 et Bron	167 554	90 636	54 %
Sita	Lot 3 - Lyon 1, Lyon 2, Lyon 4 et Lyon 7	63 374	32 129	50,7 %
Nicollin	Lot 4 - Lyon 5, Lyon 9 et Tassin-la-Demi-Lune	44 902	52 764	117,5 %
Guérin - Veolia	Lot 5 - Métropole de Lyon hors Lyon, Villeurbanne, Vaulx-en-Velin, Bron et Tassin-la-Demi-Lune	3 640	1956	53,8 %

Source : métropole de Lyon.

4.3.6 L'impossibilité d'évaluer précisément l'impact environnemental de la collecte

Parmi les objectifs de la loi de transition énergétique pour la croissance verte figure la réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'activité de collecte émet principalement des émissions par le biais des véhicules. Selon les données communiquées par la métropole, ce sont plus de 3,3 millions de kilomètres qui ont été parcourus en 2019, dont plus de la moitié par les véhicules des prestataires.

Or, ces derniers communiquent uniquement les kilométrages parcourus par circuit et non par motorisation, empêchant tout calcul. Dans le cadre de ses travaux, un assistant à maîtrise d'ouvrage soulignait le fait que « l'absence de données de distances parcourues par type de carburant ne permet pas cette analyse », à l'exception de celle d'un prestataire seulement.

La trame contractuelle n'impose qu'un « détail pour les véhicules thermiques et pour les véhicules électriques / kilomètres totaux par ronde ». Or, la motorisation électrique est quasi inexistante pour l'heure et se limite aux véhicules légers des chefs d'équipe chez un prestataire seulement, ce qui revêt peu, voire aucun intérêt.

En réponse à la chambre, la société Pizzorno a déclaré que 88 % des kilomètres parcourus l'étaient par des véhicules fonctionnant au gaz ou à l'électricité.

4.3.7 Indicateurs de satisfaction des usagers

La métropole organise tous les trois à cinq ans des enquêtes auprès des usagers, intitulées « Baromètre des services urbains » (2013, 2016, novembre 2020).

La dernière enquête a été réalisée auprès d'un échantillon statistiquement représentatif de 2 028 habitants du Grand Lyon, âgés de 18 ans et plus, interviewés à leur domicile, entre le 14 septembre et le 12 novembre 2020.

Le taux de satisfaction général était de 88 % en 2013, de 86 % en 2016 et de 88 % en 2020. Parmi les faits saillants, on note que seulement 28 % des Grands Lyonnais déclarent savoir que les consignes de tri pour les habitants de la métropole de Lyon ont changé depuis le 1^{er} janvier 2020 (extension des consignes de tri). Parmi les personnes qui disent être au courant, 72 % « se bornent à déclarer qu'elles ont changé », sans pouvoir préciser la nature du changement.

Les principaux motifs d'insatisfaction concernent les fréquences de ramassage de tri sélectif et des bacs gris, jugées insuffisantes et le bruit causé par le ramassage, comme en 2016. Interrogée sur l'insatisfaction des usagers en 2016 quant aux fréquences de collecte, la métropole a précisé les avoir confrontées aux données de terrain, qui n'ont, « *pour le moment, pas confirmé la nécessité de revoir les fréquences de collecte sélective à la hausse* ». La nouvelle étude démontre pourtant la persistance de ce motif d'insatisfaction. L'extension des consignes de tri début 2020 et des volumes collectés pourrait amener la métropole à revoir la fréquence des collectes, en engageant une réflexion sur la répartition des collectes sélective et d'OMR.

Outre ces enquêtes périodiques, la métropole assure le suivi des réclamations des usagers via un centre de contacts dénommé GRECO (numéro unique et guichet numérique³⁵). Créé en septembre 2012, il gère toutes les demandes des usagers relatives aux compétences de la métropole (traitement des déchets, eau, assainissement, nettoyage, voirie, collecte et autres compétences). Au 1^{er} janvier 2021, le centre employait 23 personnes (18 conseillers, 4 adjoints et 1 responsable).

Les usagers peuvent faire des réclamations sur la qualité des prestations, mais aussi obtenir des renseignements et formuler des demandes de services (par exemple : la maintenance des bacs de tri).

La collecte des déchets représente 40 % du total des contacts du centre GRECO. Entre 2014 et 2019, le nombre de réclamations a connu une hausse de 48,30 %. L'ensemble des données est également disponible par commune.

Tableau 15 : Saisines du centre GRECO

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de demandes sur la collecte	17 474	19 476	19 913	24 540	27 000	31 960	29 004
Nombre de demandes sur le traitement des déchets	2 223	1 953	2 065	2 358	3 201	2 768	4 352
* dont nombre de réclamations	8 533	8 795	8 499	10 897	10 702	12 655	4 918*
Délai de traitement des réclamations (jours)	5,2	4,4	9,4	7,6	7,1	7,2	7,9*

Source : métropole de Lyon.

* : A juin 2020.

Un indicateur du nombre et de la nature des réclamations pour 1 000 habitants et par commune est suivi mensuellement et fait partie des outils de contrôle des prestataires de collecte, comme évoqué précédemment.

Plusieurs constats peuvent être faits concernant le nombre de réclamations :

- il est globalement inférieur pour les secteurs collectés par des prestataires privés à ceux de la régie ;
- il augmente fortement à l'approche de l'été et se maintient à un niveau élevé jusqu'en décembre ;
- entre juin et décembre, la cible de 5,5 réclamations pour 1 000 habitants est nettement dépassée ;

³⁵ Guichet numérique Toodego opérationnel pour la partie déchets depuis 2019.

- les taux sont particulièrement dégradés en 2019 en raison des mouvements de grève (régie en mars et entreprise Pizzorno début avril). Le pic constaté sur le secteur privé en 2017 est dû quant à lui à la mise en place du nouveau cadre de la collecte à compter de mai 2017 (passage à 12 rondes sur le secteur externalisé).

Tableau 16 : Évolution mensuelle du nombre de réclamations pour 1 000 habitants et valeur cible

Régie												
Mois	Janv	Fév	Mars	Avr	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept	Oct	Nov	Déc
2017	0,6	1,05	1,55	2	3	4	4,9	5,6	6,15	6,9	7,2	8
2018	0,6	1,05	1,7	2,15	3	3,8	4,6	5,5	6,1	6,9	7,2	8,1
2019	0,76	1,32	3,02	4,67	5,41	6,23	7,06	7,80	8,52	9,23		
Cible	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Privé												
Mois	Janv	Fév	Mars	Avr	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept	Oct	Nov	Déc
2017	0,6	1	1,8	2,2	4,9	5	5,6	6,2	7,1	7,7	8,2	8,8
2018	0,6	1	1,8	2,2	3	3,8	4,4	5,1	6,1	7	7,5	8
2019	0,67	1,32	1,95	3,45	4,15	4,80	5,62	6,19	6,92	7,62		
Cible	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5

Source : métropole de Lyon.

4.3.8 Quelques mesures d'amélioration mises en place et à venir

Dans le cadre des marchés de prestation, il est imposé aux titulaires un minimum de 40 % de véhicules « propres ». Ces derniers ont dépassé cette obligation avec 59 véhicules sur 72 fonctionnant au gaz naturel pour véhicule (GNV), soit 82 %. L'ensemble de ces informations figure dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service 2019.

Pour ce qui est de la régie, le rapport ne mentionne pas aussi clairement ces données, qu'il faut déduire. Le parc total est de 170 bennes. Ainsi, déduction faite des 72 bennes des prestataires, le parc « public » serait alors constitué de 98 bennes. Le nombre de véhicules fonctionnant au GNV serait de 17 selon le rapport, ce qui représenterait seulement 17,40% du parc métropolitain. Cette proportion apparaît particulièrement faible au regard de ce qui est imposé aux cocontractants.

Par ailleurs, la métropole a précisé que depuis 2017, 24 bennes à ordures ménagères (BOM) fonctionnant au GNV avaient été réceptionnées (trois en 2017, six en 2018, 15 en 2019), ce qui ne correspond pas aux 17 bennes mentionnées dans le rapport annuel 2019. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la métropole a indiqué disposer à ce jour de 35 BOM fonctionnant au GNV.

Des études ont été menées sur l'approvisionnement en carburant de ces BOM avec une réflexion sur l'installation d'une station GNV interne, qui devrait être mise en service en 2023 sur un site métropolitain à Villeurbanne.

De plus, la métropole a initié en 2017 avec Renault Trucks une expérimentation ayant pour but de tester une benne à ordures ménagères électrique de 26 t. Bien que satisfaisante en termes de fonctionnement, il ressort que cet équipement expérimental a deux défauts majeurs :

- l'autonomie réduite de la batterie, qui ne permet qu'un seul tour de collecte sur un circuit de 50 km au plus. Une nouvelle version est annoncée avec 30 % d'autonomie supplémentaire ;

- le coût élevé : une benne diesel coute environ 200 k€, une benne au GNV environ 250 k€ et une benne électrique entre 450 k€ et 500 k€. En tenant compte du coût global (carburant, maintenance-entretien), l'écart ne serait toutefois plus « que » d'environ 30 % par rapport au diesel.

Concernant la régie, et contrairement à ce qu'il se pratique dans d'autres métropoles, le travail a lieu exclusivement de jour, sauf pour la collecte sur les lignes de tramway. Il n'existe à ce jour aucune étude quant à la mise en place d'équipes de nuit.

La métropole a cependant indiqué que le terme des marchés de collecte, prévu en 2023, et le déploiement de nombreuses lignes de tramway sur le mandat allaient probablement nécessiter une coordination forte avec le SYTRAL, et que par conséquent, ce sujet serait certainement étudié.

4.4 La collecte en déchèteries

Les déchèteries constituent une solution pour déposer les déchets occasionnels non pris en charge par la collecte des ordures ménagères et assimilées, en raison de leur nature ou de leur volume (papiers, cartons, métaux, bois, plâtre, fenêtres, meubles, déchets végétaux et gravats).

Elles sont pour la plupart équipées pour recevoir les déchets dangereux comme les produits chimiques, les appareils électriques et électroniques, les huiles, les piles et batteries et autres lampes fluocompactes.

4.4.1 Des déchèteries fixes proches de la saturation

Pour les 59 communes de son ressort, la métropole dispose de 19 déchèteries fixes depuis 2016, qui font l'objet de 2,2 millions de passage par an³⁶. Les déchèteries sont localisées en moyenne à moins de 15 minutes en voiture des usagers, à l'exception du nord-ouest de l'agglomération.

La fréquentation a été en constante hausse pendant la période sous contrôle. Le schéma stratégique prévoit 22 déchèteries mais leur création se heurte à la réticence, voire à l'opposition de certains élus et de la population.

Les besoins se font particulièrement sentir dans le Nord-Ouest et l'Est lyonnais. Deux projets seraient sur le point d'aboutir sur les communes de Meyzieu et de la Tour de Salvagny. En parallèle, des rénovations sont intervenues sur certains sites (Vénissieux), ou sont en cours (Rillieux-la-Pape), mais la majorité des déchèteries fixes sont confrontées à l'impossibilité d'étendre leurs capacités d'accueil, comme c'est le cas à Villeurbanne par exemple. Cet équipement, particulièrement fréquenté, est enclavé et contigu au périphérique.

4.4.2 Une activité en hausse constante et exclusivement externalisée

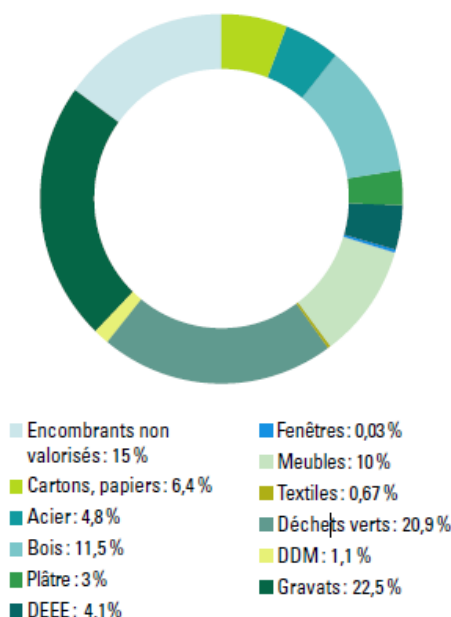
Contrairement à la collecte en porte à porte, pour laquelle la collectivité a indiqué vouloir maintenir une coexistence entre la régie et le secteur privé pour garantir une certaine émulation, la prestation est exclusivement confiée à des entreprises privées.

Les tonnages qui évoluent à la hausse sont principalement les meubles (déchets d'éléments d'ameublement) en lien avec l'installation progressive de bennes dédiées à l'ameublement

³⁶ Ouverture des déchèteries selon des plages d'accueil larges, ouvertes tous les jours sauf les jours fériés, gratuites sauf exception.

dans les déchèteries. Les gravats (22,50 %), les déchets verts (20,90 %) et les encombrants non valorisés (15 %) sont les trois types de déchets les plus représentés.

Schéma 3 : Types de déchets déposés en déchèterie



Source : rapport annuel sur le prix et la qualité du service 2019.

Les tonnages collectés ont augmenté de 5,1 % entre 2015 et 2019 et le nombre de passage de 7,5 % sur la même période. Selon l'enquête de satisfaction réalisée auprès des usagers en novembre 2020, 66 % des habitants déclarent fréquenter les déchèteries au moins une fois par an, contre 63 % en 2016.

La provenance des déchets des déchèteries fixes n'est pas ventilée par catégorie d'usagers, qui sont majoritairement des particuliers, dans la mesure où aucun type de déchets accepté dans les déchèteries n'est strictement un déchet produit par une activité professionnelle. Les sites sont dotés d'un logiciel d'identification des accès qui assure un contrôle en temps réel du respect des limitations prévues.

À cet égard, le règlement intérieur des déchèteries traduit la notion de déchets assimilés dans les déchèteries par les restrictions d'accès fixés aux véhicules utilitaires et autres véhicules généralement utilisés par les entreprises. Les véhicules utilitaires d'un poids total avec charge PTAC inférieur à 2 tonnes bénéficient de quatre passages gratuits par mois au maximum.

Le tarif est depuis 2019 de 37 € par passage pour un véhicule de moins de 3,5 tonnes, et l'accès est interdit aux véhicules utilitaires de plus de 3,5 tonnes de PTAC, à benne ou plateau. La quantité de déchets diffus spécifiques, tels que les déchets dangereux, est quant à elle limitée à 8 kg par jour.

Entre 2015 et 2019, le prix de l'accès payant est passé de 23 € à 37 €. En renchérissant les tarifs d'accès aux déchèteries pour les usagers payants, la métropole a voulu rendre moins compétitive l'offre des déchèteries publiques par rapport à l'offre privée en déchèterie professionnelle, qui lui semble suffisante sur le territoire. Entre 80% et 90% des accès payants enregistrés par la régie sont le fait de professionnels.

La chambre relève que l'intégralité de la chaîne de collecte et de traitement est confiée à des prestataires privés. La métropole est donc entièrement dépendante des informations que lui délivrent ces derniers.

4.4.3 Le coût des déchèteries

Le coût à la tonne des déchets collectés en déchèteries a fortement progressé en raison de deux facteurs. Tout d'abord, la progression de près de 21 % des coûts, très nettement supérieur à celle des tonnages collectés (+ 5,11 %). Les coûts afférents à la valorisation des déchets, centrés sur les encombrants et les déchets diffus spécifiques³⁷, et dans une moindre mesure les déchets bois, en sont la principale cause. La hausse du coût du transport et des collectes alternatives (+ 0,4 M€) y a également contribué.

La valorisation des déchets a quant à elle baissé de 36 %. Elle trouve son origine dans la fluctuation des prix des matières premières et dans la baisse des revenus tirés de certaines d'entre elles.

Tableau 17 : Le coût des déchèteries

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Coûts des déchèteries	17 586	18 103	17 700	18 804	21 207	20,59%
Exploitation/transports-transferts/donneries/collecte alternatives des déchèteries	11 290	11 486	11 574	11 958	12 400	9,83%
Valorisation des déchets des déchèteries	6 296	6 617	6 126	6 846	8 807	39,88%
Recettes des déchèteries	4 341	3 969	4 589	2 574	2 943	-32,20%
Exploitation/transports-transferts/donneries/collecte alternatives des déchèteries	677	445	534	517	591	-12,70%
Valorisation des déchets des déchèteries/soutiens	3 664	3 524	4 055	2 057	2 352	-35,81%
Coût net des déchèteries	13 245	14 134	13 111	16 230	18 264	37,89%
Tonnages	131 169	133 016	132 540	135 122	137 872	5,11%
Coût à la tonne	101	106	99	120	132	31,19%

Source : métropole de Lyon.

On peut notamment citer le bois (- 13 %), les batteries (- 30 %) et les métaux, qui n'évoluent que très peu (+ 1,84 %). Dans le même temps, d'autres déchets peu « rentables » ont connu une hausse importante (+ 110 % pour les meubles, 125 % pour les gravats, + 11,42 % pour les encombrants).

4.4.4 Les déchèteries mobiles

Des déchèteries mobiles ont été mises en place afin d'apporter une réponse aux dépôts sauvages, mais aussi à une part de la population qui n'est pas motorisée et qui se trouve éloignée des déchèteries fixes. Ces dernières sont fortement sollicitées au printemps et en automne ainsi que suite à l'arrêt de la mise en place de bennes à encombrants par la ville de Lyon.

Cette prestation s'inscrit dans le cadre des marchés pour l'exploitation des 19 déchèteries.

Une expérimentation est intervenue sur les territoires de Lyon (sept sites) et de Villeurbanne (deux sites) de septembre 2018 à juin 2019. Ces déchèteries ont permis de collecter cinq types de flux (bois, cartons, métaux, encombrants et meubles). Outre les véhicules légers, elles ont également accueilli les deux roues et les piétons.

³⁷ Les déchets diffus spécifiques (DDS) ménagers sont des déchets communément présents chez les particuliers, issus de produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement en raison de leurs caractéristiques physico-chimiques (exemples : produits à base d'hydrocarbures, produits de traitement et de revêtement des matériaux, produits chimiques usuels, solvants...).

Selon les enquêtes réalisées auprès des usagers, ce service est apprécié. Cependant, les bilans faits par la métropole ont conclu à l'absence de diminution du nombre des dépôts sauvages, tout en générant un coût important pour la collectivité.

Le coût à la tonne collectée ressort à 1 500 € pour une déchèterie mobile, contre 130 € dans le cadre d'une déchèterie fixe. À cela s'ajoute le fait que ce type de service est particulièrement compliqué à mettre en place et à gérer (gestion du stationnement gênant, traçabilité, gestion des flux, confrontation avec d'autres manifestations et autres usages de l'espace public).

Sur une période de dix mois, les sept déchèteries mobiles ont fait l'objet de 6 000 passages et ont permis de collecter 200 tonnes de déchets, qui ont majoritairement été le fait de piétons et de motocyclistes.

À titre de comparaison, la seule déchèterie de Feyzin, la moins fréquentée des 19 déchèteries fixes actuelles, a enregistré 29 730 passages et une collecte de 3 656 tonnes de déchets en 2018.

La campagne 2019-2020 s'est arrêtée en mars 2020 en raison du confinement. La métropole estime donc que le bilan de la précédente campagne n'est pas représentatif. Une 3^{ème} campagne a eu lieu en septembre 2020. Des espaces dédiés au réemploi et au petit électroménager ont vu le jour.

Bien qu'appréciées, l'enquête de novembre 2020 a mis en évidence le fait que seulement 38 % des habitants de Lyon et de Villeurbanne étaient au courant de l'existence de ces déchèteries mobiles. Ce sondage ne peut qu'encourager la métropole à accentuer ses actions d'information et de communication.

Les déchèteries mobiles constituent certes une solution innovante pour satisfaire les besoins des usagers qui ne disposent pas de véhicules, mais elles sont insuffisantes pour pallier les limites de capacité atteintes par les déchèteries fixes.

4.5 Les biodéchets

4.5.1 L'état des lieux

Les biodéchets sont composés très majoritairement d'eau et possèdent un fort potentiel de valorisation. C'est la raison pour laquelle il est essentiel de les détourner de l'incinération, afin d'éviter également de « brûler de l'eau », ce qui diminue la performance des incinérateurs. Leur tri à la source réduit l'impact environnemental et permet de produire de l'énergie et/ou de la matière fertilisante.

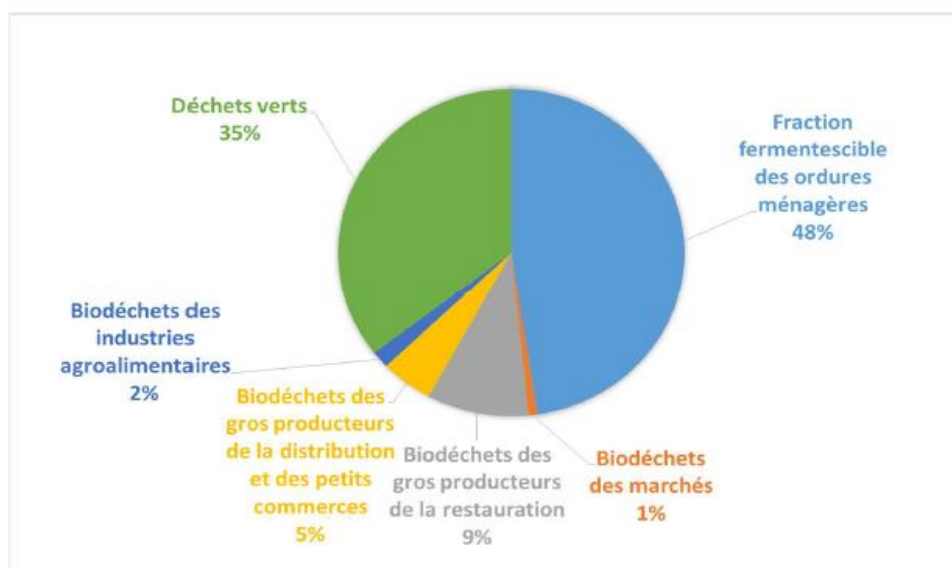
Depuis le 1^{er} janvier 2012, l'article L.541-21-1 du code de l'environnement impose à tous les producteurs de quantités importantes de déchets, composés majoritairement de biodéchets, de les valoriser et de favoriser leur retour au sol. Actuellement fixée à 10 tonnes par an, cette obligation s'appliquera, à compter du 1^{er} janvier 2023, aux personnes qui produisent ou détiennent plus de cinq tonnes de biodéchets par an.

Les collectivités territoriales sont tenues quant à elle de mettre en place, au plus tard le 31 décembre 2023, « *un tri à la source et une valorisation biologique ou, lorsqu'elle n'est pas effectuée par un tiers, une collecte sélective de ces [biodéchets] pour en permettre la valorisation de la matière* ».

Différentes études³⁸ commandées par la métropole ont permis d'identifier le gisement global de biodéchets sur son territoire, estimé à environ 180 000 tonnes par an. La majorité des biodéchets provient des ordures ménagères (48 %) et des déchets verts (35 %).

En réponses aux observations provisoires de la chambre, la métropole de Lyon a précisé que le chiffre de 180 000 tonnes correspond à une estimation de l'ensemble des biodéchets produits sur le territoire, incluant ceux produits par les acteurs économiques ne relevant pas de son périmètre de collecte et gestion. La part des biodéchets contenus dans les ordures ménagères représenterait ainsi 90 000 tonnes.

Graphique 3 : Caractérisation des biodéchets



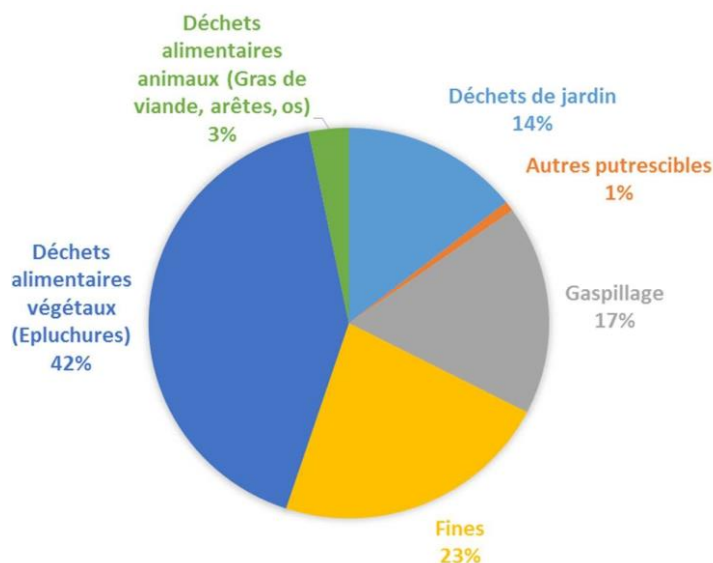
Source : métropole de Lyon.

L'analyse de la fraction fermentescible met en évidence des marges de progrès possibles, notamment sur le gaspillage alimentaire (17 %) et les déchets végétaux (42 %).

³⁸ Étude des solutions pour la métropole de Lyon lui permettant de respecter la loi sur la transition énergétique concernant les biodéchets – 2017.

Évaluation des gisements de biodéchets et boues de stations d'épuration – 2018.

Étude détaillée des gisements organiques disponibles sur le territoire de Lyon et proximité – GRDF – 2017.

Graphique 4 : Caractérisation de la fraction fermentescible

Source : métropole de Lyon.

4.5.2 Les objectifs du PLPDMA

4.5.2.1 L'absence de tri à la source

Le PLPDMA comprend un axe 5 « *encourager la gestion des biodéchets et réduire la production de résidus végétaux* » qui correspond à l'axe 6 du plan national de prévention des déchets 2014-2020 « *poursuivre et renforcer la prévention des déchets verts et la gestion de proximité des biodéchets* ».

Cet axe métropolitain comporte quatre actions :

- promouvoir le compostage individuel ;
- mettre en place des sites de compostage partagés et/ou favoriser leur installation ;
- favoriser la création d'un service global de broyage et de récupération du broyat ;
- généraliser la gestion différenciée des espaces verts et promouvoir l'éco-jardinage.

La métropole n'a pas mis en place de tri à la source. Elle promeut uniquement le compostage individuel et le compostage partagé. Elle organise chaque année entre deux et trois comités de sélection de projets de compostage partagé et en établissement scolaire. La structure retenue signe alors une convention de mise à disposition du matériel de compostage avec la métropole.

Les projets retenus bénéficient ensuite d'un accompagnement d'une durée de 9 mois ou de 18 mois (sites scolaires) afin de parvenir à l'autonomie de gestion. Dans le cadre de cette démarche, la métropole est assistée de l'association Trièves Compostage Environnement, par le biais d'un marché public.

Les équipements mis en place correspondent à près de 500 sites de compostage partagés, 44 pour le compostage en établissement scolaire et 4 500 composteurs individuels³⁹, ce qui représenterait 2 % du flux total.

³⁹ À noter que ces chiffres correspondent aux installations réalisées par la métropole, et ne comprennent pas les composteurs qui ont pu être installés dans la cadre d'initiatives privées.

Le rythme de déploiement prévu au PLPDMA est de 110 sites de compostage partagé par an. Cependant, le rapport annuel 2019 fait état de l'installation de 81 projets de compostage partagé, soit un résultat près de 30 % inférieur à l'objectif initial.

La métropole de Lyon considère que le rythme de déploiement est proche de l'objectif et impute le retard enregistré aux moyens humains et aux cadres d'intervention disponibles sur l'année 2019, première année de mise en œuvre du programme.

L'enquête de satisfaction de 2016 a mis en exergue le fait que 67 % des habitants étaient disposés à utiliser un composteur placé au pied de leur immeuble ou pourrait trier si un service de collecte à domicile était proposé. En novembre 2020, cette proportion a grimpé à 77 %.

Pour accélérer la collecte des biodéchets, la métropole expérimentera en septembre 2021 des points d'apports volontaires dans le 7^{ème} arrondissement de Lyon. Elle envisage également de confier l'animation de certains sites à des agents métropolitains et de réduire les temps de réponse aux demandes des particuliers. L'objectif est d'expérimenter plusieurs solutions de tri à la source auprès des ménages et assimilés d'une part, en testant des solutions complémentaires (compostage, collecte en porte à porte par bacs ou en points d'apport volontaire), et auprès des gros producteurs d'autre part, en permettant l'émergence d'offres sur le territoire pour ces derniers.

Le coût annuel du dispositif d'accompagnement au compostage est d'environ 800 000 € par an depuis deux ans. Cette opération bénéficie d'un fort accompagnement financier de l'ADEME et de la région AURA (220 000 € de la région dans le cadre de l'appel à projet « déchets prévention des déchets », et 340 000 € par l'ADEME dans le cadre de l'appel à projet AURABIODEC).

La chambre relève que le pourcentage global de putrescibles présents dans les OMR en 2018 (21,3 %) a très peu évolué depuis 2012 (21,7%), malgré les actions déjà entreprises. Elle rappelle que les biodéchets représentent à eux seuls un quart des gisements d'évitement selon les deux enquêtes de caractérisation menées en 2018.

Elle encourage donc la métropole à formaliser une politique de déploiement du compostage plus ambitieuse et à réfléchir à une solution alternative qui consisterait en une collecte sélective et généralisée des biodéchets.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la métropole indique qu'elle compte installer 1 000 composteurs partagés supplémentaires sur le mandat. Elle précise en outre que l'expérimentation d'un point d'apport volontaire de biodéchets, sur un territoire de 80 000 habitants, a vocation à être développée.

4.5.2.2 *L'accompagnement au tri des professionnels*

Seuls les professionnels dont le volume de collecte est inférieur à 840 litres par semaine, font l'objet d'une collecte publique. Au-delà, ils ont l'obligation de se tourner vers un opérateur privé.

Dans le cadre de la collecte séparée des biodéchets des professionnels, la métropole s'est engagée auprès de l'ADEME, par un contrat d'objectifs déchets économie circulaire (CODEC), à expérimenter leur tri à la source en 2021 et 2022.

Plus spécifiquement, une action a été mise en place pour les marchés couverts et en plein air de la métropole, qui en compte 112. Depuis janvier 2020, une expérimentation pour le tri et la valorisation de ces déchets a lieu avec dix communes signataires. Les biodéchets, les

cagettes et les cartons, qui peuvent représenter jusqu'à 70 % des déchets produits sur les marchés, font ainsi l'objet d'une valorisation matière.

Toutefois et jusqu'à présent, les biodéchets des professionnels collectés par la métropole, autres que ceux faisant l'objet d'une expérimentation, sont incinérés sans que l'on puisse en connaître le tonnage, pour les raisons évoquées précédemment.

La chambre souligne la nécessité de mettre un terme à l'incinération des déchets produits par les professionnels et celle de généraliser le tri à la source actuellement expérimenté sur les marchés couverts et en plein air.

4.5.2.3 *Une divergence majeure avec le plan régional*

Le PLPDMA prévoit uniquement le retour à la terre pour les biodéchets. Le plan régional, quant à lui, tient compte de la hiérarchisation des traitements (primauté du recyclage sur la valorisation énergétique), et envisage en outre la méthanisation comme solution.

La région Auvergne-Rhône-Alpes compte 59 unités de méthanisation, dont une seule qui est installée sur le territoire du Rhône (à la ferme), est en capacité de traiter les biodéchets.

4.5.3 L'absence d'un réel suivi

La métropole de Lyon s'est fixée pour objectif une production de biodéchets de 68 kilogrammes par an et par habitant, soit une baisse de la production de biodéchets de 11 kilogrammes par an et par habitant sur la période 2019-2024 (18,5 %).

Les rapports annuels sur le prix et la qualité du service rappellent systématiquement les sept axes du PLPDMA, dont le n° 5 dédié aux biodéchets. Comme abordé précédemment, plusieurs actions sont associées à cet axe avec des indicateurs. Nombre d'entre eux auraient toute leur place dans le rapport annuel, afin de mesurer l'efficacité des actions mises en place. C'est le cas notamment des indicateurs n° 46 « Tonnages évités grâce au site de compostage partagé mis en place », n° 49 « Nombre de familles accompagnées sur le broyage partagé » et n° 51 « Tonnage des végétaux détournés ».

Ces indicateurs de suivi du PLPDMA n'ont pu être communiqués par la métropole, ce qui fait douter de l'effectivité du suivi et du pilotage du plan de prévention, y compris par la CCES, à qui il n'est proposé que des indicateurs sans le moindre détail.

Par ailleurs, des données différentes apparaissent dans les documents de la CCES et dans le rapport annuel⁴⁰.

Par conséquent, ni la CCES, ni les élus, ni le citoyen ne sont en mesure de suivre les indicateurs pourtant votés dans le cadre du PLPDMA, ni en capacité de porter une appréciation sur l'atteinte des objectifs qualitatifs et quantitatifs par la métropole de Lyon. Seules les études de caractérisation périodiques peuvent donner une indication.

4.6 La collecte des emballages en plastique et du verre

4.6.1 Des performances très en-deçà des objectifs nationaux

En octobre 2018, CITEO et l'Adelphe ont lancé un appel à candidatures visant à étendre les consignes de tri et développer les mesures d'accompagnement pour l'optimisation de la collecte des emballages ménagers et des papiers graphiques.

⁴⁰ Les premiers indiquent que 78 composteurs partagés ont été installés en 2019, en raison du dépassement du budget prévisionnel, lorsque le second fait état de 80 unités.

Cette appel à candidature est intervenu suite au constat, en 2017, de performances de tri peu satisfaisantes et inférieures aux valeurs de référence du secteur :

- taux moyen de recyclage des emballages de 48,05 % (57 % fin 2019 au niveau national) ;
- taux de refus moyen constaté en entrée de centres de tri de 34 %, en augmentation continue (31 % en 2015) ;
- quantité recyclée moyenne par habitant de 29,41 kg (pour les emballages légers et papiers) et de 22,38 kg pour les emballages en verre.

On peut relever une dégradation continue des refus de tri, qui sont passés de 27,8 % en 2008 à 31,6 % en 2019. Il représentait 12,86 kilogrammes par an et par habitant au sein de la métropole de Lyon, contre 10 kilogrammes par an et par habitant en moyenne en matière d'habitat urbain dense.

Ces médiocres performances en matière de tri par les habitants semblent avoir été identifiées par les services métropolitains qui relèvent :

- une méconnaissance des consignes de tri ;
- des quartiers qui présentaient des taux de refus supérieurs à 40 %. La mise en place de silos de proximité a été testée et validée avec des taux de refus, après actions, proches des 10% ;
- l'habitat particulièrement dense ne favorise pas la communication de proximité classique ;
- aucune campagne de communication d'envergure n'a été réalisée depuis plusieurs années sur la thématique du tri des déchets.

Lors de l'enquête menée en 2016, 53 % des habitants déclaraient déjà qu'ils pourraient trier mieux s'ils disposaient de davantage d'informations. Ce souhait d'informations était encore présent dans l'enquête de fin 2020 et arrive en première position (30 % des sondés) en matière d'amélioration à entreprendre par la métropole.

Les taux de refus de tri ne pourront baisser qu'en accentuant les actions de prévention et d'information auprès des usagers. Les sommes qui y étaient consacrées en 2019 représentaient un peu plus de 1 % des dépenses totales de prévention et de gestion des déchets. Le président de la métropole envisage de porter ce budget à 5 M€ par an.

Les moyens coercitifs tels que les refus de bacs trouvent rapidement leur limite au sein d'un habitat collectif dense.

La prévention semble être la seule option viable pour limiter les refus de tri, comme le démontre les refus de tri qui sont passés de 40 % à 10 % suite à des actions ciblées de la métropole.

4.6.2 Les opérations de refus de bacs

Tout bac non conforme fait en principe l'objet d'un refus de collecte par les agents et les entreprises prestataires. Un registre des procédures destiné à l'encadrement a été mis en place depuis 2015. Il vise à homogénéiser les pratiques des trois subdivisions et à en améliorer l'efficacité. Des instructions applicables par les agents ont également été formalisées. Elles traitent de champs aussi variés que les différentes étapes de la collecte, la formation, la conduite à tenir en cas d'incident ou la gestion documentaire.

Ensuite, et pour ce qui concerne les usagers, afin d'atteindre l'objectif de valoriser six kg supplémentaires par habitant et par an d'emballages et de papiers à horizon 2025 par rapport à 2016, la métropole a engagé un travail de formalisation des procédures de refus de bac.

Elles permettent l'identification des adresses où la qualité du tri est jugée insatisfaisante. Un contrôle des bacs est effectué le matin avant la collecte. Les usagers concernés sont ensuite sensibilisés en porte à porte dans la semaine, par des « messagers du tri ». En cas d'absence, ces derniers laissent un courrier indiquant les erreurs constatées, les bonnes consignes ainsi qu'un numéro de téléphone.

Si à l'occasion d'un deuxième contrôle les bacs présentent de nouveau des erreurs de tri, ils ne sont pas collectés lors de la collecte sélective. Ils sont alors pris en charge pendant la tournée de collecte des OMR. Une information est de nouveau délivrée aux usagers, avec mention des erreurs relevées.

Puis un troisième contrôle est effectué. Les bacs présentant pour la 3^{ème} fois consécutive d'importantes erreurs de tri sont à nouveau refusés et une information concernant les erreurs constatées est de nouveau donnée aux usagers. Dans le cas d'habitat pavillonnaire, il est de plus demandé à l'usager de trier de nouveau son bac. Dans le cas des habitats collectifs, le bac est pris en charge lors de la collecte des ordures ménagères qui suit.

Enfin, après ces trois temps assurés par les équipes de messagers du tri et de la collecte, il est donné la possibilité aux équipages de collecte de refuser les bacs manifestement mal triés sur le circuit et ce, tout au long de l'année.

Ces mesures, si elles peuvent être appliquées de manière relativement aisée pour de l'habitat individuel et pavillonnaire, atteignent toutefois rapidement leurs limites dans le cadre de l'habitat dense urbain, ou pour les points d'apports volontaires. Les refus de bacs collectifs pénalisent également les habitants respectueux des consignes et pourraient générer d'autres problèmes d'ordre sanitaire. Ils ne peuvent donc qu'être occasionnels.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la métropole a indiqué que moins d'un tiers des déchets collectés et près d'un tiers des déchets triés font l'objet de refus.

4.6.3 Une extension des consignes de tri trop récente pour en mesurer les effets

L'extension des consignes de tri a été mise en place au 1^{er} janvier 2020. Antérieurement à cette date, seuls les papiers, petits cartons, les canettes, les boîtes de conserve et les bouteilles et flacons en plastique étaient concernés par le tri des emballages ménagers légers et des papiers. Depuis, le tri concerne l'ensemble des papiers et des emballages.

Il n'est pour l'heure pas possible d'en mesurer totalement les effets en raison des importantes perturbations liées à la crise sanitaire, mais également en raison du démarrage tardif du tri par Citéo en mai 2020, du flux développement⁴¹.

Par ailleurs, une part importante des activités productrices de déchets s'est arrêtée (hôtels, restaurants, établissements scolaires, activités tertiaires de centre-ville...). Les déchets assimilés ont ainsi presque totalement disparu durant le confinement.

Plusieurs étapes ont été nécessaires pour la mise en place de l'extension des consignes de tri⁴².

⁴¹ Le flux développement rassemble quatre familles d'emballages plastiques (coloré, opaque, barquettes, pots). Les centres de tri mettent en balle ces emballages en mélange, qui sont acheminés dans des unités de surtri, qui les trient séparément pour rejoindre ensuite leurs filières de recyclage dédiées.

⁴² - de novembre 2019 à mars 2020 : changement de la signalétique sur près de 200 000 bacs et information dans les locaux propreté ;
- novembre 2019 : courriers d'information aux municipalités, bailleurs et syndicats de copropriété ;

Les prestations de collecte confiées à des prestataires imposent à ces derniers des actions de communication, dans le but d'atteindre un taux de refus de 20 % à la fin de ces marchés.

4.7 Conclusion intermédiaire

La métropole de Lyon confie majoritairement l'exécution de sa compétence de collecte des déchets à des sociétés privées. Ces dernières sont tenues de produire un rapport annuel. Or, les données produites par les prestataires, absentes sur de nombreux points pour certaines d'entre elles, bien que prévues au contrat, sont si hétérogènes qu'il n'est pas possible de les comparer.

La métropole est ainsi dans l'incapacité de réaliser un contrôle effectif de l'absentéisme et du recours à l'intérim, lequel peut représenter jusqu'à un tiers des effectifs des prestataires.

Une attention toute particulière doit être portée aux surcharges des bennes à ordures ménagères, qui concernent environ 4 % des tournées des prestations en régie. Les surcharges, parfois importantes, peuvent représenter un danger pour les équipages, les usagers de la route et les piétons. Ce suivi doit également porter sur les prestataires privés. En cas d'accident, la responsabilité de la métropole pourrait être engagée.

Les tonnages de déchets ménagers et assimilés par habitant ont baissé de 1,5% entre 2015 et 2019. Toutefois, les différentes études menées par la métropole de Lyon estiment à 290 900 tonnes le gisement des déchets qui pourraient être évités et ne pas être incinérés. Ils sont constitués pour l'essentiel par les biodéchets, les plastiques, les textiles et les papiers. À l'exception des études de caractérisation, aucun autre élément chiffré ne vient expliciter l'évolution des quantités de biodéchets produites. Les rapports annuels sur la qualité et le prix du service ne comportent aucune donnée quantitative permettant de rendre compte de la situation au regard des objectifs fixés par le PLPDMA. La commission consultative d'élaboration et de suivi du PLPDMA dispose de peu d'éléments quantitatifs, ne permettant aucun pilotage réel des actions dédiées aux biodéchets.

L'ordonnateur actuel souhaite accélérer la mise en place des composteurs collectifs et diverses expérimentations vont avoir lieu pour accroître rapidement le tonnage de biodéchets collectés. Il souhaite également augmenter substantiellement le budget alloué à la prévention et à l'information. La dernière enquête faite auprès des usagers en novembre 2020 confirme ce besoin, tant un grand nombre d'entre eux ignore certaines informations essentielles (extension des consignes de tri, existence de déchèteries mobiles...). La métropole doit en effet accélérer le déploiement du tri à la source et du compostage et généraliser l'expérimentation actuellement menée sur les marchés couverts et de plein air. Elle doit également mettre fin rapidement à l'incinération des biodéchets des professionnels qui font l'objet d'une collecte par ses soins.

L'amélioration des performances globales passera nécessairement par une accentuation des actions de prévention, afin de diminuer des taux de refus de bacs et de tri, qui se situent dans la moyenne nationale des zones denses, mais qui sont en constante progression.

Enfin, l'offre en déchèteries fixes, proches de la saturation, devrait être complétée par deux nouveaux équipements, dont l'installation est en cours de discussion.

- de novembre à décembre 2019 : présentation aux élus communautaires à l'occasion notamment des conférences territoriales des maires ;
- à partir de décembre 2019 : communication externe et plan médias (affichage urbain, flans de bus, campagnes radio, journaux & réseaux sociaux, conférence de presse ;
- janvier 2020 puis mai 2020 : sensibilisation des habitants avec animation en porte à porte.

5- LE TRAITEMENT DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS

5.1 Les centres de tri

5.1.1 Des refus de tri plus élevés que la moyenne nationale

La métropole accueille 19 centres de tri, dont neuf destinés aux déchets des entreprises, deux aux déchets ménagers et huit mixtes, entreprises-ménagers.

Pour le traitement et la valorisation des déchets issus de la collecte sélective, elle a recours aux deux centres de tri titulaires des marchés. En 2019, l'incendie de l'un de ces centres a conduit à recourir à plusieurs centres de tri basés sur et hors du territoire métropolitain, selon les données de son rapport 2019 sur le prix et la qualité du service ⁴³.

Dans le but de limiter les distances parcourues, la métropole utilise notamment des possibilités de transfert auprès du syndicat mixte d'élimination, de traitement et de valorisation des déchets Beaujolais-Dombes (SYTRAIVAL Quincieux).

Afin de valoriser les déchets issus des déchèteries, elle utilise également diverses installations de valorisation matière, qui représente 31 %⁴⁴ des DMA, contre 61 % pour la valorisation énergétique, et 8 % pour le stockage.

Parmi les déchets valorisés énergétiquement et/ou faisant l'objet d'un stockage, figurent les refus de tri. Ainsi, sur les 57 976 tonnes issues de la collecte sélective en 2019, 36 313 tonnes ont été recyclées et 17 835 tonnes ont fait l'objet d'un refus de tri, ce qui représente 12,86 kilogrammes par an et par habitant. Ces taux sont particulièrement élevés par rapport à la moyenne nationale en matière d'habitat urbain dense (23 %, soit 10 kilogrammes par an et par habitant).

Tableau 18 : Évolution du refus de tri

En % des déchets triés	2015	2016	2017	2018	2019
Refus de tri	30%	30%	34%	36%	31,6%

Source : rapports annuels sur le prix et la qualité du service.

Les centres de tri Paprec et Nicollin disposent d'autorisations pour traiter 110 000 tonnes d'emballages et papier par an. La métropole en produit 65 000 tonnes, refus de tri compris, ce qui l'amène à estimer la capacité existante comme suffisante pour les 20 prochaines années.

Aucun projet d'installation de traitement et de valorisation matière des déchets n'est envisagé actuellement, bien qu'une étude du syndicat mixte de traitement des ordures ménagères Sud-Rhône (SITOM) a conclu à l'intérêt de créer un centre de tri territorial.

⁴³ - Veolia-Digitale à Rillieux-la-Pape (18 134 tonnes) ;

- Paprec-Echalier à Clermont-Ferrand (6 258 tonnes), situé sur le territoire de la même commune.

- Nicollin situé à Saint-Fons (13 088 tonnes), en reconstruction suite à deux incendies en mai et en juillet 2019 ;

- Suez-Firminy (937 tonnes) ;

- Pizzorno – Athanor à La Tronche (518 tonnes) ;

- Trivalo69 – Paprec situé à Chassieu (14 605 tonnes), dit de « dernière génération », construit à l'issue d'un appel d'offres de 2018 pour le tri des emballages ménagers et des papiers de la métropole ;

- Suez – Trivosges à Épinail (4 403 tonnes) ;

- Bourgoin-Jallieu : 77 tonnes délestées des UTVE métropolitaines en raison de la grève de mars 2019 (neuf jours).

⁴⁴ Données 2019.

Toutefois, le projet de privatisation de la collecte des bouteilles en plastique et l'instauration éventuelle d'un dispositif de consigne pour le recyclage remettent en cause le principe même d'un tel investissement, qui ne serait plus viable économiquement.

5.1.2 Des performances de recyclage encore loin de l'objectif national

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement⁴⁵, dit « Grenelle 1 », a fixé comme objectif un taux de recyclage des déchets d'emballages de 75 % dès 2012 pour les déchets d'emballages ménagers et les déchets des entreprises hors bâtiment et travaux publics, agriculture, industries agro-alimentaires et activités spécifiques.

La part des déchets qui fait l'objet d'une valorisation matière (filères de recyclage) connaît peu de progression. Il est relevé une légère amélioration de la part de valorisation matière issue des déchèteries, notamment grâce aux flux meubles, textiles et cartons.

La mise en place de la simplification des consignes de tri, essentiellement pour les plastiques, devrait en principe permettre une amélioration de la valorisation matière dès 2020 (chiffres non disponibles).

Tableau 19 : Taux de valorisation matière

	2015	2016	2017	2018	2019
Taux de valorisation matière	30%	31,40%	30,30%	31%	31%

Source : métropole de Lyon.

Les résultats de la métropole en matière d'emballage apparaissent particulièrement éloignés de l'objectif de 75 %. Quelle que soit la méthode de calcul employée, elle est encore loin de l'atteindre, à l'exception des emballages en verre, proches de la cible selon la méthode MODECOM.

Tableau 20 : Performances de recyclage par matériau en 2019

	Tonnage recyclé	Performance (en kg / hab.)	Taux moyen de recyclage (méthode CITEO)	Taux moyen de recyclage (méthode MODECOM)
Emballages acier/alu	3 698,25	2,686	51,30%	35,60%
Emballages carton/papier	14 673,17	10,587	67,00%	29,60%
Emballages plastique	2 872,74	2,073	12,40%	22,00%
Emballage verre	30 431,18	21,957	63,50%	72,30%
Total	51 675,34	37,286	51,60%	44,90%

Source : rapport annuel 2019 sur le prix et la qualité du service.

De manière générale, on relève une baisse des tonnages de déchets recyclables collectés. La métropole l'explique par :

- une réduction du poids des emballages par les metteurs sur le marché ;
- la part croissante des ménages qui évitent les achats suremballés ;
- la mauvaise utilisation des bacs de tri ;
- l'absence d'extension des consignes de tri avant 2020.

⁴⁵ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Tableau 21 : Détails des matières recyclées

En tonnes	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2015/2018
Emballages en acier	908	1 064	928	953	963	4,96%
Emballages en aluminium	116	190	134	101	127	-12,93%
Emballages en papier/carton	10 219	12 138	12 512	14 153	14 098	38,50%
Briques alimentaires	733	595	406	441	575	-39,84%
Emballages en plastique	2 927	2 952	3 082	3 206	2 873	9,53%
Papiers	28 786	26 505	23 572	19 906	17 678	-30,85%
TOTAL emballages recyclés hors verre	43 689	43 444	40 634	38 760	36 314	-11,28%
Verre	26 265	30 102	30 681	30 291	30 431	15,33%
TOTAL emballages recyclés dont verre	69 954	73 546	71 315	69 051	66 745	-1,29%

Source : métropole de Lyon.

Le marché de tri intègre les objectifs nationaux de valorisation ainsi que l'extension des consignes de tri. Ils ont obligé à revoir entièrement la chaîne de tri pour le groupe Nicollin et à la construction d'une nouvelle installation pour le groupe Paprec.

Selon la taille des centres, le renchérissement des coûts du tri est évalué entre + 20 € et + 40 € la tonne. La métropole a indiqué disposer de peu d'informations financières sur les coût d'investissement de la part des entreprises Paprec et Nicollin, en raison du secret industriel et des affaires. Elle dispose en revanche des coûts de réalisation de la prestation.

Tableau 22 : Évolution de la collecte sélective

Collecte - en tonnage	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015/2018
Collecte sélective - Tonnage en entrée des centres de tri (A)	63 613	64 127	64 102	62 692	57 976	-1,45%
Tonnages recyclés	43 700	43 459	40 636	38 760	36 313	-11,30%
Refus de tri	18 339	18 822	20 868	21 660	17 835	+18,11%
Collecte verre (B)	27 587	29 077	29 688	31 050	31 504	+12,55%
TOTAL collecté (=A+B)	91 200	93 204	93 790	93 742	92 220	2,79%

Source : métropole de Lyon.

Certaines tendances peuvent être observées comme la chute du tonnage des papiers (moins de prospectus, dématérialisation) et une hausse des emballages en papier-carton (commerce en ligne).

La métropole identifie des freins à l'amélioration du taux de recyclage :

- la mauvaise application des consignes de tri en vigueur et l'absence d'utilisation des déchèteries par certains usagers ;
- la présence de biens et d'emballages techniquement et financièrement non recyclables (produits d'emballage multi-matériaux) dont la seule solution est l'incinération et/l'enfouissement, avec une incidence sur la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) payée ;
- la valorisation des matériaux est soumise aux aléas des conditions de marché.

5.1.3 Le coût du traitement

Les coûts de traitement s'inscrivent à la baisse sur l'ensemble de la période (- 11,3 %), à l'exception de l'année 2018 qui a été marquée par un renchérissement des coûts du tri et du

traitement / valorisation des déchets des déchèteries. La baisse importante en 2019 est le fait notamment d'une diminution des charges d'amortissement de l'UTVE Lyon Sud.

Le futur schéma stratégique 2021-2031 est en cours d'élaboration. Par conséquent, des évolutions sur le prix du service de gestion des déchets sont à attendre.

Tableau 23 : Évolution des coûts du tri et du traitement/valorisation des déchets et déchèteries

en euros	2015	2016	2017	2018	2019
Coûts totaux	60 965 000	60 561 000	58 691 000	60 736 000	53 898 000
Évolution		-0,7%	-3,1%	3,5%	-11,3%
Coût par habitant	46	45	43	44	39
Évolution		-1,9%	-4,2%	2,7%	-11,6%
Coût par tonne	99	97	95	97	86
Évolution		-1,5%	-2,2%	1,5%	-11,2%

Source : métropole de Lyon.

Les coûts apparaissent particulièrement bas, en raison de l'ancienneté des équipements et de charges d'amortissement faibles. Cette situation ne pourrait perdurer en cas de renouvellement des installations.

5.1.4 Les conséquences de la crise sanitaire et l'incendie d'un centre de tri

Le centre Trivalo69 situé à Chassieu et géré par Paprec (14 605 tonnes traitées en 2019), n'a pas fermé durant le premier confinement mais a toutefois fonctionné dans des conditions dégradées en raison du manque d'équipements de protection, des règles de distanciation imposées, mais également du contenu des poubelles (présence de masques).

L'incendie du centre de tri Nicollin de Saint-Fons (13 088 tonnes traitées en 2019) a conduit l'entreprise à transférer au centre d'Épinal dans les Vosges, les déchets correspondants, lequel était lui-même en travaux pour s'adapter à l'extension des consignes de tri.

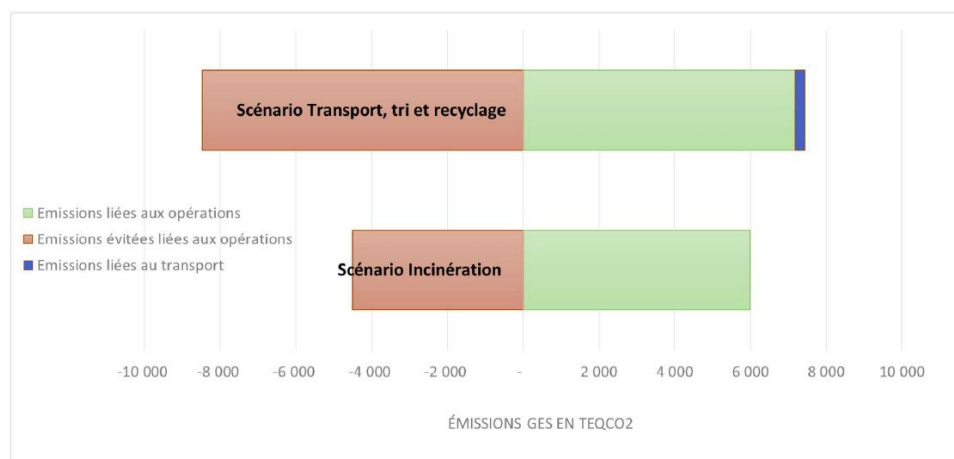
Lorsque le centre de tri d'Épinal a été en mesure de reprendre son activité le 16 mars 2020, le préfet des Vosges a demandé un arrêt de l'activité pendant trois semaines dans le cadre de la lutte contre le COVID. Les déchets ont ainsi dû faire l'objet d'un stockage sur site, jusqu'à la reprise de l'activité le 14 avril. Un contrat de sous-traitance a également été confié au centre de tri Suez-Pennes-Mirabeau (Bouches-du-Rhône), qui était ouvert, mais se trouvait en déficit de matière à traiter pour 750 t. Ce transfert a été autorisé par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Provence-Alpes Côte d'Azur.

La solution de transférer une partie des déchets à Épinal a été privilégiée à l'incinération, qui aurait dégradé le taux affiché de valorisation matière. D'autre part, l'impact environnemental de l'incinération aurait été moins favorable, ce que tend à confirmer l'étude faite en 2020 en la matière.

En raison de la mauvaise qualité du tri, les UTVE de la métropole ont dû incinérer 960 tonnes de déchets recyclables sur la période du 16 mars au 10 mai 2019, soit 11 % de la collecte sélective réalisée au cours de cette période, en raison principalement de la grève qui est intervenue chez l'un des prestataires de collecte.

Le centre de Saint-Fons devrait rouvrir en septembre 2021.

Schéma 4 : Bilans environnementaux comparés



5.2 La collecte spécifique du verre

Les caractérisations effectuées en centre de tri et le MODECOM mené sur les ordures ménagères montrent que les quantités de verre à trier sont encore importantes. Il demeure 3,6 % de verre dans les bacs d'ordures ménagères, soit 8 kilogrammes par habitant et par an. Selon les rapports annuels sur le prix et la qualité du service, entre 2015 et 2019, le nombre de silos à verre est passé de 2 294 à 2 536, soit d'1 silo pour 583 habitants à 1 silo pour 546 habitants. Pour 2022, l'objectif serait d'atteindre une densité de 1 silo pour 528 habitants. Cette densification vise à collecter 0,75 kg supplémentaire par habitant à horizon 2022 (par rapport à 2017), soit 2 581 tonnes en plus (23,13 kg par habitant au total), en retenant comme hypothèse une croissance de la population de 4,9 % entre 2017 et 2022.

Pour augmenter le niveau de collecte, un travail a été initié avec certains commerçants pour permettre à environ 200 commerces d'utiliser plus facilement les équipements, avec la mise en place de 25 nouveaux silos à trappe « gros producteurs » pour le verre à destination des cafés, hôtels et restaurants du centre-ville. Ce secteur a été diagnostiqué comme le plus dense en co-activité entre les établissements commerciaux et les habitants. Chaque commerçant a ainsi accès à un silo grâce à une clé permettant l'ouverture de la trappe. Pour encadrer cet usage, une convention est signée entre le commerçant et la métropole.

Une enquête réalisée auprès d'habitants des quartiers concernés a montré que 72 % des personnes interrogées pensent que « ces nouveaux silos sont une bonne idée pour améliorer la qualité du tri » et 32 % « ont envie de trier plus grâce à ces nouveaux équipements ».

5.3 La collecte des corbeilles de propreté

Des corbeilles de propreté sont réparties sur l'espace public métropolitain. Comme dans de nombreuses autres collectivités, et même si certaines poubelles peuvent être dotées de compartiments destinés aux déchets recyclables, l'intégralité de leur contenu fait l'objet d'une incinération.

Les erreurs d'utilisation par les usagers et le coût que générerait leur tri par la suite, ne permettent pas d'en destiner tout ou partie à de la valorisation matière.

Les corbeilles de propreté sont expressément mentionnées dans l'axe n° 5 de la feuille de route pour l'amélioration du tri « *inventer la collecte de demain en développant des dispositifs de tri hors foyer dans le champ de compétences de la métropole (cantonniers, corbeilles de propreté...)* ».

Elles représentent plus de 1 % du total des tonnages incinérés et leur part a tendance à augmenter.

Tableau 24 : Tonnage des corbeilles de propreté

en tonnes	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Corbeilles de propreté	3 891	4 350	4 272	4 414	4 481	+15,16%
Total incinéré	391 779	396 553	393 992	408 298	397 608	+1,49%
Part corbeilles dans total	0,99%	1,10%	1,08%	1,08%	1,13%	

Source : rapports annuels sur le prix et la qualité du service.

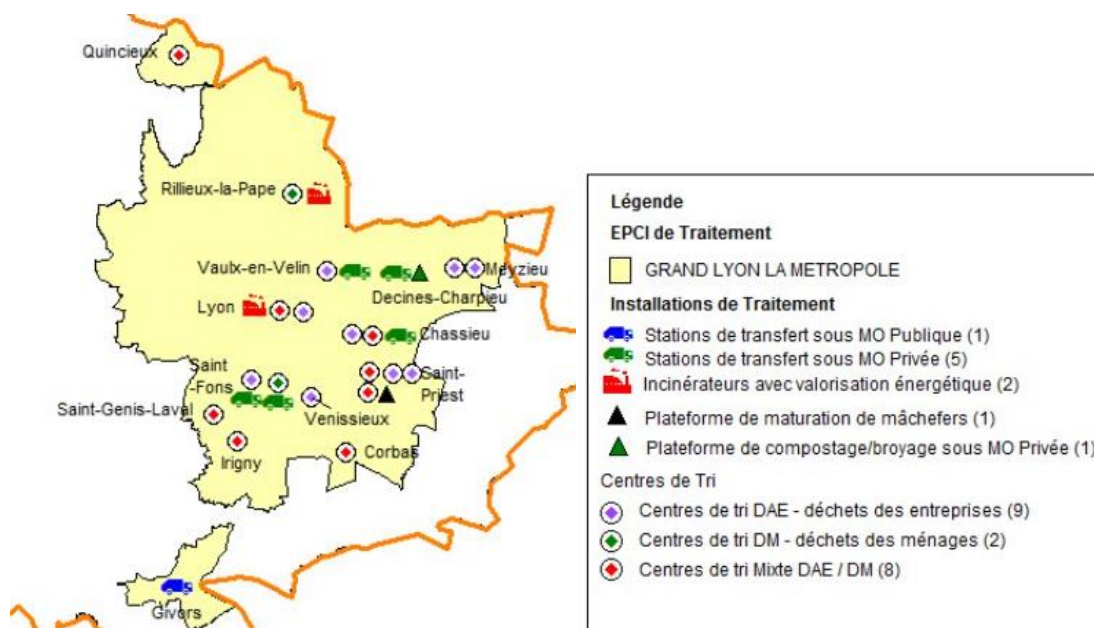
5.4 Les installations de traitement

5.4.1 Les unités de traitement et de valorisation énergétique

5.4.1.1 Des unités publiques d'incinération

Le territoire de la métropole accueille plusieurs installations de traitement, parmi lesquelles deux incinérateurs avec valorisation énergétique, communément dénommés unités de traitement et de valorisation énergétique (UTVE), qui sont la propriété de la collectivité. La métropole ne dispose en revanche d'aucun site de valorisation matière. Ils appartiennent tous au secteur privé.

Carte 1 : Installations de traitement du territoire de la métropole



Source : observatoire des déchets en Auvergne-Rhône-Alpes.

Les deux UTVE se situent dans le Port Édouard Herriot, dans le 7^{ème} arrondissement de Lyon (UTVE Lyon Sud), et à Rillieux-la-Pape (UTVE Lyon Nord). Elles sont certifiées ISO 14 001 et ISO 50 001, relatives aux exigences du management environnemental, à l'alimentation du chauffage urbain et la production d'électricité, aux performances énergétiques et aux économies d'énergie. La première fonctionne en régie alors que la seconde a été déléguée en 1989, par un contrat d'une durée de 30 ans.

Ce contrat ayant pris fin le 30 juin 2019, la métropole a passé un marché global de performance d'une durée de huit années. Il prévoit à la fois des travaux de modernisation, jusqu'en mars 2021, et l'exploitation des équipements jusqu'au 30 juin 2027. Il comprend des engagements en termes de performance énergétique et environnementale.

L'UTVE Lyon Sud comporte trois lignes d'incinération, d'une capacité annuelle nominale de 250 000 tonnes de déchets valorisés et de 270 000 tonnes de capacité règlementaire⁴⁶. L'UTVE Lyon Nord dispose quant à elle de deux lignes d'incinération, pour une capacité nominale de 145 000 tonnes et une capacité règlementaire de 180 000 t.

Les deux sites sont raccordés à des réseaux de chaleur qui produisent plus de la moitié des besoins en chauffage et en eau chaude d'environ 55 000 équivalents logements.

Outre la production de chaleur, les deux UTVE sont équipées de turbines qui produisent de l'électricité par un système de cogénération. Cette énergie est consommée par les installations de chaque UTVE, le surplus étant vendu sur le réseau public de distribution.

5.4.1.2 Des unités de valorisation en limite de capacité

Si l'on se réfère aux capacités nominales maximales (395 000 tonnes), telles que déclarées par le constructeur et l'exploitant, les données produites par la métropole laissent apparaître une saturation de l'UTVE Sud, ainsi qu'une saturation proche pour celle basée au Nord. Les plafonds règlementaires (450 000 tonnes) ont cependant toujours été respectés.

À l'exception de travaux de mise aux normes (dispositifs de traitement des fumées en 2005) et de renouvellement de certains équipements, les deux unités n'ont pas connu d'évolution majeure depuis leur construction en 1989.

Tableau 25 : Tonnage des déchets incinérés avec valorisation énergétique

	2015	2016	2017	2018	2019
Lyon Sud (270 000 t)	247 180	250 839	247 384	259 064	255 229
Lyon Nord (180 000 t)	141 473	145 714	137 661	145 391	142 187
Unités extérieures	5 469	0	1 561	3 544	2 443
Tonnage total incinéré	394 122	396 553	386 605	407 998	399 859

Source : métropole de Lyon.

Sur l'ensemble de la période, plus de 78 % des déchets incinérés ont eu pour origine la collecte des ordures ménagères et 5 % les refus de tri provenant des centres spécialisés.

⁴⁶ La capacité nominale de l'installation d'incinération est la somme des capacités d'incinération des fours qui composent l'installation telles que déclarées par le constructeur et l'exploitant, compte tenu en particulier du pouvoir calorifique des déchets, exprimée en quantité de déchets incinérés par heure. La capacité règlementaire est celle fixée par arrêté préfectoral.

Tableau 26 : Origine des déchets réceptionnés pour valorisation énergétique sur les deux sites métropolitains

Type de déchets (en tonnes)	2015	2016	2017	2018	2019		
					Lyon Sud	Lyon Nord	Total
Collecte d'ordures ménagères	301 779	308 326	309 228	314 809	177 623	129 405	307 028
Ébouages	6 108	6 130	5 645	6 392	7 551	1 141	8 693
Corbeilles de propreté	3 891	4 343	4 272	4 414	3 264	1 216	4 481
Marchés	7 534	7 546	7 604	7 810	7 778	48	7 826
Collectes privées	31 562	28 407	26 208	29 237	30 574	248	30 820
Grand Lyon : autres directions	2 445	2 615	2 786	2 505	2 031	447	2 478
Communes extérieures au Grand Lyon	21 067	21 496	21 359	22 283	21 838	145	21 984
Refus de tri	17 386	17 622	16 889	20 844	4 567	9 728	14 295
Total	391 779	396 505	393 991	408 297	255 229	142 380	397 609

Source : métropole de Lyon.

5.4.1.3 La performance des unités

La performance énergétique est définie comme étant le rapport entre la somme des énergies entrantes (déchets et gaz) et la somme des énergies valorisées (chauffage, électricité et vapeur industrielle).

Le seuil minimal de performance énergétique permettant de reconnaître une usine d'incinération comme une unité de valorisation est passé de 60 %⁴⁷ à 65 %. Ce critère, la certification ISO 50 001 et la valeur de rejet en oxydes d'azote (< 80 mg/Nm³) permettent une minoration de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), acquittée sur chaque tonne de déchets incinérés.

D'importants écarts sont relevés entre les deux unités de traitement, qu'il s'agisse de la performance globale, de la production de chaleur et d'électricité.

La performance de l'UTVE Sud, exploitée en régie, est systématiquement supérieure à celle de l'UTVE Nord, dans des proportions importantes. La métropole l'explique notamment par la taille du réseau (45 000 équivalents logements) auquel elle est raccordée et qui influence directement le niveau de performance.

Tableau 27 : Performance énergétique des UTVE

	UTVE Lyon Sud			UTVE Lyon Nord		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Performance	80,2%	82,65%	79,69%	66%	69,83%	70,51%

Source : rapport annuel 2019.

La quantité de chaleur produite en 2019 par l'unité Sud (243 891 MWh) est sans commune mesure avec celle générée par l'unité Nord (83 083 MWh). Le constat est identique en matière de production d'électricité. Ce sont ainsi 68 833 MWh qui ont été produits par l'UTVE Sud, dont 33 070 MWh ont été consommés pour le fonctionnement des installations. L'UTVE Nord a quant à elle produit 44 007 MWh, dont 17 974 MWh utilisés pour son propre fonctionnement.

⁴⁷ Arrêté du 3 octobre 2012 et modifié par l'arrêté ministériel du 28 décembre 2017.

5.4.2 Des liens croissants entre déchets et énergies

5.4.2.1 *Des performances jugées satisfaisantes*

La métropole envisage de réinterroger le devenir des deux UTVE (localisation, capacité, nombre) au regard du nouveau cadre stratégique 2021-2031 qui sera défini. À court terme, des aménagements sont prévus pour permettre le convoyage des mâchefers par voie fluviale, depuis le site de l'UTVE Sud.

La métropole considère que la capacité de traitement des UTVE est adaptée au gisement de déchets du territoire, comme en témoignent les faibles tonnages détournés exceptionnellement vers d'autres unités ou vers un centre d'enfouissement (pannes, événements extérieurs).

Sur la période étudiée, l'unité Sud a maintenu une capacité de vide de four⁴⁸ en prenant en charge des déchets assimilables aux déchets ménagers qui ne relèvent pas de la compétence directe de la métropole de Lyon, mais qui sont produits sur son territoire géographique, soit entre 25 000 et 30 000 tonnes de déchets assimilables aux déchets ménagers. Des conventions ont été conclues avec la Communauté de communes des Vallons du Lyonnais et le SITOM Sud Rhône pour y traiter leurs OMR, lesquels représentent environ 25 000 tonnes chaque année. Ces déchets proviennent d'activités économiques qui sont accueillis pendant les périodes de forte baisse.

Ces volumes complémentaires sont accueillis pendant les périodes de forte baisse de production des déchets métropolitains (vacances scolaires, hiver), dans le but d'optimiser le fonctionnement des UTVE, notamment en hiver, lorsque la valorisation thermique doit atteindre son maximum.

À terme, si les gisements identifiés dans les dernières études de caractérisation permettaient un évitement significatif, la question du maintien de deux UTVE se posera. Si les deux unités étaient maintenues, la baisse des quantités à incinérer passera nécessairement par la recherche d'autres combustibles en dehors du territoire de la métropole, de manière plus accrue. Il faudrait alors trouver des solutions pour continuer à alimenter les réseaux de chaleur.

La chambre invite la métropole à engager une réflexion sur l'évolution des installations au regard des quantités incinérées, notamment à raison de leur raccordement à des réseaux de chaleur.

5.5 Les déchets résiduels

5.5.1 Les cendres et les gâteaux

L'incération produit deux types de déchets :

- les matériaux solides incombustibles, appelés mâchefers ou scories récupérés au niveau du four. Ils peuvent concentrer des polluants comme les métaux lourds, qui sont susceptibles d'être relâchés sous l'action de l'eau. S'ils sont issus de l'incinération de déchets industriels, ils sont considérés comme des déchets dangereux ;
- les résidus d'épurations des fumées constitués des cendres de dépoussiérage et des résidus de détoxification des fumées issus du traitement des gaz.
- selon le type de procédés d'épuration, différents déchets sont générés :

⁴⁸ Un vide de four est un four qui ne fonctionne pas à plein régime par manque d'apport en matière première. Ce phénomène engendre des impacts techniques de fonctionnement, mais aussi des conséquences économiques relatives aux pertes de rendement de l'installation.

- les procédés humides : les gâteaux de filtration (boues) issus du traitement des eaux de lavage des fumées et de l'eau résiduaire provenant de la déshydratation des boues ;
- les procédés secs, semi-secs, ou semi-humides : les déchets pulvérulents sous forme de cendres volantes.

5.5.2 Les déchets produits par l'activité des unités de valorisation

La valorisation des ordures ménagères produit elle-même des déchets que sont les résidus d'épuration des fumées d'incinération des ordures ménagères (REFIOM) et les mâchefers. Ces derniers représentent les plus gros volumes issus de l'incinération.

Tableau 28 : Mâchefers produits par les deux UTVE

		2015	2016	2017	2018	2019	Evol.
UTVE LYON SUD	tonnage incinéré (t)	247 180	250 830	247 242	259 064	255 229	3,26%
	tonnage mâchefers produit (t)	44 675	43 564	42 597	43 567	41 838	-6,35%
UTVE LYON NORD	tonnage incinéré (t)	145 693	145 714	137 655	144 460	142 356	-2,29%
	tonnage mâchefers produit (t)	27 759	28 020	26 417	27 070	26 232	-5,50%
UTVE METROPOLE	somme tonnage incinéré (t)	392 873	396 544	384 897	403 524	397 585	1,20%
	somme mâchefers produit (t)	72 434	71 584	69 014	70 637	68 070	-6,02%
	ratio t mâchefers / t incinéré	18,44%	18,05%	17,93%	17,50%	17,12%	-7,16%

Source : métropole de Lyon.

Les mâchefers produits par les deux UTVE sont entièrement traités sur des plateformes de maturation et réutilisés sur des chantiers en remblai de voiries. Au préalable, ils font l'objet d'analyses pour s'assurer du non dépassement de certains niveaux de polluants.

Dans cette hypothèse, qui ne s'est présentée qu'à une seule reprise en 2016, il est considéré comme dangereux et fait l'objet d'une orientation vers un centre de stockage dédié.

Les cendres et les gâteaux sont quant à eux des déchets dangereux. Ils sont donc orientés vers des installations de stockage de classe 1 et servent également en valorisation matière (remblaiement) de cavités d'extraction de sel en Allemagne.

En 2018, sur le total produit, 3 669 tonnes ont été envoyées en installation de stockage des déchets dangereux (ISDD).

Tableau 29 : Cendres et gâteaux produits par les deux UTVE

		2015	2016	2017	2018	2019
UTVE LYON SUD	cendres (t)	4 007	4 215	4 242	4 414	3 964
	gâteaux (t)	389	527	388	521	422
UTVE LYON NORD	cendres (t)	2 615	2 568	2 320	2 561	2 650
	gâteaux (t)	180	196	197	205	184
UTVE METROPOLE	somme cendres (t)	6 622	6 783	6 561	6 975	6 614
	somme gâteaux (t)	569	723	585	726	606
	ratio t REFIOM/ t incinérées	1,83%	1,89%	1,86%	1,91%	1,82%

Source : métropole de Lyon.

5.6 Le stockage

La métropole possède une installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND) située à Rillieux-la-Pape. Son exploitation a démarré en mars 1978. En avril 1994, une

installation de réseau de captage du biogaz a été mise en service et en 1999, une plateforme de valorisation du biogaz pour la production d'énergie destinée au chauffage a été créée. Enfin en 2005, l'enfouissement des déchets sur le site a pris fin.

Afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre et de prévenir les risques (incendie, pollution), la métropole confie à un prestataire la captation des gaz, aux fins de valorisation, mais également l'entretien des équipements.

Aucune autre installation de stockage n'est en exploitation sur le territoire de la métropole de Lyon. Les déchets sont donc acheminés majoritairement sur les ISDND de Satolas-et-Bonce (38), Roche la Molière (42), et sur les ISDD de Bellegarde (30) et Drambon (21).

La part des déchets envoyés en ISDD a baissé mais celle envoyées en ISDND a augmenté de 21,53 % entre 2015 et 2019. Cette dernière année a été marquée par le blocage des deux unités de valorisation énergétiques, qui a conduit à arrêter les installations, et à détourner en partie les OMR sur des UTVE voisines, mais aussi en stockage.

La réduction de l'enfouissement dispose de marges de progression identifiées par la métropole :

- le travail sur les encombrants de déchèteries et les dépôts sauvages avec par exemple l'organisation de tris complémentaires et le déploiement de nouvelles filières à responsabilité élargie des producteurs ;
- la réduction des refus de tri encombrants, et des dépôts sauvages avec une sensibilisation de la population, notamment via les actions prévues au PLPDMA ;
- le déploiement de solutions de proximité : déchèteries mobiles, lieux de réemploi.

Faute d'autres solutions suffisantes pour faire face aux quantités de déchets à traiter, les ISDND demeurent les seules solutions pour gérer les ordures ménagères résiduelles. Seule l'ISDND de Roche-la-Molière (42) dispose des capacités et des autorisations pour accepter des ordures ménagères.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la métropole a précisé que la loi de transition énergétique pour la croissance verte a fixé un objectif de réduction de 30 % des tonnages de déchets non dangereux non inertes admis en stockage entre 2010 et 2020 et qu'à fin 2019, elle enregistrait -28%. Enfin, l'objectif réglementaire de déduire les quantités de DMA admises en installation de stockage en 2035, fixé à 10 %, était de 8 % en 2019.

Selon la métropole, la société Suez disposerait de 80 % des capacités de stockage sur le territoire de l'ancienne région Rhône-Alpes. Elle considère que le plan régional, qui prévoit de réduire de 50 % les capacités de stockage, conforterait cette situation de quasi-monopole à l'origine de l'application de prix élevés dans les contrats avec les collectivités, dont la métropole de Lyon, sans que ce point n'ait pu être vérifié.

Les freins identifiés par la métropole pour limiter l'enfouissement sont notamment :

- la nature des déchets ultimes qui en raison de leur conception, leur nature ou leur dangerosité environnementale ou pour la santé humaine n'ont aucune solution de recyclage, tant technique qu'économique ;
- l'absence de débouchés économiquement rentables pour certaines matières ;
- un coût du pétrole et/ou du carbone trop bas qui rend les matières premières brutes peu coûteuses et très compétitives, sans besoin de process d'affinage par rapport aux matières primaires secondaires.

5.7 L'impact de la crise sanitaire

Le contexte de crise sanitaire a eu pour conséquence de dégrader fortement la qualité de la collecte sélective. Près de 100 % des déchèteries ont été fermées au niveau national lors du premier confinement. Dans le même temps, certaines activités (jardinage, bricolage, tri) ont été plus intenses que d'ordinaire.

Des déchets qui auraient normalement dû être évacués en déchèteries ont été présentés dans les bacs d'ordures ménagères par certains usagers. D'autres déchets se sont retrouvés en centre de tri, conduisant à une forte hausse du taux de refus de tri, de plus de 15 points au niveau national et de 6 points pour le centre de tri Paprec, à titre d'exemple.

L'arrivée de certains déchets ont par ailleurs fortement perturbé le rythme et la qualité du tri (câbles, textiles, déchets de l'activité de soins, encombrants, etc.).

La métropole a également souligné le fait que la maintenance des centres de tri nécessite des opérations de maintenances très spécifiques, qui sont le fait de quelques entreprises spécialisées seulement. Les salariés de ces sociétés ont été dans l'impossibilité de se déplacer pendant plus de deux mois en raison de la fermeture des hôtels et des restaurants. Les opérateurs n'ont donc pas pu recourir à leurs prestations pour réparer certaines pannes ou procéder à des réglages de machines, ce qui a également pénalisé l'activité.

Enfin, les nouveaux protocoles sanitaires (masques, arrêt des temps de pause en commun et du croisement des équipes) ont généré une perte du temps de travail et une diminution des performances, qu'il est à ce stade impossible encore de quantifier.

5.8 Conclusion intermédiaire

La métropole de Lyon fait principalement appel à deux centres pour le tri de ses déchets recyclables. Près d'un déchet sur trois qui y entrent fait l'objet d'un refus de tri, ce qui est un taux particulièrement élevé, en hausse constante. Les déchets refusés font par la suite l'objet d'une incinération, dont une partie des résidus finit en installation de stockage.

Ces éléments expliquent en partie des résultats éloignés de l'objectif national de recycler 75 % des emballages ménagers. Quel que soit le mode de calcul employé, la métropole de Lyon ne s'en approche que pour le verre (72 %) et en demeure très éloignés pour les autres matières.

L'augmentation du nombre d'équipements, comme les silos à verre, qui sont passés de 1 silo pour 583 habitants en 2015 à 1 silo pour 546 habitants en 2019, ne permettra pas à elle seule d'améliorer les performances de tri. La mauvaise application des consignes de tri en est la principale cause.

La métropole est propriétaire de deux unités de traitement et de valorisation énergétique chargées d'incinérer les déchets, de produire de l'électricité et d'alimenter des réseaux de chaleur. Leurs performances sont jugées satisfaisantes par la métropole et globalement en hausse sur toute la période contrôlée. Elles ont systématiquement respecté les capacités autorisées mais arrivent à saturation en ce qui concerne les volumes maximaux de traitement prévus par le constructeur. Si la métropole parvenait à réduire substantiellement le volume des déchets incinérés, une réflexion sur la nécessité de maintenir deux équipements de ce type se posera à long terme, qui devrait prendre en compte les réseaux de chaleur qu'ils alimentent. Ces points devraient être traités dans le cadre du schéma stratégique 2021-2031 en cours d'élaboration.

Il est enfin à noter qu'aucune réflexion territoriale d'envergure n'est menée ce qui pénalise fortement le dimensionnement des équipements, leur avenir et les investissements à y consacrer. Bien que cheffe de fil sur le plan régional, la région AURA ne peut rien imposer en

la matière. On relève donc que des partenariats sont noués avec d'autres EPCI et syndicats, uniquement pour limiter les périodes de vides de four, ou pour détourner les flux de déchets lors d'opérations de maintenance, mais qu'aucune réflexion plus large n'existe. Chaque équipement est porté par une collectivité donnée, mais rarement par une « association » de plusieurs collectivités.

6- LE FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE COLLECTE ET DE TRAITEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES ET DES DÉCHETS ASSIMILÉS

6.1 L'absence de tarification pour les déchets assimilés ou incitative

Le service, qui était essentiellement financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) jusqu'en 2020, est financé, depuis l'adoption d'un budget annexe cette même année, par le produit de la TEOM, les recettes d'exploitation et le versement d'une subvention d'équilibre à partir du budget général.

À ce stade, la métropole n'a pas mis en place de tarification du service de collecte et/ou de traitement des déchets assimilés, ou de redevance d'enlèvement des ordures ménagères proportionnelle aux quantités produites.

Une étude préalable sur la tarification incitative a toutefois été lancée en novembre 2020 dont les résultats ne sont pas encore connus.

Une analyse de la base producteurs est en cours, dans la perspective de faire évoluer la tarification, notamment pour les déchets assimilés. La métropole souhaite étudier plusieurs scénarios, dont celui de la mise en place d'une redevance spéciale.

Toutefois, la typologie de l'habitat, avec une prédominance d'habitat urbain dense et l'absence de solutions techniques fiables de pesée notamment, freinent l'adoption de toute redevance incitative pour une part conséquente de la population.

Au 1^{er} janvier 2018, aucune collectivité du département du Rhône n'avait mis en place de tarification incitative.

6.2 L'état du droit et de la jurisprudence administrative

Le financement de la collecte et du traitement des ordures ménagères est essentiellement régi par les articles L. 2224-13 et suivants, L. 2333-76 et suivants et L. 3641-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et par les articles 1520 et suivants du code général des impôts (CGI). Le CGCT traite des modalités d'instituer et de percevoir les redevances et le CGI détaille les dépenses qu'elles permettent de couvrir.

Dans sa rédaction du 29 décembre 2010⁴⁹ au 29 décembre 2015, la loi autorisait les communes à « *instituer une taxe destinée à pourvoir aux dépenses du service dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal* ».

Par une décision du 31 mars 2014⁵⁰, le Conseil d'État a notamment précisé que le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ne doit pas être « manifestement disproportionné » par rapport au montant des dépenses exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales. Il est par ailleurs à noter que dans sa rédaction applicable jusqu'en 2015 l'article

⁴⁹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁵⁰ Conseil d'État, 8^{ème}/3^{ème} chambres réunies, 31 mars 2014, Société Auchan, req. n° 368111.

L. 2333-78 du CGCT rendait obligatoire en l'absence de redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), l'institution d'une redevance spéciale (RS) pour financer la collecte et le traitement des autres déchets définis par décret, qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières.

Puis dans sa rédaction du 29 décembre 2015⁵¹ au 28 décembre 2018, la loi a permis aux communes « *d'instituer une taxe destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du CGCT, dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal* ». Il a donc été mis fin à l'obligation d'instituer une RS en l'absence de REOM.

Par la suite, dans une décision du 16 janvier 2018⁵², le Conseil d'État a de nouveau rappelé que « *la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales. Il en résulte que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant de ces dépenses, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux* »⁵³.

L'ensemble des règles dégagées par le Conseil d'État a ensuite été codifié dans l'article 1520 du CGI, suite à l'adoption de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, qui énumère désormais les dépenses du service de collecte et de traitement des déchets que le taxe peut couvrir, à savoir :

- les dépenses réelles de fonctionnement ;
- les dépenses d'ordre de fonctionnement au titre des dotations aux amortissements des immobilisations lorsque, pour un investissement, la taxe n'a pas pourvu aux dépenses réelles d'investissement correspondantes, au titre de la même année ou d'une année antérieure ;
- les dépenses réelles d'investissement lorsque, pour un investissement, la taxe n'a pas pourvu aux dépenses d'ordre de fonctionnement constituées des dotations aux amortissements des immobilisations correspondantes, au titre de la même année ou d'une année antérieure.

Le IV de la loi de finances pour 2019 a également mis à la charge de chaque collectivité territoriale et des EPCI, à compter du 1^{er} janvier 2019, tout dégrèvement prononcé par décision de justice, qui était jusqu'alors à la charge de l'État.

⁵¹ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

⁵² Conseil d'État, 3^{ème} chambre, 16 janvier 2018, société Foncière Iris, req. n° 412679, Inédit au Recueil Lebon.

⁵³ Le Conseil d'État a ainsi annulé la décision du tribunal administratif de Montreuil, d'une part pour avoir pris en compte les dépenses figurant au compte administratif et non au budget primitif, et d'autre part pour avoir pris en compte une part des dépenses liées à l'administration générale de la communauté d'agglomération Est Ensemble et de son assemblée locale. Il a également été reproché au tribunal d'avoir retenu une méthode de calcul de la quote-part « *excessivement sommaire, sans identifier les ressources humaines et matérielles liées au suivi du service en cause* ».

Dans une troisième décision du 19 mars 2018, le Conseil d'État a également exclu « les dépenses exposées pour la seule administration générale de la commune » de la règle de couverture du coût du service par le produit de la TEOM. Il a enfin ajouté qu'il ne pouvait être tenu compte simultanément des dotations aux amortissements des immobilisations affectées au service et des dépenses réelles d'investissement.

6.3 La détermination du taux de couverture par la métropole

Comme cela a été dit précédemment, l'article 1520 du CGI définit les dépenses que le produit de la TEOM peut couvrir. Pour en déterminer le caractère proportionné, une approche financière implique de calculer un taux de « couverture du coût du service » de prévention, de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés, qui se juge au moment du vote du budget.

Celui-ci se calcule en tenant compte des critères posés par le juge administratif, qui interprète les dispositions de l'article 1520 du CGI exposées précédemment.

Tableau 30 : Les éléments de calcul du taux de couverture du coût du service

Recettes de financement	Dépenses finançables	
A. Produit de la TEOM	C. Dépenses réelles de fonctionnement	
B. Recettes non fiscales (subventions, redevances)	D. Dotations aux amortissements	Taux de couverture = A/(C+D-B)

Source : CRC ARA.

Taux de couverture du coût du service collecte et traitement des déchets = Produit de la TEOM / (dépenses réelles exposées pour le fonctionnement du service + dotations aux amortissements des immobilisations affectées au service⁵⁴ – recettes ordinaires n'ayant pas de caractère fiscal).

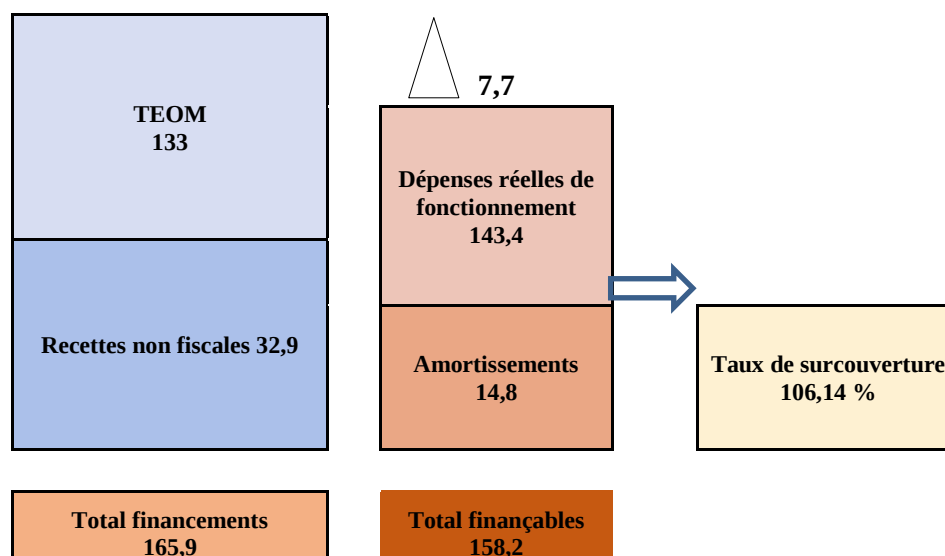
Aux termes de l'article L. 2313-1 du CGCT : « (...) les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (...) et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée et les dotations et participations reçues pour le financement du service, liées notamment aux ventes d'énergie ou de matériaux, aux soutiens reçus des éco-organismes ou aux aides publiques, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée (...) ». L'état de répartition de la TEOM constitue les annexes D 5.1 et 5.2 du budget primitif.

À titre d'illustration, la délibération du conseil métropolitain fixant le taux de TEOM pour l'exercice 2018, a évalué les dépenses réelles de fonctionnement et les dotations aux amortissement à 158,2 M€ et les recettes ordinaires non fiscales à 32,9 M€. Le coût net du service ressortait donc à 125,3 M€ (158,2 M€ - 32,9 M€).

Selon les calculs de la métropole de Lyon reproduits ci-dessous, le taux de couverture par la TEOM atteignait alors 106,14 % (133 M€ / 125,3 M€), soit un niveau inférieur au taux de 115 % à partir duquel le juge administratif considère qu'il est disproportionné.

⁵⁴ Ou les dépenses réelles d'investissement.

Schéma 5 : État de répartition et taux de couverture du service pour la TEOM 2018 selon la métropole de Lyon (en M €)



Source : rapport de la mission d'information et d'évaluation relative à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et son évolution mise en place par la métropole de Lyon.

6.4 Le coût estimé et constaté du service

Le coût estimé du service, ou prévisionnel, sert essentiellement à déterminer et à justifier les taux de la TEOM qui sont votés. Le coût constaté a quant à lui pour vocation d'informer sur le niveau de réalisation des charges et des produits, au vu de la prévision initiale. Il figure notamment dans le rapport annuel sur la qualité et le coût du service.

6.4.1 La comptabilité analytique mise en place pour estimer le coût

L'article 98⁵⁵ de la LTECV du 17 août 2015 a imposé la mise en place d'une comptabilité analytique du service public de prévention et de gestion des déchets et une plus grande transparence des coûts, impliquant notamment l'élaboration d'un rapport annuel.

Pour aider les collectivités, l'ADEME a développé trois outils : une matrice des coûts⁵⁶, la méthode ComptaCoût⁵⁷ et « SINOE Déchets »⁵⁸.

La métropole de Lyon dispose d'une comptabilité analytique basée sur la méthode ComptaCoût, dont elle a détaillé les modalités de construction dans le cadre des litiges l'opposant à la CANOL⁵⁹, et qui lui permet de déterminer un coût complet du service de prévention et de gestion des déchets. Elle distingue :

- le coût opérationnel, qui intègre les charges directement imputables au service (marché de prestation, main d'œuvre directement concernée par la réalisation du service, etc.) et des charges variables ou non variables (masse salariale, marchés de prestations, coûts des locaux techniques et administratifs, amortissements) ;
- le coût de structure⁶⁰ : la masse salariale et les coûts de fonctionnement (locaux,

⁵⁵ Codifié par l'article L. 2224-17-1 du CGCT.

⁵⁶ Cadre de présentation standardisé des coûts qui permet de détailler, pour chaque flux de déchets, les charges et produits associés, afin d'évaluer avec précision les coûts réels de gestion.

⁵⁷ ComptaCoût est une méthode déclinant les principes de la comptabilité analytique à la gestion des déchets. Elle permet d'extraire de la comptabilité publique les charges et les produits relatifs aux déchets et de les classer.

⁵⁸ Base de données qui dispose d'un historique de données de plus de dix ans sur la gestion des déchets.

⁵⁹ La CANOL (contribuables actifs du lyonnais) est une association d'information et de défense des contribuables.

⁶⁰ Représente les coûts de structure de proximité, correspondant aux services ressources déconcentrés.

véhicules, moyens généraux et informatique) des agents directement rattachés à la direction des déchets et des agents de la division ressources de la direction de la propreté (finances, ressources humaines, moyens généraux) ;

- les fonctions supports du Grand Lyon⁶¹ : réseau informatique et disponibilité du système d'information, entretien et agencement des locaux, pool de véhicules, gestion des assemblées, maintenance des applications métiers, investissements informatiques, charges d'assurances, etc.

Tableau 31 : Intensité des dépenses liées aux déchets pour chaque direction

Délégation au développement urbain et au cadre de vie (DDUCV)					DGR/DTP/ DINSI Gouvernance et services supports mutualisés
Direction Eau et Déchets		Territoires Services Urbains		Direction ressources	
Dir. Adj. Eau	Dir. Adj. gestion des déchets	Nettoieement	Voirie		

Source : mémoires en défense de la métropole de Lyon.

L'intensité de la coloration illustre la part de la dépense « déchets » rattachable au service concerné.

Des clés de répartition, dont certaines forfaitaires, ont été mises en place pour tenir compte de la charge de travail, et donc des coûts, assumés par chaque direction support, au profit de la gestion et de la prévention des déchets.

Tableau 32 : Natures des clés de répartition utilisées

Directions fédérales	Nature de la clé de répartition utilisée
DRH	Masse salariale de chaque direction
Direction financière	Nombre de mandats de dépenses et montant total des dépenses d'investissement et de fonctionnement de chaque direction
Direction des systèmes d'information	Nombre d'équipements informatiques de chaque direction
Direction juridique	Nombre de conseils juridiques apportés aux directions
DPMG	Répartition pour 50% des dépenses en fonction de masse salariale et du nombre de mandats de dépenses, pour 30% des dépenses en fonction de l'occupation d'espace des principaux bâtiments métropolitains et 20% pour les interventions auprès des territoires
Gouvernance et autres directions support	Répartition forfaitaire entre les directions/délégations de la collectivité

Source : rapport de la mission d'information et d'évaluation relative à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et son évolution

Outre les dépenses liées aux prestations en régie, d'autres charges sont comptabilisées, et réparties auprès de 15 entreprises titulaires de marchés et délégations de service public, intervenant sur un ou plusieurs segments de la collecte et/ou du traitement.

Enfin, il est tenu compte de l'usure annuelle des immobilisations affectées au service, par le biais des dotations aux amortissements.

Ainsi, le coût complet du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés, tel que voté aux budgets primitifs, a été estimé à des montants compris entre 150 M€ et 158 M€ entre 2016 et 2018, avant déduction des recettes non fiscales⁶². Ces dernières comprennent notamment les participations versées par des éco-organismes et d'autres produits d'activité.

⁶¹ Il s'agit des coûts de structure centraux, qui correspondent à des missions transversales, d'expertise et de contrôle mutualisées, exercées au bénéfice des différentes compétences du Grand Lyon.

⁶² Les éléments communiqués ne permettent pas de ventiler les charges (directes, indirectes, fonction support) pour les années 2015, 2019 et 2020.

Tableau 33 : Évaluation du coût complet annuel du service, lors du vote des budgets primitifs

En M€ TTC	BP 2016	BP 2017	BP 2018
Charges directes (dont masse salariale)	108,1	108,1	114
Charges directes autres services	9,1	8,9	9,7
Amortissement des immobilisations	14,4	14,4	14,8
Coût total opérationnel	131,6	131,4	138,4
Charges réparties des fonctions supports	19,8	19,0	19,8
Coût complet	151,4	150,4	158,2
Dont total charges hors amortissements	137	136	143,4

Source : rapport de la mission d'information et d'évaluation relative à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et son évolution.

6.4.2 Le coût constaté du service

À l'issue de chaque exercice budgétaire, la métropole de Lyon établit une comptabilité retraçant l'ensemble des coûts constatés.

Ils sont globalement stables mais leur évolution cache certaines disparités. L'évolution à la hausse de la précollecte (+ 0,666 M€), de la collecte (+ 5,363 M€) et de la valorisation matière (+ 3,57 M€) est compensée par la baisse des coûts afférents à la communication (- 0,139 M€), à la valorisation énergétique (- 9,792 M€) et à l'enfouissement (- 1,361 M€). La baisse importante des charges en matière de valorisation énergétique est due pour l'essentielle à une baisse des charges d'amortissement des installations.

L'annexe 7.15 présente le détail de l'ensemble des charges pour chacun des cycles de la collecte et du traitement des déchets, enregistrées par la métropole de Lyon dans sa comptabilité analytique.

Le détail des charges et des produits laisse apparaître des coûts de collecte et de traitement par habitant ou à la tonne relativement stables entre 2015 et 2019, qui s'explique par des coûts de traitement en forte baisse résultant de la forte réduction des charges d'amortissement des UTVE (cf. annexe 7.16).

Au vu des écarts entre les coûts réels, tels que constatés par la métropole, et les coûts prévisionnels votés aux budgets primitifs, la réalisation a été systématiquement inférieure aux prévisions.

Tableau 34 : Coût complet détaillé de la gestion des déchets

En M€	2016	2017	2018
Coûts apparaissant au budget primitif	151,4	150,4	158,2
Coûts constatés en fin d'exercice	146,1	147,4	151,2
Écarts	-5	-3	-7

Source : CRC d'après tableaux de coûts bruts complets de la métropole de Lyon.

Tableau 34 : Coût de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés en 2019

En k€ (coût à la tonne et par habitant en €)	Type de déchets ménagers et assimilés (hors déchets collectés en déchèterie)			DMA collectés en déchèterie	Autres DMA Nettoyement, Collectivité ou professionnel	TOTAL
	OMR	RSOM, hors verre	Verre			
Coût total de la collecte	47 899	17 212	3831	12 519	9 599	91 060
<i>Dont charges de structure</i>	4878	1 753	390	1275	977	9 276
<i>Dont dotations aux amortissements</i>	1 956	1 542	620	558	174	4 850
Coût total de la collecte par habitant	35	12	3	9	7	66
Coût total de la tonne collectée	154	283	123	90	110	145
Coût total du traitement	26 492	11862	38	9 014	6492	53 898
Coût total du traitement par habitant	19	9	0	7	5	39
Coût total de la tonne traitée	85	195	1	65	75	86
Coût total de la collecte et du traitement	74391	29 074	3 869	21 533	16 091	144 958
Coût total collecte et traitement par hab.	54	21	3	16	12	105
Coût total de la tonne collectée et traitée	239	479	125	155	185	231
Tonnages	310 811	60 716	31 050	139 084	86 921	628 583

Source : tableau renseigné par la métropole de Lyon.

6.5 La contestation des taux métropolitains

Toutes les délibérations de la métropole de Lyon qui fixent le taux de la TEOM, ainsi que l'ensemble des budgets primitifs correspondants ont fait ou font l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif⁶³.

Le requérant excipe du fait que le produit de la TEOM, et par voie de conséquence les taux votés par l'assemblée délibérante, sont *manifestement disproportionnés*⁶⁴ par rapport au montant des dépenses du service de prévention et de gestion des déchets⁶⁵. Il reproche essentiellement à la métropole :

- l'insincérité des budgets primitifs : elle considère que le produit de la TEOM doit être réévalué chaque année en fonction des dépenses prévisibles du service et non par « simple reprise du produit perçu l'année précédente » ;
- la prise en compte de charges d'administration générale dans le coût du service, à savoir, des charges réparties générées par les services administratifs mutualisés au sein de la collectivité, communément dénommées « charges de structure ». À titre d'exemple, la contestation pour 2018, a porté sur les charges de gouvernance (0,85 M€), celles des services supports fédéraux (14,5 M€) et de la direction de la propreté (2,5 M€), soit un total de 17,8 M€ de charges considérées comme ayant été indument comptabilisées dans le coût du service.

6.5.1 L'annulation par le juge administratif de certaines délibérations fixant le taux de la TEOM

Par quatre décisions, le tribunal administratif de Lyon a annulé les délibérations fixant les taux de la TEOM pour les exercices 2015, 2016, 2017 et 2018, en retenant presque à chaque occasion les mêmes arguments.

⁶³ Chaque année la délibération approuvant le budget primitif est aussi attaquée : il n'est pas fait mention de ce contentieux, le juge administratif estimant que le caractère disproportionné des recettes budgétaires issues de la TEOM ne peut être regardée comme de nature à affecter la sincérité et l'équilibre réel du budget, et ne saurait suffire à entacher la délibération approuvant le budget primitif de la métropole.

⁶⁴ Par application de la jurisprudence issue de l'arrêt du Conseil d'État du 25 juin 2018, « Auchan » Clermont-Ferrand.

⁶⁵ Qui, en vertu de l'article 1520 du code général des impôts, inclut la prévention (ajout par l'article 23 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019), la collecte et le traitement des déchets ménagers et déchets assimilés (ces derniers ayant été inclus par l'article 57 de la loi de finances rectificative pour 2015).

La prise en compte de coûts de structure, pour environ 18 M€ chaque année, et de certaines dépenses d'investissement, pour près de 10 M€, n'a ainsi pas été retenue. Le tribunal administratif ne les considère pas comme « *des dépenses de fonctionnement réelles exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers* ».

Il a en outre souligné plusieurs incohérences. Le budget primitif 2017 présentait un montant de dépenses prévisionnelles de 108,2 M€ au titre de la fonction « Collecte et traitement des déchets » alors que l'état de répartition de la TEOM annexé au même budget comportait 27,63 M€ de dépenses supplémentaires.

Parmi les charges rejetées par le juge administratif, figurent également celles relatives à la gouvernance et « recouvrant par exemple les frais des élus ». Enfin, le juge a émis l'hypothèse que le financement de ces charges de gouvernance ou « supports » ait pu être financées « *par d'autres recettes du budget général, sans lien avec la collecte et le traitement des déchets ménagers* ».

Les taux de couverture ont ainsi été recalculés par le juge administratif à 126 % (en excluant donc 17,1 M€ de charges de structure), à 115 % pour 2017 et à 125,36 % pour 2018, et qualifiés de manifestement disproportionnés, conduisant à leur annulation. À titre d'illustration en 2016, le taux de couverture calculé selon la comptabilité analytique de la métropole de Lyon était de 108 %.

La Cour administrative d'appel de Lyon, qui a statué sur le seul exercice 2016, a confirmé l'analyse du tribunal administratif, en considérant que les « *dépenses sont retracées selon une ventilation par services au moyen d'une comptabilité analytique dénuée de clefs de répartition, qui ne permettent pas d'établir qu'elles seraient exposées pour le fonctionnement du seul service de collecte et de traitement des déchets ménagers* »⁶⁶. Cet arrêt a fait l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État par la métropole, en cours d'instruction.

Les deux jugements du tribunal administratif annulant les délibérations portant sur les taux des exercices 2017 et 2018 ont fait l'objet d'un appel de la métropole, toujours encore en cours.

Tableau 35 : Taux de couverture retenu par le juge administratif pour le vote de la TEOM 2016

Recettes de financement	M€	Dépenses finançables	M€
A. Produit de la TEOM	128,9	C. Dépenses réelles de fonctionnement	137
B. Recettes non fiscales	32,4	<i>Dont charges directes (masse salariale) : fonction 721 déchets</i>	108,1
		<i>Dont charges directes autres services :</i>	
		<i>-fonction 722 propreté (marchés forains, corbeilles, lavage, balayage, ébouage)</i>	7,1
		<i>-moyens généraux (équipement protection individuelle, véhicules, bâtiments)</i>	1,4
		<i>Dont charges indirectes de structure de la propreté (équipe ressources humaines, administratifs, direction...)</i>	3,3
		<i>Dont charge indirectes de structure fédérale (directions support)</i>	17,1
		C'.(charges réelles – charges de structure fédérale de 17,1 M€)	119,9
		D. Amortissement	14,4
Taux de couverture calculé par la métropole de Lyon = A/(C+D-B)			108%
Taux de couverture retenu par le juge administratif = A/(C'+D-B)			126%

Source : décision du tribunal administratif, retraitement CRC.

Si le raisonnement du tribunal administratif était définitivement confirmé, l'ensemble des frais de structure échapperait au périmètre des dépenses à prendre en compte. Les taux de couverture oscilleraient alors entre 136 % et 114 % entre 2016 et 2019.

⁶⁶ Cour administrative de Lyon, arrêt n° 18LY03504 du 25/07/19.

**Tableau 36 : Comparaison (métropole vs TA) des dépenses finançables
par les TEOM 2017 à 2019**

En M €	2017	2018	2019		2017	2018	2019
Recettes	163,9	164,5	143,2	Dépenses finançables	150,4	158,2	148,2
A. Produit de la TEOM	132	133	112	C. Dépenses réelles de fonctionnement	136	143,4	139
B. Recettes non fiscales	31,9	31,5	31,2	<i>Dont charges directes (masse salariale) fonction 721 déchets</i>	108,1	114	118,7
				<i>Dont charges indirectes des services supports :</i>	16	17,8	17,1
				-Affectées à la propreté	2,5	3,2	1,9
				-Affectées aux déchets		1,9	1,9
				<i>Dont fonction 722 déchets assimilés</i>	3,5	8,9	3,2
				C'. Fonction 721 + charges dûment justifiées selon le juge administratif	114,2	115,9	118,7
				D. Amortissements	14,4	14,8	9,9
Taux de couverture calculé par la métropole de Lyon = A/(C+D-B)					111%	106%	96%
Taux de couverture retenu par le juge administratif = A/(C'+D-B)					136%	134%	114%

Source : décisions du tribunal administratif, retraitement CRC.

En 2019, les taux n'ont pas été considérés comme tels (114 %). La métropole de Lyon avait pris la décision pour cet exercice de baisser le taux moyen de la TEOM de 6,10 % à 5,01 %, afin de se prémunir de toute censure par le juge administratif. Cela s'est traduit par une baisse des recettes de TEOM de 20,8 M€ en 2019 par rapport à 2018.

Le requérant a toutefois interjeté appel.

6.5.2 Les conséquences de l'annulation des taux

6.5.2.1 Les conséquences déjà connues sur l'équilibre du service

Dans le contexte de ces contentieux permanents, la métropole a institué, par délibération du 17 septembre 2018, une mission interne d'information et d'évaluation relative à la TEOM et à son évolution. Cette création fait suite à saisine de 36 élus membres du groupe « les Républicains et apparentés », sur le fondement de l'article 74 du règlement intérieur du conseil de métropole.

Sa mission a été d'analyser la TEOM et son évolution, dans le contexte contentieux.

Composée de 19 conseillers métropolitains désignés par chacun des groupes politiques, la mission a rendu ses conclusions en décembre 2018. Elle a formulé 11 propositions, réparties en cinq thèmes (communication, contentieux, finances, organisation du service et prospective).

La mise en œuvre des propositions de la mission s'est traduite par une baisse généralisée des taux en 2019, à l'exception de celui relatif au « service normal » avec une collecte et demie par semaine. Le service de six collectes par semaine, qu'il s'effectue en service « normal » ou « complet », se voit désormais appliquer le même taux.

Le produit de la TEOM a ainsi baissé de 20,88 M€ en 2019 par rapport à 2018, malgré une revalorisation des bases.

Si l'on se réfère aux budgets primitifs, le taux de couverture par la TEOM est désormais de 96 % en 2019 et de 100 % en 2020.

Tableau 37 : Évolution des dépenses financières présentées par la métropole

En M€ TTC	BP 2015	BP 2016	BP 2017	BP 2018	BP 2019	BP 2020
Dépenses de fonctionnement	136,7	151,4	150,4	158,2	148,2	156,3
<i>Dont dépenses réelles</i>		137	136	143,4	139	147,2
<i>Dont amortissements</i>		14,4 mentionné	14,4	14,8	9,3	9
Recettes ordinaires non fiscales	32,2	32,4	31,9	32,9	31,2	42,8
Solde finançable par la TEOM	104,5	119	118,5	110,5	117	113,5
Produit de la TEOM budgété	125,2	128,9	132	133	112	113,5
Taux de couverture par la TEOM	116%	108%	111%	106%	96%	100%

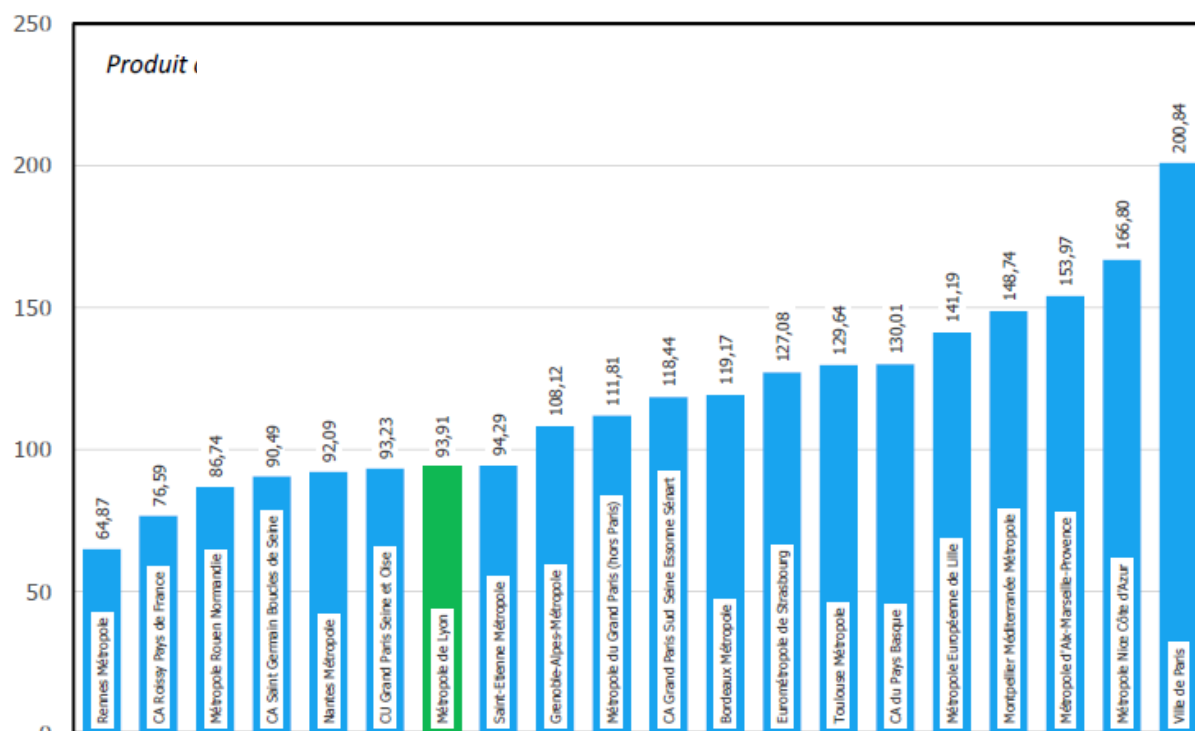
Source : états annuels de répartition de la TEOM en annexe aux budgets primitifs 2015-2019 et budget annexe 2020.

Les procédures en cours devant les juridictions administratives ne permettent pas à la chambre de se prononcer sur le caractère régulier des taux, ni sur la comptabilité analytique, l'analyse du juge administratif liant étroitement les deux.

Selon ses propres données, la métropole de Lyon a pris une décision qui réduit ses marges de manœuvre et la conduit à présenter des comptes prévisionnels à l'équilibre apparent.

Il convient de relever que le produit de la TEOM par habitant de la métropole de Lyon, figure parmi les plus bas au sein des 20 collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) les plus peuplées de France.

Graphique 5 : Produit de TEOM 2017 pour les 20 collectivités et établissements publics de coopération intercommunale les plus peuplées (€/hab)



Source : rapport de la mission sur la TEOM.

6.5.2.2 Les conséquences sur les taux différenciés

L'insécurité juridique à laquelle est exposée la métropole concernant le produit global de la TEOM, atteint désormais la différenciation des taux, arrêtés en fonction de la fréquence des collectes et de la nature du service (normal ou complet).

Aux termes des dispositions de l'article 1636 B undecies du CGI, « 1. Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères conformément aux articles 1379-0 bis, 1520 et 1609 quater votent le taux de cette taxe dans les conditions fixées à l'article 1639 A./ 2. Ils peuvent définir, dans les conditions prévues au 1 du II de l'article 1639 A bis, des zones de perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur lesquelles ils votent des taux différents en vue de proportionner le montant de la taxe à l'importance du service rendu apprécié en fonction des conditions de réalisation du service et de son coût. Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire desquels est située une installation de transfert ou de traitement des déchets prévue par un plan régional de prévention et de gestion des déchets peuvent également définir une zone, d'un rayon d'un kilomètre au maximum, sur laquelle ils votent un taux différent ; dans ce cas, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ne peut définir sur ce périmètre des zones en fonction de l'importance du service rendu ».

Dans sa décision du 17 septembre 2020, le TA de Lyon a certes considéré que le dépassement de 14 % relevé pour 2019 ne devait pas être considéré comme manifestement disproportionné, mais il a également considéré que « les choix tarifaires ainsi opérés ne doivent pas conduire à une distorsion manifeste dans la répartition du coût du service entre les redevables ». Et de considérer que si un même taux était appliqué à des zones de perception manifestement dissemblables, ou si des taux sensiblement différents étaient retenus pour des zones de perception manifestement similaires, une erreur manifeste d'appréciation serait caractérisée.

Dans le cadre de ce recours, le requérant a souligné le fait que des services de nature différente (normal ou complet) ou avec des fréquences différentes se voient appliquer un même taux. Le tribunal administratif de Lyon a considéré qu'en « l'absence de toute indication fournie par la métropole » il n'était pas en mesure de se prononcer sur l'existence d'une distorsion manifeste dans la répartition du coût du service entre les redevables. Il a donc procédé à une nouvelle mesure d'instruction et invité la métropole à produire tous les éléments lui permettant de justifier ces taux différenciés.

Comme indiqué ci-avant le tribunal n'a finalement pas annulé la décision sur les taux votés pour 2019. Le risque juridique persistant a néanmoins conduit le conseil de la métropole, par une délibération du 15 mars 2021, à voter un taux unique de 4,93 %, quelle que soit la fréquence de collecte ou sa nature (service complet ou normal).

6.5.2.3 Les risques afférents à l'action en reconnaissance de droit

Introduite par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice, l'action en reconnaissance de droit est définie par le législateur comme « l'action qui permet à une association régulièrement déclarée ou à un syndicat professionnel régulièrement constitué de déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt, à la condition que leur objet statutaire comporte la défense dudit intérêt ». Ces dispositions sont codifiées aux articles L. 77-12-1 à L. 77-12-5 du code de justice administrative (CJA).

Sur la base des jugements annulant les délibérations des taux de TEOM, la demande d'annulation des taux de TEOM et des budgets primitifs s'est également accompagnée

d'actions en reconnaissance de droits, aux fins d'obtenir le dégrèvement de leur produit pour les exercices 2016, 2017 et 2018. Le tribunal administratif de Lyon les a accordées, par jugements du 26 octobre 2020. L'État, à qui il incomberait de rembourser chaque contribuable qui en ferait la demande, a fait appel des jugements.

S'ils étaient confirmés en appel, les contribuables métropolitains, propriétaires et locataires qui se sont acquittés de la taxe, pourraient donc exiger de l'État qu'il la leur rembourse. Cela représenterait un montant estimé à 133 M € par année, soit environ 400 M€, alors-même que les contribuables ont bénéficié du service.

Il convient de relever que le cas de la métropole lyonnaise n'est pas isolé. À la suite d'un recours déposé par l'association UFC Que-Choisir, les taux de la TEOM 2018 du Grand-Nancy ont été annulés⁶⁷. Le tribunal a considéré que l'excédent de TEOM, qui représente 60 % du coût du service, « *apparaît manifestement disproportionné par rapport au montant des dépenses, tel qu'il pouvait être estimé à la date du vote* ».

Depuis le 1^{er} janvier 2019, tout dégrèvement doit être assumé par la métropole et non plus par l'État.

Ainsi si le requérant qui a fait appel de la décision du tribunal administratif obtenait en appel gain de cause, qu'une action en reconnaissance de droit était admise, la métropole de Lyon pourrait avoir à rembourser 113 M€.

⁶⁷ TA Nancy 23 décembre 2020.

7.1 La métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale du Rhône

7.2 Évolution des tonnages au cours du programme

Tableau 38

			Année 0	PLP						
Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Delta 2015 / 2009
Population (INSEE)	1 193 830	1 253 179	1 257 114	1 269 257	1 281 971	1 293 164	1 306 972	1 324 637	1 336 994	+79 880
OMR	339 153	330 249	317 305	313 762	315 830	313 637	305 480	308 776	307 266	-10 039
CS	58 241	60 500	61 483	63 223	64 303	60 389	62 832	63 927	63 613	+ 2 130
Verre	21 504	23 582	24 097	24 480	24 963	25 053	26 200	26 734	27 587	+ 3 460
Déchèterie	115 177	121 326	120 736	124 077	131 487	130 709	127 464	133 297	131 079	+10 343
Quantité OMA	418 898	414 331	402 885	401 465	405 096	399 078	394 512	399 437	398 466	- 4 419

Source : bilan du programme 2010-2015.

7.3 Évolution de la production de déchets par habitant (en kg)

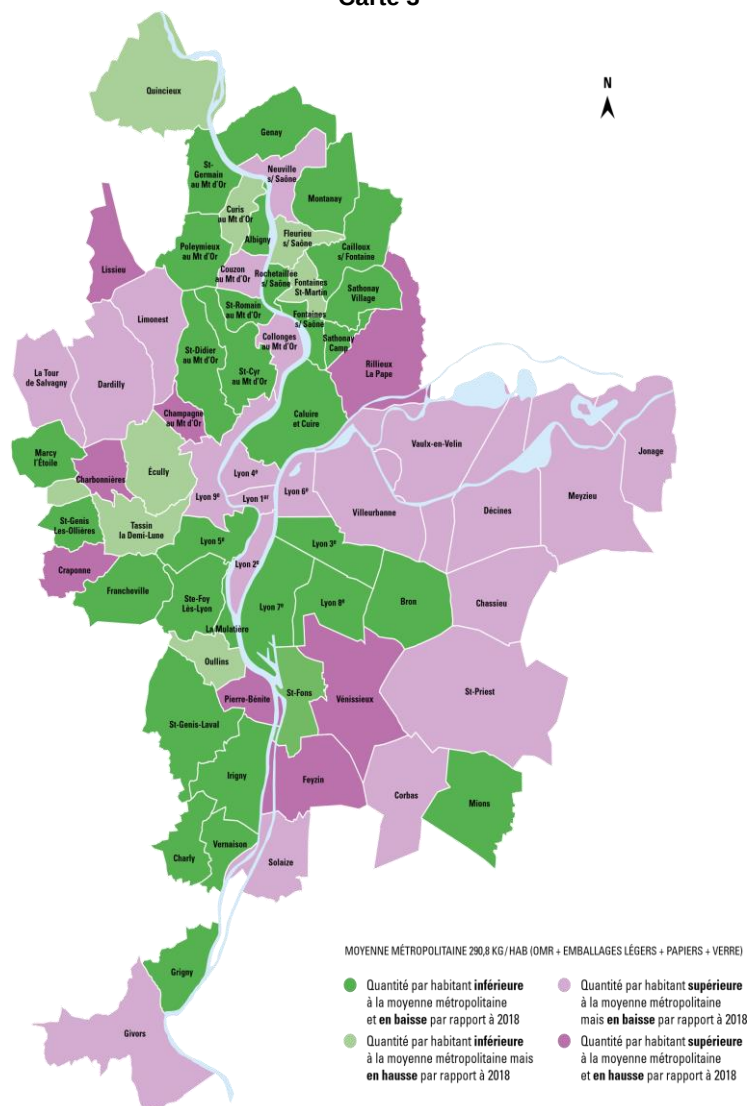
Tableau 39

			Année 0	PLP						
Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2009-2015
OMR	284,1	263,5	252,4	247,2	246,4	242,5	233,7	233,1	229,8	-8,95%
CS	48,8	48,3	48,9	49,8	50,2	46,7	48,1	48,3	47,6	-2,7%
Verre	18,0	18,8	19,2	19,3	19,5	19,4	20,0	20,2	20,6	+ 7,6%
Déchèterie	96,5	96,8	96,0	97,8	102,6	101,1	97,5	100,6	98	+ 2,1 %
Quantité OMA	350,9	330,6	320,5	316,3	316,0	308,6	301,9	301,5	298,0	- 7,01 %

Source : bilan du programme 2010-2015.

7.4 Évolution de la quantité collectée par habitant et par commune

Carte 3



Source : rapport annuel 2019 sur le prix et la qualité du service.

7.5 Répartition des modes de gestion en 2019 (taux de tonnages collectés ou traités)

Tableau 40

2019	Régie	Marché public de service
	COLLECTE EN BAC	
Ordures ménagères et collecte sélective	43 % des tonnages collectés par les subdivisions de collecte	57 % des tonnages collectés par les prestataires : Propolys, Sita Lyon, Nicollin SAS
	COLLECTE EN SILO	
Ordures ménagères et collecte sélective	-	100 % des tonnages collectés par les prestataires : Propolys, Sita Lyon, Nicollin SAS, Guérin Logistique, Onyx (Veolia)
Verre	-	100 % des tonnages collectés par les prestataires Guérin et Propolys (Pizzorno)
Exploitation des déchèteries	-	100 % des prestations gérées par : Coved, Onyx Ara / Trigenium, Ourry, Coiro Environnement, Serned, Sita Lyon / Nicollin
	TRAITEMENT	
Centres de tri	-	100 % des prestations gérées par : Nicollin et Paprec / Onyx Ara
Valorisation matière	-	100 % des prestations gérées par des prestataires, variables selon les flux de déchets
Valorisation énergétique	64 % des tonnages traités par UTVE Lyon Sud	36 % des tonnages traités par UTVE Lyon Nord : VALORLY < 1 % des tonnages traités par UTVE Bourgoin – Onyx ara
Installation de stockage de déchets	-	100 % des prestations gérées par : Nicollin, Sita, Coved
Maturation des mâchefers	-	100 % des prestations gérées par : Combronde, Modus Valoris et Suez
Traitement des REFIOM	-	100 % des prestations gérées par : Mineral Plus GMBH, Sita

Source : rapports annuels sur le prix et la qualité du service public 2015-2019.

7.6 Prestataires de collecte et de traitement en 2018

Tableau 41

Prestataires	Statut	Siège	CA (M€)	Collecte	Traitement
Propolys (filiale de Pizzorno CA 218 M€)	SASU	83	57,40	OM bacs, silos	
Sita Lyon (filiale de Suez)	SASU	69	14,49	OM bacs, silos, déchèteries	Stockage REFIOM
Nicollin	SAS	69	120,45	OM bacs, silos, déchèteries	Tri, stockage
Guérin logistique	SAS	84	7,14	OM silos, verre	
Onyx (devenu Veolia propreté)	SA	92	9 020,00	Verre, déchèteries	Tri
Coved management	SARL	75	7,86	Déchèteries	Stockage
Trigenium	SAS	74	22,68	Déchèteries	
Ourry	SAS	77	43,42	Déchèteries	
Coiro environnement	SASU	69	3,95	Déchèteries	
Serned	SASU	69	11,85	Déchèteries	
Paprec grand Est	SASU	69	138,66		Tri
Combronde Agri	SAS	63	7,72		Mâchefers
Modus Valoris	SAS	38	2,66		Mâchefers
Suez	SAS	92	378,22		Mâchefers
Mineral plus GmbH		Allemagne	138,66		REFIOM

Source : rapport annuel sur le prix et la qualité du service public 2018.

7.7 Évolution des effectifs de la collecte en porte-à-porte réalisée en régie⁶⁸

Tableau 42

	2015	2016	2017	2018	2019
EGDD / GDD / PC - Pilotage collecte	3	3	2	1	1
EGDD / GDD / PC / Équipe secours collecte	91	91	91	65	74
EGDD / GDD / PC / Logistique Véhicule Industriels	5	5	4	4	4
EGDD / GDD / PC / LVI / Ressources prévention	3	3	3	3	3
EGDD / GDD / PC / LVI / Exploitation	60	60	60	62	54
EGDD / GDD / PC / Collecte sélective	1	1	1	1	2
EGDD / GDD / PC / Coll sél / Eq messagers du tri	25	24	23	23	2
EGDD / GDD / PC / Coll sél / Eq maint corbeilles-silos	11	12	10	10	11
ED/GDD/PC/CS/EMT/Messagers collecte				1	10
ED/GDD/PC/CS/EMT/Messagers du tri				1	12
EGDD / GDD / Études - Méthodes - Organisation	6	6	5	5	5
TSU / TE / COLEST - Collecte Est	7	3	3	3	3
TSU / TE / COLEST / Prévention-Sécurité-Qualité	3	3	3	3	4
TSU / TE / COLEST / Optimisation	8	8	7	8	8
TSU / TE / COLEST / Exploitation / Exploitation 1&2	120	117	102	100	99
TSU / TNO / COLNO - Collecte Nord-Ouest	7	4	4	4	4
TSU / TNO / COLNO / Prévention-Sécurité-Qualité	3	3	3	3	3
TSU / TNO / COLNO / Optimisation	9	8	8	8	8
TSU / TNO / COLNO / Exploitation / Exploitation 1&2	103	107	110	110	111
TSU / TOS / COLSUD - Collecte Sud	7	3	4	3	3
TSU / TOS / COLSUD / Prévention-Sécurité-Qualité	3	3	3	4	4
TSU / TOS / COLSUD / Optimisation	10	10	10	9	9
TSU / TOS / COLSUD / Exploitation / Exploitation 1&2	143	151	139	135	129
TOTAL effectifs	626	623	596	567	563

Source : métropole de Lyon.

⁶⁸ Effectifs moyens annuels, calculés sur le nombre de postes occupés chaque mois. Ventilation des effectifs sur la base de l'organigramme actuel.

7.8 Organisation de la collecte des ordures ménagères et assimilés en 2019

Tableau 43

Année 2019	Type de déchets collectés (hors déchets collectés en déchèterie) = ordures ménagères et assimilées: résiduelles + collecte sélective (emballages, papiers et verre)			
	OMR	Recyclable sec des ordures ménagères (RSOM) hors verre	Verre	Total
Données générales sur le territoire couvert par l'organisme				
Type de territoire (typologie SINOE)				Urbain dense
Superficie du territoire de collecte (en km2)				538,50
Population légale desservie par le service (en habitants)				1 385 927
Nombre d'habitants tenant compte de la population touristique (en habitants)				
Densité de population (en habitants par km2)				2 574
Part de l'habitat collectif (en %)				82%
Part de l'habitat individuel (en %)				17%
Données sur l'organisation de la collecte				
Fréquence de collecte (en jours par semaine)	entre 1 et 5	entre 0,5 et 2	collecte en silos	
Kilométrage annuel parcouru par les véhicules de collecte*	3 153 581		151 126	3 304 706
Kilométrage annuel parcouru pour acheminer les déchets collectés entre le(s) centre(s) de transfert et le(s) installations de traitement**				
Kilométrage total parcouru	3 153 581	0	151 126	3 304 706
Benne bi-compartment (OUI/NON)	NON	NON	NON	NON
Benne à chargement latéral (OUI/NON)	NON	NON	NON	NON
Nombre moyen d'agents d'exploitation (chauffeur et ripeur) par équipage***	3	3	1	
Mode d'exploitation (régie/marchés/mixte)	mixte	mixte	marchés	
Mode de collecte (en % des quantités collectées) :				
Porte à porte bacs individuels	98,9%	98,8%	0,0%	
Point d'apport volontaire	1,1%	1,2%	100,0%	
Porte à porte bac collectifs	Inclus dans les collectes de bacs individuels (pas de tournées spécifiques)			

Source : métropole de Lyon.

*jusqu'aux unités de traitement ou aux centres de transferts.

**en cas de centres ou plateformes de transfert.

*** Ripeur(s) et chauffeurs.

7.9 Les principaux manquements des rapports annuels 2018

Tableau 44

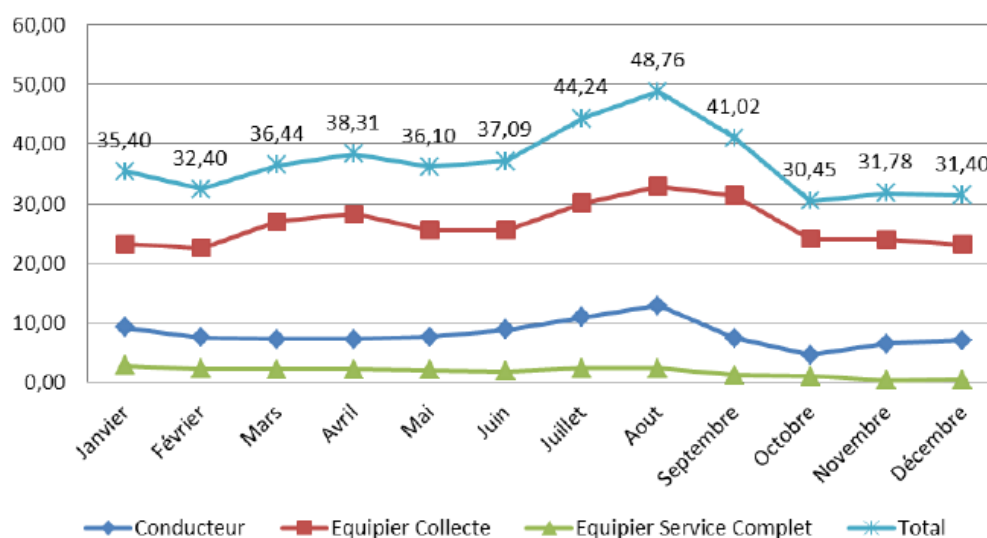
Informations devant figurer dans le rapport annuel	Lot 1 et 2 Pizzorno	Lot 3 Suez	Lot 4 Nicollin
Point 1.1 Structure des effectifs par dépôt, métier, âge et sexe	oui	oui	Non renseigné
Point 1.1 Organisation théorique du travail pour les conducteurs, les ripeurs et les agents de service complet	oui	oui	oui
Point 1.2.3 Nombre mensuel de rondes dépassant le temps théorique	oui	Non renseigné	Non renseigné
Point 1.2.5 Incidents d'exploitation ou difficultés rencontrées pour chaque jour férié	oui	oui	Non renseigné
Point 1.2.6 Bilan de l'utilisation des véhicules en nombre : pannes, accidents... et analyse des causes	oui	Non renseigné	Non renseigné
Point 1.2.7 Points noirs	oui	oui	Non renseigné
Point 2.2.4 Nombre de collectes non assurées ou interrompues du fait de pannes	oui	oui	Non renseigné
Point 4.2 Réclamations : délai de réponse et mesures correctives	oui	oui	Non renseigné
Point 4.3 Incidents d'exploitation	oui	Non renseigné	Non renseigné
Point 4.4 Bilan des actions QSE	oui	oui	Non renseigné
Point 5 Actions en faveur de l'insertion	oui	oui	Non renseigné
Point 6 Étude ergonomique	oui	Non renseigné	Non renseigné
Point 7 Bilan financier	oui	oui	Non renseigné*
Point 8 Perspectives	oui	Non renseigné	Non renseigné

Source : CCAP, CCTP et rapports des prestataires pour l'année 2018.

*Seul le coût total est renseigné.

7.10 Évolution des ETP d'intérimaires lots n° 1 et 2 (année 2018)

Graphique 6



7.11 Nombre de passages par déchèterie

Tableau 45

	2015	2016	2017	2018	Evol.
Caluire	77 982	105 344	126 939	137 631	76,49%
Champagne	165 636	160 998	154 157	157 112	-5,15%
Décines	108 844	113 184	116 661	119 519	9,81%
Feyzin		19 212	25 566	29 730	54,75%
Francheville	128 230	121 981	122 667	125 102	-2,44%
Genas	148 154	142 146	139 391	140 331	-5,28%
Grigny	66 727	73 041	64 931	54 248	-18,70%
Lyon7	155 756	166 370	148 896	149 096	-4,28%
Lyon9	149 476	159 708	157 865	156 452	4,67%
Mions	87 723	91 243	98 623	100 205	14,23%
Neuville	123 387	111 951	105 724	100 284	-18,72%
Pierre-Bénite	156 016	179 261	185 108	189 840	21,68%
Rillieux	102 411	101 036	101 463	102 266	-0,14%
St-Genis-les-Ollières	120 315	123 196	126 391	132 445	10,08%
St-Priest	83 703	85 305	85 833	84 763	1,27%
Vaulx-en-Velin	64 785	64 857	62 919	67 373	3,99%
Vénissieux	90 983	80 331	79 066	80 007	-12,06%
Villeurbanne	84 793	86 769	89 542	97 070	14,48%
Villeurbanne	136 166	138 665	144 523	157 224	15,46%
Total	2 051 087	2 124 598	2 136 265	2 180 698	6,32%

Source : métropole de Lyon.

* 2 206 087 entrées en 2019. Détail par déchèterie non communiqué pour 2019.

7.12 Répartition des déchets collectés en déchèteries (2015-2019)

Tableau 46

Mode de traitement	Type de déchets	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Valorisation matière - Recyclage - hors compostage	Cartons	4 842	4 988	4 938	5 180	5 610	15,86%
	Papiers	3 196	3 122	3 100	3 107	3 214	0,56%
	Métaux en mélange	6 567	6 630	6 454	6 552	6 688	1,84%
	Bois	18 077	16 478	15 952	16 476	15 861	-12,26%
	Plâtre	3 752	3 644	3 763	3 984	4 120	9,81%
	DDM : Huile de vidange	140	138	142	153	164	17,14%
	DDM : Batteries	101	113	94	75	71	-29,70%
	DDM : Piles	30	34	33	32	36	20,00%
	Déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)	5 734	6 028	5 824	5 642	5 666	-1,19%
	Fenêtres	35	36	47	3	41	17,14%
	Meubles	6 668	9 388	12 635	13 846	13 961	109,37%
	Gravats	241	3 669	3 573	3 078	3 253	1 249,79%
	Textiles	277	485	608	674	653	135,74%
Valorisation matière - hors recyclage	Gravats	7 111	8 996	9 079	9 175	9 925	39,57%
Recyclage - Compostage	Déchets verts	29 535	31 975	28 621	28 639	28 841	39,57%
Valorisation énergétique	DDM : Autres Déchets Dangereux des Ménages	1 636	1 313	1 452	1 213	1 217	39,57%
Stockage	Gravats	24 633	18 071	17 985	17 841	17 833	-27,61%
	Encombrants	18 596	17 906	18 241	19 452	20 720	11,42%
	Total	131 169	133 016	132 540	135 122	137 872	5,11%

Source : métropole de Lyon.

7.13 Tonnage des déchets envoyés en installations de stockage

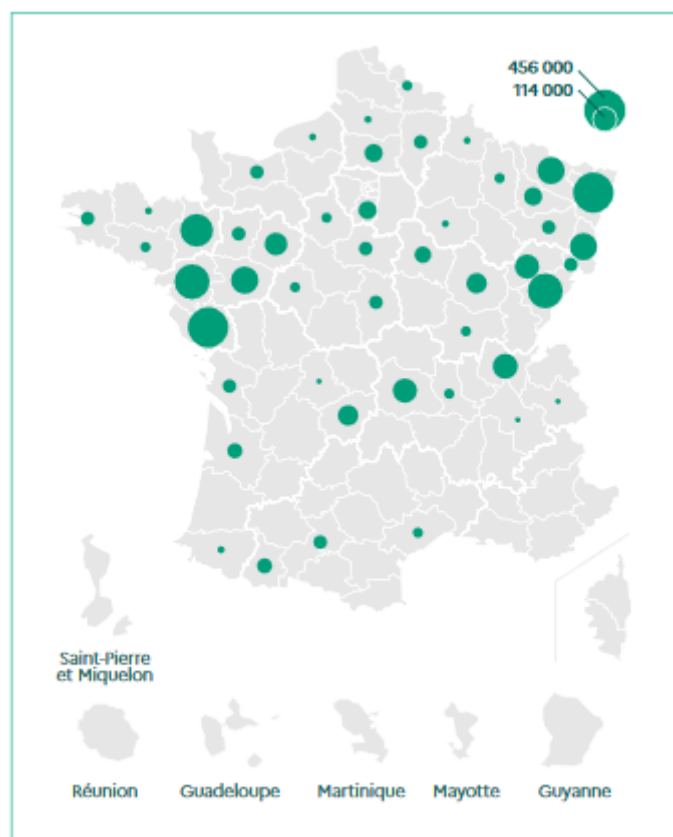
Tableau 47

	2015	2016	2017	2018	2019	Evol.
en ISDD (installation de stockage de déchets dangereux)	3 465	3 545	2 882	3 669	3 360	-3,03%
en ISDND (installations de stockage des déchets non dangereux)	22 663	22 528	30 806	22 022	27 543	21,53%
<i>dont déchets orientés vers stockage suite au délestage des UTVE Lyon Nord et Lyon Sud</i>	3 590	1 289	11 901	1 805	6 176	72,03%
<i>dont ordures ménagères</i>	3 172	694	8 610	1 570	4 786	50,88%
<i>dont refus de tri</i>	418	595	3291	235	1390,36	232,62%
<i>dont déchets dont le mode de traitement est toujours le stockage</i>	19 073	21 239	18 870	20 178	21 308	11,72%
<i>dont encombrants de déchèteries</i>	18 596	17 906	18 241	19 452	20 720	11,42%
<i>dont refus de tri encombrants</i>	459	576	618	716	561	22,22%
<i>dont déchets amiantés</i>	18	12	11	10	11	-38,89%
<i>dont mâchefers non-conformes</i>	0	2 745	0	0	16	
en ISDI (installation de stockage de déchets inertes)	24 633	18 071	17 985	17 888	17 833	-27,61%
Total des déchets stockés	50 761	44 144	51 673	43 579	48 736	-3,99%

Source : métropole de Lyon.

7.14 Répartition géographique de la population desservie par une collectivité où la tarification incitative est effective au 1^{er} janvier 2018

Carte 4



Source : ADEME.

7.15 Coût complet détaillé de la gestion des déchets

Tableau 48

<i>En k€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Communication	1 465	1 450	1 522	1 460	1 326	-9,49%
Études et réduction des déchets	782	1 776	935	1 545	1 638	109,46%
<i>Études générales déchets</i>	418	1 327	450	409	400	-4,31%
<i>Compostage domestique</i>	206	249	362	638	715	247,09%
<i>Autres actions de prévention</i>	158	200	123	498	523	231,01%
Précollecte	4 711	5 415	4 985	4 833	5 377	14,14%
<i>Maintenance silos</i>	1 385	1 392	1 443	1 383	1 474	6,43%
<i>Maintenance bacs</i>		2 464	2 208	2 018	2 563	4,02%
<i>Gestion des CdP</i>	1 164	1 560	1 334	1 432	1 339	15,03%
<i>Maintenance bacs verts</i>	2 162					-100,00%
Collecte	78 176	77 845	81 719	83 359	83 539	6,86%
<i>Collecte au porte-à-porte</i>	54 988	53 650	58 195	60 078	59 327	7,89%
<i>Collecte silos</i>	2 641	2 578	2 552	2 912	3 338	26,39%
<i>Exploitation des déchèteries</i>	7 603	7 640	7 489	7 487	7 475	-1,68%
<i>Transfert collecte porte à porte</i>	3 867	3 641	3 612	3 662	3 950	2,15%
<i>Donneries</i>		369	376	410	425	15,18%
<i>Collecte alternatives</i>		116	299	594	766	560,34%
<i>Collecte des CDP</i>	3 511	3 514	3 466	3 666	3 939	12,19%
<i>Collecte des marchés alimentaires</i>	2 528	2 289	2 390	1 828	1 864	-26,27%
<i>Centres d'égouttage</i>	389	458	439			-100,00%
<i>Ébouage</i>	2 650	3 591	2 902	2 720	2 454	-7,40%
Valorisation matière	15 859	16 450	15 927	17 902	19 516	23,06%
<i>Tri des déchets</i>	9 487	9 715	9 719	10 935	10 524	10,93%
<i>Valorisation des déchets des déchèteries</i>	6 372	6 735	6 209	6 968	8 991	41,10%
Valorisation énergétique	42 261	41 198	40 165	40 000	32 469	-23,17%
<i>Incinération Lyon Nord</i>	16 184	16 283	16 291	16 693	13 934	-13,90%
<i>Incinération Lyon Sud</i>	21 706	20 443	20 082	19 857	14 318	-34,04%
<i>Traitement des résidus d'incinération</i>	4 108	4 331	3 747	3 269	3 268	-20,45%
<i>Déstage des ordures ménagères</i>	173	70	37	181	948	447,98%
<i>Déstage des refus de tri</i>	4		8			-100,00%
Enfouissement	2 455	2 026	2 131	2 062	1 094	-55,44%
<i>Déstage des ordures ménagères</i>	365	24	112	7	4	-98,90%
<i>Déstage des refus de tri</i>	45	82	84	15	20	-55,56%
<i>Enfouissement des déchets</i>	1 840	1 721	1 656	1 763	935	-49,18%
<i>Post exploitation des CET</i>	204	199	279	277	135	-33,82%
<i>Incinération Quincieux</i>	87	71				-100,00%
COÛT TTC COMPLET	145 708	146 159	147 385	151 160	144 958	-0,51%

Source : retraitement CRC d'après tableaux de coûts bruts complets de la métropole de Lyon.

7.16 Évolution du coût net de collecte et du traitement des déchets ménagers et assimilés

Tableau 49

En k€ (coût à la tonne et par habitant en €)	2015	2016	2017	2018	2019	Evol.
Coût total de collecte (tous types de déchets)	84 743	85 598	88 695	90 424	91 060	7,45%
Coût total par habitant	63	63	65	65	66	4,76%
Coût total de la tonne collectée	160	160	165	166	168	5,00%
Coût total de traitement des OMR	33 386	33 058	32 542	32 142	26 492	-20,65%
<i>Dont TGAP (si disponible)</i>						
Coût total de traitement des OMR par habitant	25	24	24	23	19	-24,00%
Coût total par habitant y compris population touristique						
Coût total à la tonne	109	107	105	102	85	-22,02%
Coûts de traitement et de tri des autres déchets (recyclables...)	27 579	27 503	26 149	28 594	27 406	-0,63%
Coût total de la collecte et du traitement (tous déchets) (1)	145 708	146 159	147 386	151 160	144 958	-0,51%
Coût total de la collecte et du traitement (par habitant)	109	108	108	109	105	-3,67%
Coût total de la collecte et du traitement (par tonne)	236	235	239	240	231	-2,12%
Recettes (tous déchets) (2)	33 237	34 960	35 596	28 248	33 653	1,25%
<i>Vente de produits et prestations</i>	<i>24 429</i>	<i>19 252</i>	<i>22 652</i>	<i>19 971</i>	<i>20 112</i>	-17,67%
<i>Soutien des éco organismes</i>	<i>8 121</i>	<i>13 719</i>	<i>11 224</i>	<i>6 859</i>	<i>12 438</i>	53,16%
<i>Aides (subventions de l'État, de l'ADEME, des collectivités...).</i>	<i>687 000</i>	<i>1 989</i>	<i>1 720</i>	<i>1 418</i>	<i>1 103</i>	60,55%
Coût aidé de la collecte et du traitement des déchets (3)= (1) - (2)	112 471	111 199	111 790	122 912	111 305	-1,04%
Financement du "coût aidé"						

7.17 Évolution de la TEOM

Tableau 50

(En € ou en %)	2015	2016	2017	2018	2019
Bases TEOM	2 047 338 457	2 103 105 872	2 140 585 744	2 194 675 928	2 254 275 452
Bases TEOM exonérées	65 808	12 204	12 368	8 424	8 605
Taux de TEOM* - Taux moyen	6,14%	6,13%	6,09%	6,10%	5,01%
service "normal" avec une collecte et demie par semaine	2,97%	2,97%	2,97%	2,97%	2,97%
service "normal" avec 2 collectes par semaine	4,12%	4,12%	4,12%	4,12%	3,71%
service "normal" avec 2 collectes et demie par semaine	4,12%	4,12%	4,12%	4,12%	3,71%
service "normal" avec 3 collectes par semaine	5,05%	5,05%	5,05%	5,05%	4,43%
service "normal" avec 5 collectes par semaine	5,05%	5,05%	5,05%	5,05%	4,43%
service "normal" avec 6 collectes par semaine	6,32%	6,32%	6,32%	6,32%	5,35%
service "complet" avec 6 collectes par semaine	6,79%	6,79%	6,79%	6,79%	5,35%
Produit de TEOM	126 249 902	128 985 667	131 062 709	133 989 159	113 100 345

Source : métropole de Lyon.

7.18 Contentieux relatif à la TEOM

Tableau 51

	RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR (REP)				ACTIONS EN RECONNAISSANCE DE DROIT
	Délibérations taux TEOM	Tribunal administratif	Cour administrative d'appel	Conseil d'État	Tribunal administratif
2015	n°2015-0105 du 26/01/15	Annulation Jugement 3/10/2017	Confirmation Arrêt n°17LY04067 du 25/07/19		
2016	n°2016-1014 du 21/03/16	Annulation Jugement 12/07/18	Confirmation Arrêt n°18LY03504 du 25/07/19	En cours Requête du 25/09/19	Accordée Jugement 26/10/20 (appel en cours)
2017	n°2017-1896 du 10/04/17	Annulation Jugement 19/12/19	Appel en cours Requête 24/02/2020		Accordée Jugement 26/10/20 (appel en cours)
2018	n°2018-2560 du 22/01/18	Annulation Jugement 17/09/20	Appel en cours des services de l'État		Accordée Jugement 26/10/20 (appel en cours)
2019	n°2019-3386 du 18/03/19	Rejet du recours Jugement 17/09/20	Appel de la CANOL		Action possible si annulation préalable
2020	n°2020-4119 du 20/01/20 ⁶⁹	En cours Requête 16/03/20	Appel de la CANOL		

Source : dossiers contentieux de la métropole de Lyon.

69 Il s'agit de la délibération approuvant le budget primitif du budget annexe nouvellement institué, la délibération relative au taux de la TEOM pour l'année 2020 n'ayant a priori pas été prise.

7.19 Préconisations et mise en œuvre

Tableau 52

Préconisations	Mise en œuvre
Présentation budgétaire	
1. Procéder à la création au 1 ^{er} janvier 2020 d'une régie dotée de l'autonomie financière pour asseoir la régularité juridique de l'ouverture d'un budget annexe, permettant d'individualiser la gestion du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés.	Délibération n°2019-3888 de création d'une régie à autonomie financière relative à la prévention et à la gestion des déchets ménagers et assimilés et statuts.
2. Exclure du périmètre des recettes ordinaires non fiscales les recettes de FCTVA	Délibération n°2020-4119 du 20 janvier 2020 d'approbation du budget annexe de prévention et gestion des déchets ménagers et assimilés pour 2020. Délibération n°2019-3884 du 4 novembre 2019 relative aux modalités de refacturation des prestations mutualisées entre les budget principal et annexes.
Présentation comptable	
3. Exclure du financement par la TEOM la quote-part des charges de gouvernance (Assemblée, Cabinet, Direction générale, DAVI) imputée au service dans le cadre du calcul de son coût complet. Exclure du financement par la TEOM des charges exposées pour la seule administration générale	Délibération n°2019-3386 du 18 mars 2019 de fixation du taux de la TEOM et état de répartition qui prévoit expressément d'exclure la quote-part des charges de gouvernance pour le calcul du coût complet à hauteur de 937 166€.
4. Procéder à un inventaire exhaustif des immobilisations affectées au service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés.	En cours.
5. Rapprocher les règles d'amortissement comptable appliqué au service avec les standards retenus par la méthode «ComptaCoût», pour permettre l'imputation de la totalité des coûts d'investissement.	En cours.
Modalités de fixation des taux	
6. Fixer le produit de TEOM attendu pour l'exercice 2019, pour permettre une couverture par celle-ci de l'ordre de 100% des dépenses financières, nettes des recettes ordinaires non fiscales. Cette fixation doit s'inscrire dans une perspective pluriannuelle, afin de limiter autant que faire se peut la variabilité des taux selon les années	Cf. tableau 6 récapitulatif des taux de couverture de service : 96% en 2019 et 100% en 2020 à partir des : -délibération n°2019-3386 de fixation du taux de la TEOM et état de répartition -délibération n°2020-4119 du 20 janvier 2020 d'approbation du budget annexe de prévention et gestion des déchets ménagers et assimilés
8. Baisser les taux de TEOM en tant que de besoin pour obtenir le produit de TEOM nécessaire à l'équilibre ; Profiter de cette baisse pour engager un rapprochement des taux (baisse plus importante pour les taux actuellement les plus hauts).	Délibération n°2019-3386 de fixation du taux de la TEOM inférieurs aux années précédentes.
9. Lancer une étude prospective sur l'évolution de la structure des taux de TEOM.	En cours.
10. Lancer au plus tôt et d'ici la fin du mandat les études préalables à la TEOM incitative, afin de respecter les orientations fixées par le législateur et de disposer en temps utiles des éléments d'analyse nécessaires.	Expérimentation sur 8 000 foyers.
11. Engager la révision et la réactualisation du règlement de service pour l'enrichir des nouveaux services en matière de prévention et de gestion des déchets, la version en vigueur datant pour l'essentiel de 2007. Redéfinir à cette occasion le périmètre des déchets ménagers assimilés.	En cours.

Source : rapport de la mission d'information et d'évaluation relative à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et son évolution.

7.20 Glossaire

Biodéchets : Selon l'article R451-8 du code de l'environnement, il s'agit de : tout déchet non dangereux biodégradable de jardin ou de parc, tout déchet non dangereux alimentaire ou de cuisine issu notamment des ménages, des restaurants, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que tout déchet comparable provenant des établissements de production ou de transformation de denrées alimentaires.

Collecte : Les opérations de collecte et précollecte consistent au ramassage des déchets en vue de leur transport vers une installation de traitement des déchets. L'opération de collecte débute lorsque le service d'enlèvement (que ce soit le service public d'enlèvement ou une entreprise prestataire) prend en charge les déchets. La collecte **sélective** concerne les déchets collectés séparément, soit en porte à porte, soit en apport volontaire : emballages, déchets fermentescibles, verre...

Compostage : Le compostage consiste en un traitement biologique en milieu fortement oxygéné de déchets ou matières organiques fermentescibles en milieu fortement oxygéné. Lorsque le traitement porte sur des quantités importantes de matières, il s'accompagne d'un dégagement de chaleur qui peut porter la température à plus de 60° C, ce qui concourt à leur hygiénisation.

ComptaCoût : ComptaCoût est une méthode permettant d'extraire de la comptabilité publique les informations nécessaires au renseignement d'un cadre homogène et standard d'expression des coûts de gestion du service public d'élimination des déchets. Ce cadre est construit selon une logique flux de déchets d'une part (ordures ménagères, recyclables secs, déchets des déchèteries...) et étapes techniques de gestion d'autre part (collecte, tri, traitement, stockage...).

DAE : les déchets de activités économiques sont définis à l'article R. 541-8 du Code de l'environnement, sont « *tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur initial n'est pas un ménage* ».

DASRI : déchets de activités de soins à risques infectieux.

Déchèterie : La déchèterie permet aux particuliers, et éventuellement aux artisans, d'apporter leurs déchets encombrants (monstres, gravats, déchets verts) ou autres, comme les déchets dangereux, en les répartissant dans des contenants spécifiques en vue d'éliminer ou de valoriser au mieux les matériaux qui les constituent. Selon la taille de la déchèterie, toutes les catégories de déchets ne sont pas acceptées. Ces déchets ne peuvent être collectés de façon traditionnelle par les services de ramassage des ordures ménagères en raison de leur taille (monstres), de leur quantité (gravats, déchets verts) ou de leur nature (huiles usagées, batteries...).

Déchets dangereux : Les déchets dangereux sont des déchets qui contiennent, en quantité variable, des éléments toxiques ou dangereux qui présentent des risques pour la santé humaine et l'environnement. Un déchet est classé dangereux s'il présente une ou plusieurs des 15 propriétés de danger énumérées à l'annexe 1 de l'article R. 541-8 du Code de l'environnement. Ils peuvent être de nature organique (solvants, hydrocarbures...), minérale (acides, boues d'hydroxydes métalliques...) ou gazeuse.

Déchets dits « assimilés » : ils regroupent les déchets des activités économiques pouvant être collectés avec ceux des ménages, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, sans sujétions techniques particulières (article L 2224-14 du Code général des collectivités territoriales). Il s'agit des déchets des entreprises (artisans, commerçants...) et des déchets du secteur tertiaire (administrations, hôpitaux...) collectés dans les mêmes conditions que les ordures ménagères.

Déchets inertes : déchets qui ne se décomposent pas, ne brûlent pas et ne produisent aucune autre réaction physique ou chimique avec l'environnement. Ils ne sont pas biodégradables et ne se décomposent pas au contact d'autres matières. Les définitions européennes qualifient ces déchets de déchets minéraux, dont ils proviennent en quasi-totalité.

Déchets ménagers et assimilés : sont des déchets issus des ménages et des déchets assimilés. Les déchets produits par les services municipaux, déchets de l'assainissement collectif, déchets de nettoyage des rues, de marché... ne relèvent pas de ce périmètre.

Déchets municipaux : regroupent l'ensemble des déchets dont la gestion relève de la compétence de la collectivité (déchets ménagers et des activités économiques collectés selon la même voie que ceux des ménages, dits "assimilés").

Déchets organiques : correspondent aux déchets fermentescibles.

DEEE : Déchets d'équipements électriques et électroniques.

ISD : Installation de stockage de déchets.

ISDI : Installation de stockage de déchets inertes.

ISDnD : Installation de stockage de déchets non dangereux.

MODECOM : La méthode de caractérisation des ordures ménagères est une méthode de caractérisation des déchets mise au point par l'ADEME. Elle permet de connaître la composition des ordures ménagères en qualité (type de déchets) et en quantité (gisements de déchets), et ceci par type d'habitat.

Ordures ménagères résiduelles : elles sont collectées en mélange qui sont produits » en routine » par les acteurs économiques dont les déchets sont pris en charge par le service public de collecte des déchets (souvent en porte à porte, parfois en apport volontaire en milieu rural) : poubelle ordinaire, grise.

REFIOM : Résidu d'épuration de Fumée d'Incinération d'Ordures Ménagères, soit les cendres d'électrofiltres et de chaudières, et les gâteaux de filtration des stations de traitement physico-chimique des eaux de lavages des fumées.

Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) : Elle est due par les entreprises dont l'activité ou les produits sont considérés comme polluants : déchets, émissions polluantes, huiles et préparations lubrifiantes, lessives, matériaux d'extraction...

Son montant et le taux applicable varient selon les catégories d'activité et de produit.

La TGAP sur les carburants et celle relative aux installations classées font l'objet de formalités déclaratives spécifiques.

Unités de Traitement et de Valorisation Énergétique (UTVE) : elles incinèrent les ordures ménagères non recyclables. La combustion des déchets produit de la vapeur, utilisée pour le chauffage urbain et la production d'électricité.

Valorisation énergétique : La valorisation a pour résultat principal de substituer des déchets à d'autres substances, matières ou produits qui auraient été utilisés à une fin particulière. Le terme de valorisation englobe les opérations de recyclage, fabrication de combustibles solides de récupération, le remblaiement et la valorisation énergétique. La valorisation énergétique réside en l'incinération de déchets non dangereux respectant les conditions définies à l'article 33-2 de l'arrêté du 20 septembre 2002 modifié relatif aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets non dangereux et aux installations incinérant des déchets d'activités de soins à risques infectieux. Lorsque le rendement de l'installation est trop faible, on ne peut pas parler de valorisation énergétique mais uniquement de "production énergétique".

Valorisation matière : La valorisation a pour résultat principal de substituer des déchets à d'autres substances, matières ou produits qui auraient été utilisés à une fin particulière. Le terme de valorisation englobe les opérations de recyclage, fabrication de combustibles solides de récupération, le remblaiement et la valorisation énergétique. La valorisation matière exclut toute forme de valorisation énergétique.

Valorisation organique : La valorisation a pour résultat principal de substituer des déchets à d'autres substances, matières ou produits qui auraient été utilisés à une fin particulière. Le terme de valorisation abordé ici englobe les opérations de recyclage, fabrication de combustibles solides de récupération, le remblaiement et la valorisation énergétique.

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

**Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes**
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr