

5

Les déchets ménagers : un défi au quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions

PRÉSENTATION

Les déchets ménagers et assimilés (DMA) sont, pour l'essentiel, les déchets municipaux produits quotidiennement par les foyers (80 %) et les petits commerces et services (20 %). Ils sont principalement collectés en porte à porte. Les DMA représentent 12 % du volume de l'ensemble des déchets produits en France (582 kg par habitant et par an dont la moitié non triée, soit 249 kilos d'ordures ménagères résiduelles – OMR) mais 61,5 % des dépenses publiques de collecte et de traitement (10,9 Md€).

Le cadre législatif et réglementaire français de gestion des DMA a été profondément révisé depuis 10 ans en vue d'instaurer une économie dite « circulaire », qui considère les déchets comme des ressources réutilisables et hiérarchise leurs modes de traitement dans l'ordre préférentiel suivant : prévention, réemploi, recyclage, valorisation énergétique, incinération sans valorisation énergétique et enfin, stockage en décharge.

Cette orientation est d'autant plus nécessaire que 80 % des ordures ménagères résiduelles pourraient faire l'objet d'une valorisation adaptée à leur nature si elles étaient triées par les usagers et orientées vers des filières de traitement spécifiques. Tel est le cas en particulier pour les déchets organiques et ceux relevant d'une filière à responsabilité élargie des producteurs (REP), comme les emballages en plastique.

Si cette politique de prévention et de gestion des déchets ménagers repose sur une organisation territoriale cohérente, articulant les interventions des établissements de coopération intercommunale (EPCI), des syndicats de traitement et, plus récemment, des régions, sa mise en œuvre reste insuffisante²⁶⁵. Ainsi la France ne pourra rejoindre les pays européens les plus avancés dans la maîtrise des déchets ménagers et atteindre les objectifs nationaux qu'elle s'est fixés qu'au prix d'une déclinaison et d'un suivi plus rigoureux de ces derniers et d'un investissement accru des régions dans la planification et le financement de la modernisation des installations de traitement.

I - Les intercommunalités appelées à promouvoir la prévention et le tri auprès des citoyens

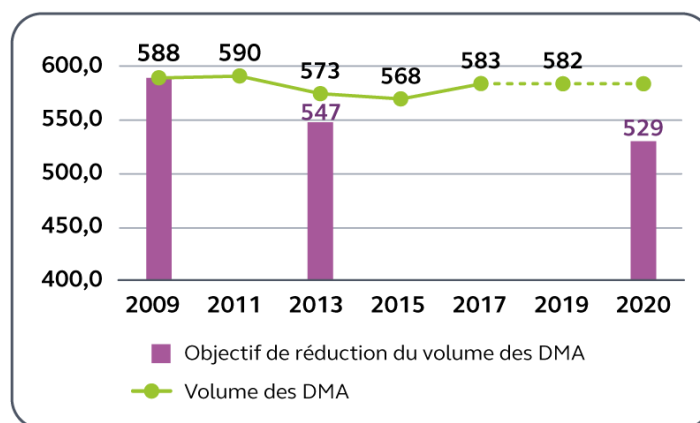
A - Un service public intercommunal des déchets transformé par l'économie circulaire

La France, jusqu'à présent, n'est pas parvenue à réduire le volume d'ordures ménagères qu'elle produit. Les chiffres restent stables sur la dernière décennie à 582 kg par habitant en 2019²⁶⁶ soit une baisse de seulement 0,9 % par rapport à 2010 alors que l'objectif était de - 10 %. L'objectif supplémentaire de réduction pour 2030 (- 15 % par rapport à 2010) sera donc difficile à atteindre au regard de la tendance actuelle.

²⁶⁵ Cour des comptes, *Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser*, rapport public thématique, septembre 2022.

²⁶⁶ Source SINOE® déchets, base de données sur la gestion des déchets ménagers et assimilés, juin 2021. Les dernières données disponibles à la date de rédaction du présent chapitre concernent l'année 2019 pour les chiffres nationaux et l'année 2018 avec des données provisoires pour les chiffres Eurostat.

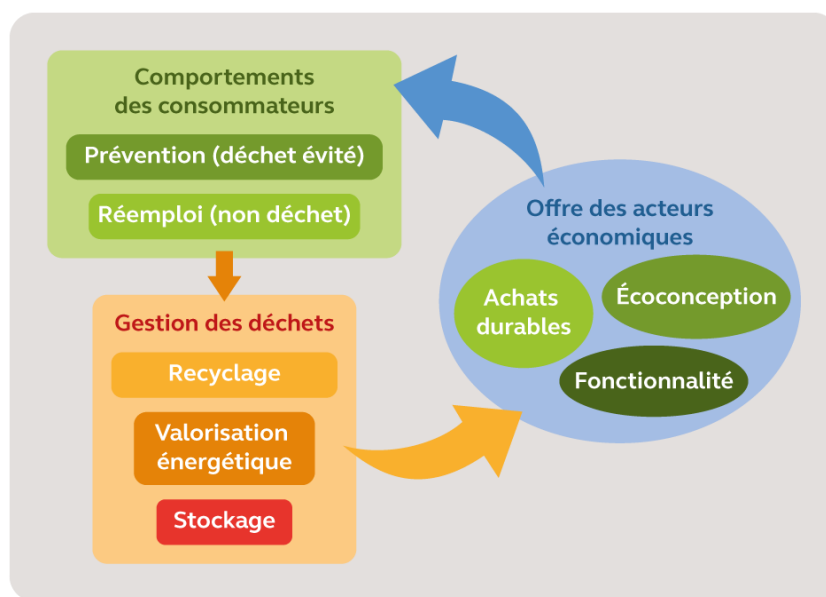
**Graphique n° 1 : production de déchets ménagers par habitant
en France depuis 2009**



Source : Cour des comptes, d'après des données du SINOE. Production : en trait plein, les tonnages constatés et en pointillés, les projections. Objectifs : à partir des chiffres 2009 et des pourcentages de réduction prévus dans la loi

Cette difficulté à réduire les volumes de déchets produits doit conduire à mettre en place une organisation de la gestion des déchets tournée vers leur prévention et leur valorisation, et non plus leur simple élimination. Cette organisation repose sur le double principe de la hiérarchie des modes de traitement et de l'économie circulaire.

**Schéma n° 1 : hiérarchie des modes de traitement
et économie circulaire**



Source : Cour des comptes

Une partie du cycle de vie d'un produit qui aboutit au déchet échappe à l'action du citoyen. En amont, la production des objets est une responsabilité des entreprises, désormais appelées par la loi à utiliser moins de matières premières non recyclables dans le cadre de l'éco-conception des produits. En aval, leur prise en charge sous forme de déchets relève de la responsabilité des collectivités territoriales et établissements publics locaux qui doivent les collecter, recycler, incinérer ou enfouir. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) disposent de manière obligatoire de l'ensemble de ces compétences. En pratique, cependant, ils en confient une partie, correspondant généralement au traitement des déchets, voire la totalité, à des syndicats intervenant sur une plus vaste échelle géographique. La marge d'action du citoyen s'insère entre ces deux étapes « amont » et « aval ».

Les habitudes de consommation et le geste de tri, qui conditionnent le recyclage et la valorisation des déchets, constituent le maillon essentiel de la réussite de cette action citoyenne.

Les lois récentes, prenant en compte ces priorités, ont mis l'accent, en ce qui concerne la prévention, sur l'orientation du consommateur vers les achats les moins producteurs de déchets et le réemploi et, pour la gestion des déchets, sur le développement du tri des biodéchets et des plastiques.

1 - Développer la prévention pour éviter la production de déchets

a) L'orientation du consommateur vers l'achat écoresponsable

Le meilleur déchet étant celui qu'on ne produit pas, le consommateur est invité à privilégier dans ses achats des biens plus durables, qui produisent des déchets moins volumineux et plus facilement recyclables. Il ne peut agir en ce sens que si l'industrie met sur le marché des produits bénéficiant à la fois d'un effort d'écoconception et de logos fiables et compréhensibles. Ces conditions ne sont pas encore remplies aujourd'hui. Un quart des 1,2 million de tonnes d'emballages en plastique mis sur le marché en 2020 n'est pas recyclable. Ces emballages pourraient être supprimés ou donner lieu à substitution, notamment dans le cas des contenants à usage unique (qui représentent 50 % des plastiques utilisés pour la consommation) ou sans fonction technique (comme celle de protéger les produits alimentaires). Les efforts récents de simplification des pictogrammes visibles sur les emballages facilitent les gestes de tri. La confusion persistante des labels verts²⁶⁷ continue en revanche de perturber le geste d'achat²⁶⁸.

Pour encourager l'achat écoresponsable, l'État peut, dans le cadre du marché unique européen, interdire certains produits, imposer un taux minimal d'incorporation de matières recyclées et simplifier, harmoniser et contrôler les logos et labels. Il peut aussi pénaliser l'achat des biens produisant le plus de déchets, par l'intermédiaire des cahiers des charges imposés aux éco-organismes. L'écocontribution versée par les entreprises à ces éco-organismes diminue en effet leurs marges ou augmente le prix de vente au consommateur.

²⁶⁷ Les labels verts désignent les produits qui respectent certaines normes environnementales, sanitaires et sociales incluant la gestion des déchets. Ex : label NF environnement, Écolabel européen, label pour forêt durable, indice de réparabilité, *global recycled standard*, *organic content standard*, *bluesign*.

²⁶⁸ Cour des comptes, *Le soutien à l'agriculture biologique*, rapport public thématique, juin 2022.

b) Le réemploi et la réutilisation

Une des méthodes les plus efficaces pour diminuer la quantité de déchets est de favoriser les actions dites en « R » (réparation, réemploi, ressourcerie et réutilisation). Elles contribuent en effet directement au prolongement de la durée de vie des produits et favorisent la transition vers une économie circulaire.

Les collectivités territoriales doivent, depuis 2020, dans toutes leurs déchetteries, disposer d'une zone de dépôt destinée aux produits réemployables. Elles ont l'obligation de permettre par contrat aux acteurs de l'économie sociale et solidaire d'y récupérer et traiter les objets en bon état et réparables.

En 2030, 5 % du tonnage de déchets ménagers, notamment des textiles et des équipements électriques et électroniques et d'ameublement, devraient ainsi être orientés vers une seconde vie²⁶⁹. Au regard de certains exemples étrangers, les marges de progrès restent en France considérables.

Des exemples étrangers de réseaux de réemploi

La Belgique (Flandre) et l'Autriche, considérées comme pionnières dans ce domaine, ont mis en place des réseaux denses de réemploi/seconde main.

En Flandre, ces réseaux sont présents au travers de centres municipaux (ou communs à plusieurs municipalités voisines) avec des objectifs de volume par habitant. Les biens sont déposés par les habitants dans ces centres ou collectés dans les déchèteries (une benne pour les biens hors d'usage et une benne pour les biens réparables/réutilisables) afin d'être revendus.

En Autriche, le réseau « repanet » regroupe 35 organisations, principalement des entreprises de l'économie sociale actives. Il emploie 1 800 personnes dans 140 lieux (principalement pour le textile et les équipements électroniques).

2 - Améliorer le tri : les gestes de l'écocitoyen

Le développement de la qualité du tri constitue l'autre enjeu essentiel pour améliorer la gestion des déchets.

²⁶⁹ Article L. 541-1 I. 3° du code de l'environnement.

a) Le tri sélectif des bio déchets : un enjeu majeur

La séparation des biodéchets du flux des déchets résiduels et leur exploitation par le compostage, l'épandage ou la méthanisation ont un impact déterminant sur le poids des ordures ménagères résiduelles (OMR).

Le tiers des OMR est encore en effet composé de biodéchets (75 kg par habitant et par an). Or, le retour au sol de ces matières organiques, composées majoritairement d'eau, pour enrichir les sols agricoles ou leur méthanisation pour produire de l'énergie seraient beaucoup plus utiles que leur traitement par incinération.

Le code de l'environnement fixe l'objectif de la généralisation du tri à la source des biodéchets au 31 décembre 2023. À cette date, chaque citoyen devra disposer d'une solution lui permettant de ne pas jeter ses biodéchets avec les ordures ménagères résiduelles. Deux solutions sont envisageables : soit la collecte séparée en porte à porte ou en point d'apport volontaire, soit la gestion de proximité à l'aide de composteurs individuels ou partagés en pied d'immeuble, à l'échelle d'un quartier ou d'un village.

Photo n° 1 : les trois modalités du tri à la source des bio déchets

Modalités de tri à la source		
 Compostage <i>in situ</i> Distribution de composteurs à installer dans son jardin ou dans la cour de l'immeuble. Ne convient pas à tous ni à tous les biodéchets.	 Collecte en porte à porte Un bac en plus dans le local poubelle. Problème de place et de lavage de bac.	 Point d'apport volontaire Borne installée sur l'espace public.

Source : présentation de la société Les Alchimistes à destination des juridictions financières, octobre 2020

Le compostage de proximité apparaît comme un axe de progrès, y compris en milieu urbain, puisqu'il permet l'accès à un équipement pour l'ensemble des usagers, professionnels et particuliers.

Des expériences de compostage partagé existent d'ores et déjà, y compris dans des résidences collectives, parfois de taille importante, où elles contribuent en outre au renforcement du lien social.

Une expérience de distribution de composteurs individuels rapidement amortie²⁷⁰

Depuis 2019, la communauté de communes de l'Île d'Oléron (CCIO) a distribué 15 000 composteurs individuels gratuits et 50 à 60 composteurs partagés pour les particuliers ne disposant pas d'assez d'espace. Les économies sur la collecte et le traitement représentent l'équivalent de l'investissement en composteurs (120 000 €).

Le coût de ce schéma de développement du tri est estimé à 10,5 M€ sur six ans mais la réduction du coût de traitement est évaluée à 14 M€. Une première évaluation produite en février 2021 met en évidence la valorisation potentielle de plus de 10 % de biodéchets représentant près de 5 000 tonnes.

b) Le tri des plastiques pour améliorer leur valorisation

Le plastique est aujourd'hui au cœur de plusieurs enjeux environnementaux du fait des ressources consommées pour sa production et de la quantité de déchets qu'entraîne sa courte durée d'utilisation, comparée à sa longue durée d'élimination dans le milieu naturel. Ses conséquences néfastes sont désormais bien connues sur l'empreinte carbone, la santé et la biodiversité.

Le rattrapage du retard pris par la France dans le taux de recyclage des plastiques, qui reste très inférieur aux moyennes européennes²⁷¹, est largement conditionné par la qualité de la collecte séparée de ces matières. Le développement de l'extension des consignes de tri (ECT) du plastique, prévu par la loi, répond à cet objectif.

²⁷⁰ CRC Nouvelle-Aquitaine, *Communauté de communes de l'Île d'Oléron – Saint-Pierre d'Oléron*, rapport d'observations définitives, décembre 2021.

²⁷¹ Le taux de recyclage des plastiques (permis par la collecte séparée) était, en 2018, de 24 %, alors que la moyenne européenne atteignait 32 % (source : *Données de Plastics Europe*).

L'ECT consiste à demander à l'utilisateur de déposer la totalité des emballages plastiques (pots, barquettes, films, tubes, etc.), et non plus seulement certains d'entre eux (bouteilles et flacons), dans le bac jaune et les collecteurs de tri. Cette évolution vise à faciliter le geste de tri, à améliorer le respect des consignes et à augmenter les quantités d'emballages collectés. Le code de l'environnement prévoit son extension à tous les habitants avant 2022. Cependant, selon l'éco-organisme Citeo, la proportion de la population concernée n'était que de 70 % au 30 juin 2022.

Cette amélioration indispensable de la qualité du tri doit s'accompagner d'une responsabilisation accrue des entreprises qui mettent sur le marché des emballages en plastique. L'objectif chiffré de recyclage des emballages assigné par l'État en 2020 aux éco-organismes dans leurs cahiers des charges (75 %) n'a été atteint ni en 2020 (65 %) ni en 2021 (72 %).

B - Les intercommunalités en première ligne pour le financement et les innovations

1 - L'exercice et le financement du service public de gestion des déchets

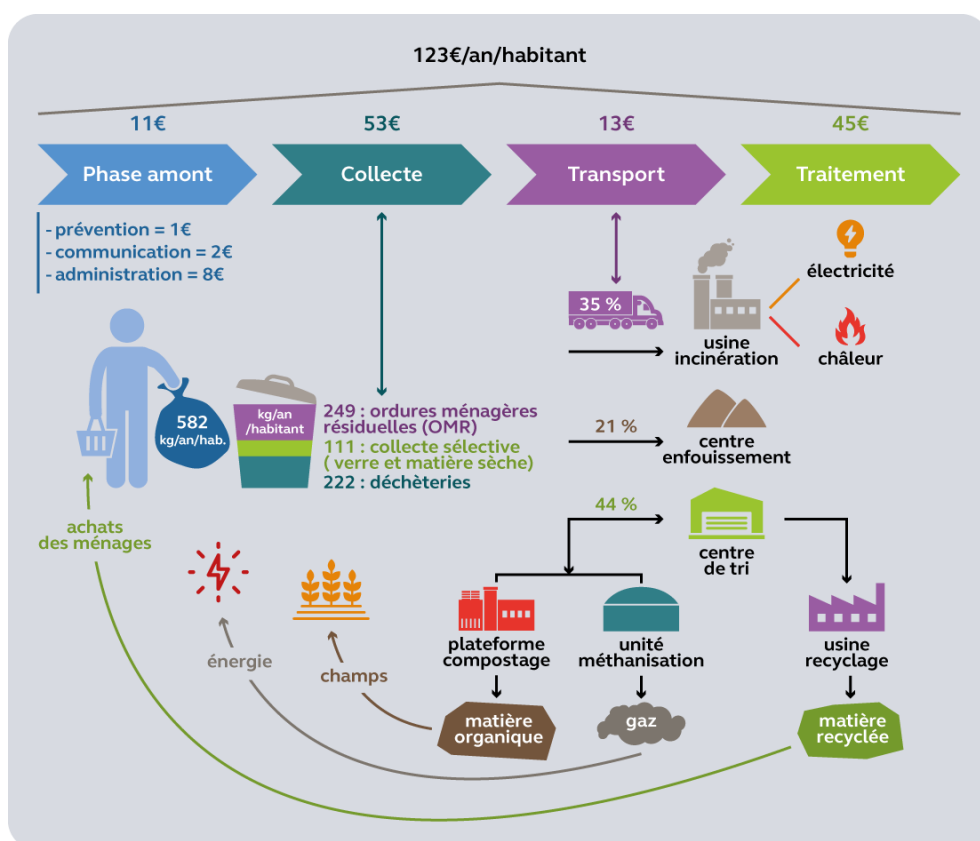
Comme d'autres politiques décentralisées, celle relative aux déchets doit trouver un équilibre entre une gestion au plus près des attentes des citoyens pour répondre aux besoins spécifiques des territoires et un cadre centralisé pour en garantir la cohérence.

Cet équilibre repose en France sur une mission de programmation relevant de l'État et, plus récemment, des régions et une mission opérationnelle confiée aux intercommunalités (établissements publics de coopération intercommunale).

L'État participe à la négociation des directives européennes avant leur transposition ; il assure la programmation nationale et le contrôle des installations classées. Les régions interviennent comme échelon de planification intermédiaire.

La mission opérationnelle de collecte et de traitement des DMA – le service public de gestion des déchets (SPGD) – est assumée principalement par les intercommunalités. Elles assurent directement la collecte soit en régie, soit par recours à un prestataire. Elles confient le traitement à des syndicats préexistants, souvent de niveau départemental voire interdépartemental (exemples : Sictoba – Basse Ardèche et Gard, Sytrad – Drôme et Ardèche).

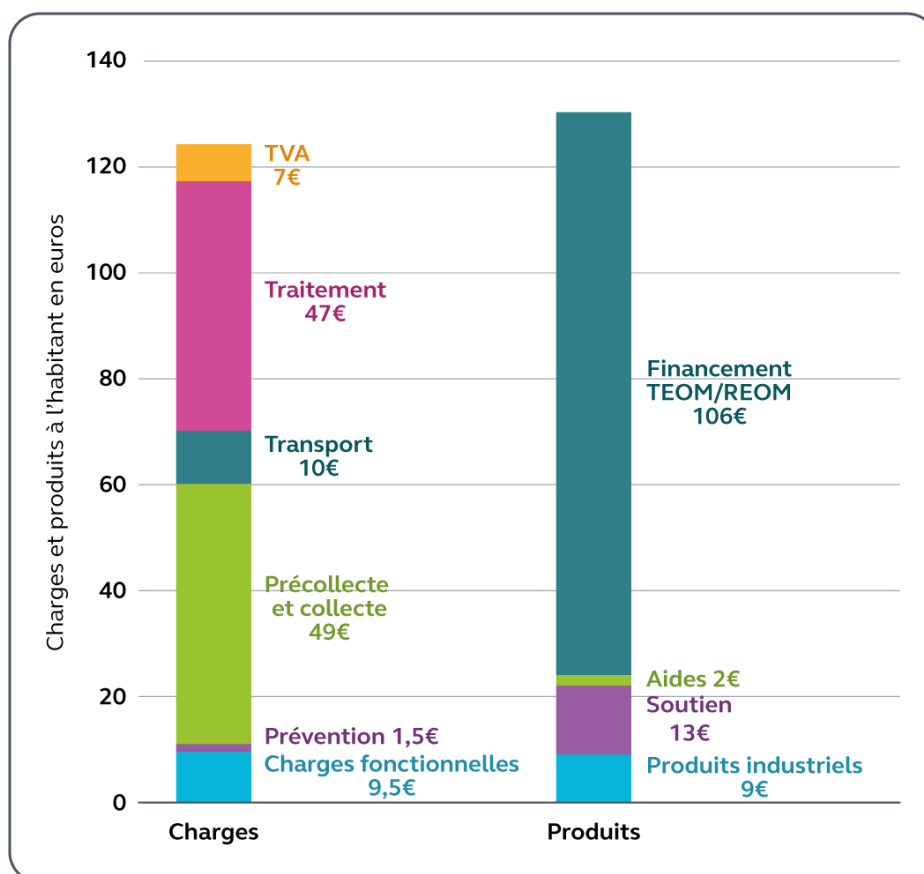
Schéma n° 2 : les dépenses du service public des déchets



Source : Cour des comptes

Cette politique est financée principalement par la fiscalité (Teom) ou la tarification locale (REOM), à hauteur de 83 %.

**Graphique n° 2 : répartition et financement des coûts de gestion
des déchets : charges et produits en euros par habitant**



Source : Cour des comptes, d'après Ademe, référentiel des coûts du SPGD, édition 2021 (chiffres 2018)
Note : le taux moyen de couverture des charges par les produits est de 105 %. L'excédent des produits sur les charges correspond principalement à la constitution de provisions pour de futurs investissements.

Les modalités de financement du service public par l'utilisateur

Deux possibilités de financement existent pour les EPCI (ou les syndicats) :

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom), basée sur la valeur locative foncière, payée par le propriétaire du logement (qui peut la faire régler par le locataire usager du logement) ;

- la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), dite « classique » qui n'est liée qu'indirectement au service rendu (elle est calculée selon le nombre de personnes habitant le logement par exemple) et est payée par l'occupant du bien.

Lorsque ces deux modalités comprennent des parts liées directement aux quantités de déchets produits (volume ou nombre de bacs ou de sacs remis), elles deviennent alors des tarifications, au moins pour partie, incitatives (TeomI ou REOMI).

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, modalité de financement largement dominante, n'a pas de lien avec les quantités de déchets produits par les usagers et ne présente donc pas de caractère incitatif sur l'évolution de leur volume.

L'efficacité de la tarification incitative a pourtant été confirmée par plusieurs études récentes²⁷². En moyenne, la mise en place de la tarification incitative permet de réduire de 41 % la quantité d'OMR et de 8 % celle des DMA. En comparaison avec la moyenne nationale (249 kg par habitant en 2021), 97 % des intercommunalités qui produisent moins de 150 kg d'OMR et 100 % de celles qui produisent moins de 100 kg d'OMR par habitant avaient recours en 2021 à une tarification incitative. La tarification incitative pousse également à l'optimisation des coûts de collecte et de traitement, comme l'ont observé les juridictions financières dans plusieurs territoires (communauté d'agglomération des Mauges et communauté urbaine de Besançon).

2 - Un accompagnement passant principalement par la communication et des actions innovantes

Si la limitation des déchets produits relève au premier chef des entreprises, qui sont en mesure de réduire à la source la quantité de matières mises sur le marché, le rôle des collectivités territoriales et des EPCI est essentiel dans l'accompagnement du citoyen.

Les actions engagées portent très majoritairement sur la communication. Toutefois, dans certains territoires pionniers, encore minoritaires, leurs effets peuvent être déterminants sur la prévention en accompagnant la consommation responsable, l'autogestion des déchets et le geste de tri des citoyens.

²⁷² Étude du commissariat général au développement durable de mars 2016 et étude de l'Ademe sur l'implantation de la tarification incitative - TI (bilan à mi-parcours TI AMO), 4 novembre 2021.

a) La communication, axe principal de l'accompagnement de l'utilisateur

La communication est un élément indispensable de la prévention et de la gestion des déchets, dont les intercommunalités se sont progressivement emparées.

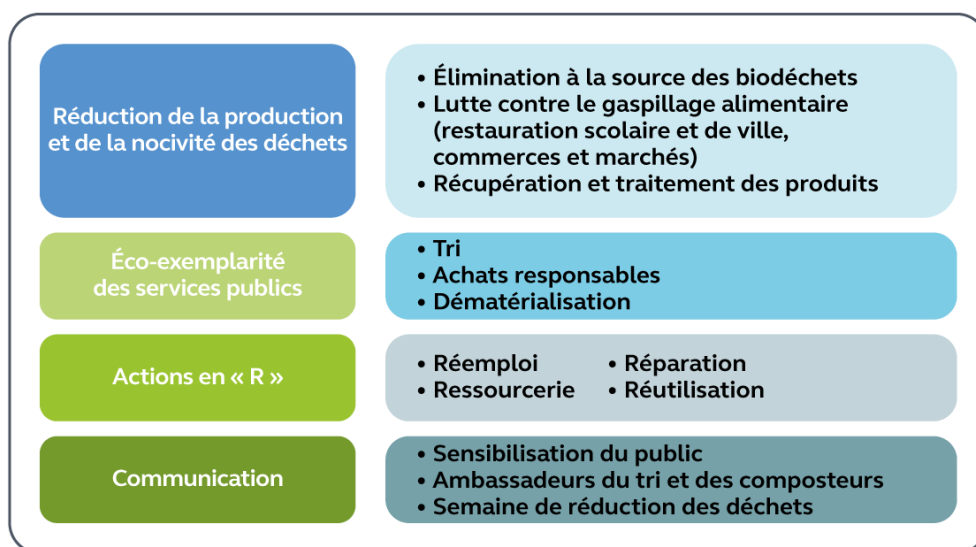
Les plans locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA), élaborés par les intercommunalités, sont leur plan d'actions pour réduire les déchets. Ils comprennent un volet consacré à la communication.

Les actions de communication de ces plans sont centrées sur la sensibilisation du public à travers la distribution de guides du tri et du compostage, le recrutement d'ambassadeurs de tri et de référents compostage chargés de faire du porte à porte. Elles passent aussi par l'organisation de manifestations grand public, l'édition de lettres d'information, des animations scolaires, la fourniture d'autocollants « stop pub » et des actions en faveur de la propreté des espaces publics.

Toutefois, ces actions générales demeurent encore insuffisantes pour contribuer à former des « écocitoyens ».

Comme le montrent le schéma ci-dessous et les expériences de territoires pionniers en France et à l'étranger, les actions de prévention couvrent un champ plus large que la seule communication.

Schéma n° 3 : les actions de prévention accessibles aux collectivités



Source : Cour des comptes

b) Des actions innovantes en faveur de la prévention à promouvoir

Plusieurs territoires ont pu réduire de manière significative leurs quantités de déchets par des actions innovantes d'économie circulaire financées dans le cadre d'un programme national. 153 EPCI, retenus au terme d'appels à manifestations d'intérêt organisés dans le cadre du programme « Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage » (TZDZG), ont en effet bénéficié d'un soutien financier et d'un accompagnement méthodologique de l'Ademe pour l'élaboration de leurs plans d'actions.

Le plan local de prévention de Besançon²⁷³

Le syndicat de traitement de l'agglomération de Besançon (Sybert) a appuyé son action sur un plan Territoire Zéro Déchets Zéro Gaspillage bénéficiant d'un soutien de l'Ademe de 450 000 €.

Les orientations du plan 2015-2020 regroupaient :

- des indicateurs clés de baisse de volume des OMR, des DMA et des déchets dangereux ;
- la promotion et l'accompagnement des différents modes de compostage en fonction de la densité de l'habitat : collectif en pieds d'immeuble, chalet de compostage, composteur électromécanique, lombricompostage, composteurs individuels ;
- des actions de sensibilisation du public : prêt de vaisselle réutilisable, promotion d'un « Gourmet Bag » auprès des restaurateurs pour prévenir le gaspillage alimentaire ;
- des dispositifs d'évitement des déchets : prêt de kits de couches lavables, promotion du réemploi et de la réparation à travers l'installation de locaux dédiés aux ressourceries dans les déchèteries.

À côté d'autres mesures comme l'extension des consignes de tri, ces actions ont contribué à la réduction des OMR, qui ne représentaient plus que 136 kg par an et par habitant fin 2020, soit une très bonne performance par rapport à la moyenne nationale (249 kg), à la performance de cette agglomération en 2014 (154 kg) et aux meilleurs ratios des territoires ruraux (95 kg).

²⁷³ CRC Franche-Comté, *Syndicat de traitement de l'agglomération de Besançon (Sybert)*, rapport d'observations définitives, janvier 2021.

Des initiatives plus ciblées portent par exemple sur la lutte contre le gaspillage alimentaire avec le réseau Regal (réseaux de lutte contre le gaspillage alimentaire), lancé par le ministère de l'agriculture. Elles visent à mobiliser, à l'échelle d'un territoire régional (Regal Normandie, Grand Est, Provence-Alpes-Côte d'Azur) ou infra régional (Regal Hauts-de-France/Saint-Quentinois), l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire (professionnels de l'alimentation, associations, acteurs institutionnels, porteurs de projets, citoyens).

L'enjeu de l'aménagement de déchetteries plus tournées vers la récupération et la valorisation a conduit le syndicat mixte intercommunal de collecte et de valorisation du libournais (SMICVAL) à proposer en 2017 un premier « supermarché inversé » basé sur le don.

Une expérience innovante : le supermarché inversé

Le « supermarché inversé » est une structure complémentaire de la déchetterie traditionnelle et accolée à celle-ci, qui propose, à la manière d'un magasin classique (avec un système de rayonnages) un ensemble d'objets et de matériels qui ont été déposés par d'autres usagers.

La différence avec une recyclerie réside dans l'absence d'intervention (réparations) sur les objets proposés et la totale gratuité du service. Les propriétaires qui laissent des objets doivent seulement s'assurer qu'ils fonctionnent.

Le concept ne repose pas sur le troc : il n'y a pas obligation de déposer pour récupérer.

Le succès de ce premier supermarché inversé (10 000 objets déposés chaque année) a conduit le SMICVAL à ouvrir un second « magasin » en 2022²⁷⁴.

Les intercommunalités sont en première ligne pour faire face à ces enjeux nouveaux de proximité. Comme le montrent ces exemples, elles disposent des ressources, de la créativité et des compétences suffisantes pour y faire face. La situation peut être différente à l'égard des responsabilités plus complexes et plus éloignées de la vie quotidienne, qu'elles délèguent à des syndicats de traitement.

²⁷⁴ Ces initiatives ne sont pas limitées aux villes de petite taille, comme le montre l'exemple de Munich. Cette ville a ouvert en 2016 un lieu dédié au réemploi, à la réparation et à l'économie circulaire, « Halle 2 », qui permet d'éviter chaque année la production de 1 000 tonnes de déchets, de proposer des alternatives au neuf et de créer du lien entre habitants et acteurs locaux.

II - Les syndicats départementaux et interdépartementaux de traitement confrontés au défi de la modernisation des installations

Le traitement des déchets collectés regroupe leur préparation (tri dans des centres de tri préalable au traitement), leur valorisation (recyclage, valorisation organique et énergétique) et leur élimination (stockage en décharge ou incinération sans valorisation énergétique).

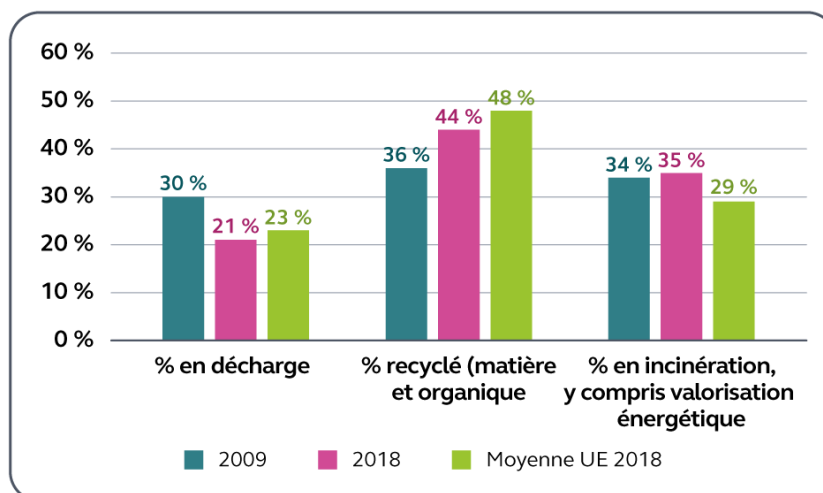
A - Une transformation en profondeur du traitement

Les installations de traitement des déchets nécessiteront dans les prochaines années de lourds investissements en raison tant d'évolutions techniques que des objectifs ambitieux que la France s'est fixés en matière de recyclage et d'élimination.

1 - Une évolution technique des modalités de traitement

Le traitement des déchets se trouve aujourd'hui dans une phase intense de modernisation. Comme le montre le graphique ci-dessous, la part des déchets recyclés a augmenté de huit points et celle des déchets enfouis dans des décharges a diminué de manière symétrique entre 2009 et 2018.

Graphique n° 3 : évolution des modes de traitement des déchets municipaux en France sur la période 2009-2018



Source : Cour des comptes d'après les dernières données disponibles d'Eurostat

a) La première étape du traitement : les centres de tri

Les centres de tri doivent être adaptés et automatisés pour améliorer la qualité du tri et donner leur plein effet aux mesures d'élargissement du tri à la source (déchets plastiques et organiques). Alors même que les nouveaux emballages en plastique devaient, à partir de 2022, être admis en centres de tri dans toute la France et que leur automatisation a fait l'objet d'un vaste programme pluriannuel, soutenu par les fonds de l'Ademe et du plan de relance, un quart des syndicats de traitement n'a pas encore adapté ses équipements. Les syndicats de traitement doivent par ailleurs continuer à augmenter leurs capacités (qui sont passées de + 50 % entre 2000 et 2016) tant que la prévention et le réemploi n'auront pas réduit drastiquement les volumes de déchets (+ 40 % en moyenne d'augmentation des flux collectés en déchèteries).

Ces investissements devront s'accompagner d'une restructuration du maillage territorial des centres de tri français. Ceux-ci se caractérisent en effet par un coût élevé, une performance insuffisante, une taille modeste et une dispersion sur le territoire²⁷⁵.

²⁷⁵ Leur zone moyenne de chalandise couvre 250 000 habitants, contre 500 000 en Espagne et 1 000 000 en Allemagne et en Belgique (Ademe, mai 2014).

*b) La deuxième étape du traitement :
les installations exutoires des déchets triés*

Les plateformes de compostage et de méthanisation vers lesquelles sont orientés les déchets ménagers organiques non compostés en foyer vont voir leur nombre croître fortement dans les prochaines années.

Les installations de stockage, dont le nombre a été divisé par deux entre 2000 et 2016, ont été agrandies et modernisées pour permettre notamment de récupérer et de valoriser les gaz qui s'en échappent.

Les installations de valorisation énergétique (UVE) sont en revanche vieillissantes (28 ans en moyenne) et mal distribuées sur le territoire. Elles doivent s'adapter à la forte augmentation des tonnages incinérés (+ 40 % en 15 ans), aux besoins d'une production d'énergie de proximité et à la valorisation des combustibles solides de récupération (CSR²⁷⁶). Elles doivent aussi se moderniser pour respecter les normes européennes de rendement énergétique et d'impact environnemental, auxquelles seulement 44 % sont adaptées aujourd'hui, et pour mieux contribuer à l'alimentation des réseaux de chaleur urbains²⁷⁷.

2 - Des objectifs de traitement ambitieux

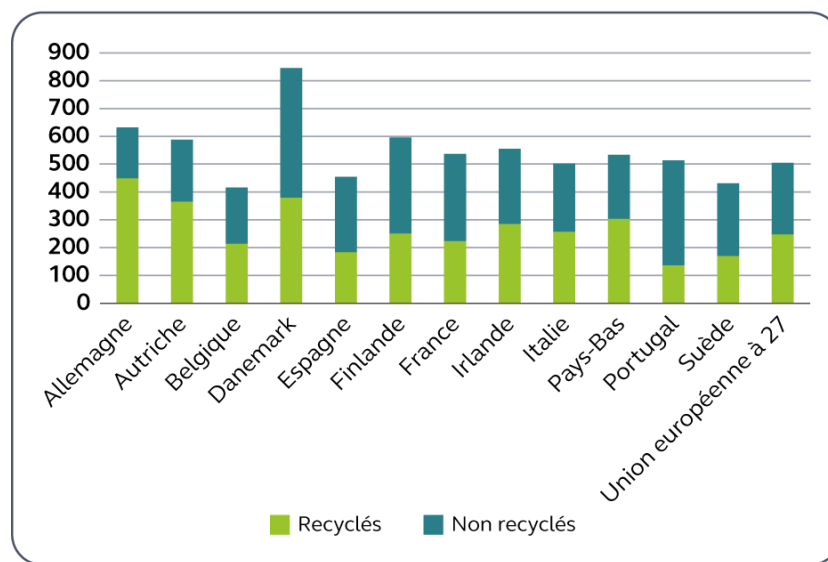
Les données aujourd'hui disponibles²⁷⁸ sur le taux de recyclage des déchets ménagers en France (44 %) montrent qu'il se situe légèrement en dessous de la moyenne européenne.

²⁷⁶ Les CSR, déchets ultimes à haut pouvoir calorifique, représentent la fraction triée mais non recyclable issue des centres de tri et destinée à une valorisation énergétique industrielle.

²⁷⁷ Cour des comptes, *Le chauffage urbain*, rapport public thématique, septembre 2021.

²⁷⁸ Une harmonisation européenne des données est en cours, qui pourrait améliorer à la marge les indicateurs des pays qui n'enregistrent que les flux sortants des centres de tri vers une filière de valorisation matière ou organique sans inclure, comme d'autres pays, leurs flux entrants.

**Graphique n° 4 : part recyclée dans la production totale
de déchets municipaux (en kg/habitant/an)**



Source : Cour des comptes d'après données Eurostat (2020)

Un chemin significatif reste donc à parcourir pour rejoindre les pays les plus avancés, comme l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et les pays scandinaves et surtout atteindre les objectifs actuels de « valorisation matière »²⁷⁹ fixés par le code de l'environnement : 55 % en 2025, 60 % en 2030 et 65 % en 2035, soit 21 points de plus que les dernières données disponibles. Les taux de valorisation observés aujourd'hui sont élevés en zone rurale, mais beaucoup plus faibles dans les territoires urbains.

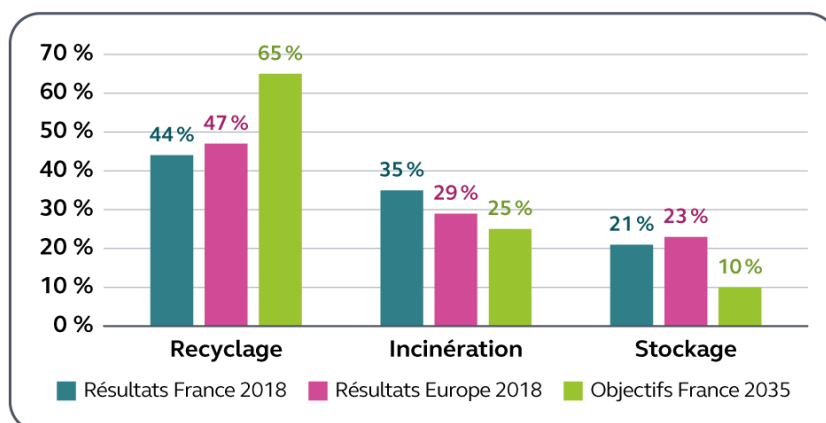
Dans un rapport publié en 2020 au titre du règlement UE n° 1176/2011, la Commission européenne a estimé que ces objectifs nécessiteraient en France des investissements estimés à 3,3 Md€ sur la période 2021-2027, dont environ 1,5 Md€ à la charge des collectivités territoriales, soit le niveau le plus élevé de l'Union européenne en valeur absolue.

L'écart constaté entre, d'une part, les résultats des pays voisins de la France et, d'autre part, les objectifs fixés dans la loi est moins significatif pour les modes de traitement de dernier ressort. Ainsi, l'incinération représente 35 % des exutoires en France, contre 29 % pour la moyenne européenne. L'objectif est d'en réduire la part à 25 % en 2035. La part des

²⁷⁹ Cf. le 4° de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, issu de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (dite « loi LTECV »).

déchets enfouis dans des décharges s'établit à 21 %, contre une moyenne européenne de 23 %. L'objectif est de la réduire à 10 % en 2035. L'atteinte de ces objectifs reste cependant incertaine au regard de la tendance observée.

Graphique n° 5 : situation constatée et objectifs de débouchés pour les déchets ménagers



Source : Cour des comptes à partir des données Eurostat

B - La difficulté des syndicats de traitement à faire face seuls à cette transformation

L'évolution technique des lourdes infrastructures de tri ou de traitement (unités de valorisation énergétique, méthaniseurs) et l'ambition des objectifs fixés par le législateur impliquent que les opérateurs aient une taille suffisante pour réaliser des économies d'échelle et mutualiser les coûts d'exploitation et d'amortissement.

Cette contrainte incite déjà les syndicats de traitement à des regroupements à une échelle départementale, voire supra départementale. Or, nouer des partenariats à ces échelles élargies, mobilisant un nombre important d'acteurs aux profils et intérêts potentiellement divergents à l'échelle de zones géographiques vastes, n'est pas aisé. Les syndicats de traitement ne disposent par ailleurs pas toujours des capacités financières et techniques pour financer les investissements de modernisation nécessaires et assurer la gestion des équipements.

**L'unité de valorisation énergétique de l'agglomération d'Annecy :
un équilibre économique qui ne peut plus être assuré
sans changement d'échelle**

Dans un contexte de baisse continue des volumes de déchets à incinérer, le syndicat mixte de traitement des déchets du lac d'Annecy (SILA) n'est plus en mesure d'assurer la viabilité économique de son incinérateur avec ses seuls adhérents. Aussi recherche-t-il d'autres syndicats qui pourraient apporter des volumes d'OMR supplémentaires pour faire fonctionner sa nouvelle usine de valorisation énergétique au maximum de ses capacités.

Selon qu'il parviendra ou non à trouver ces nouveaux partenaires, ses tarifs de traitement pourraient varier, d'ici 2026, d'une baisse de 8 % (en cas d'une arrivée suffisante d'OMR), à une augmentation de 9,5 % (sans apport de tonnages complémentaires).

Dans ce contexte, les choix technologiques et le dimensionnement des installations (fours, centres de tri, méthaniseurs) nécessitent un effort d'anticipation et d'adaptation lors de la programmation des équipements. Une telle analyse implique une capacité d'expertise des collectivités territoriales et de leurs groupements pour, le cas échéant, remettre en question les offres techniques du secteur très concentré de l'industrie des déchets. À défaut, le risque existe d'investir massivement dans des solutions de traitement inadaptées, tel le tri mécano-biologique (TMB)²⁸⁰, qui a par la suite été remis en cause par le législateur.

Ces investissements doivent être coordonnés et répartis de manière cohérente pour atteindre un bon équilibre entre proximité et efficacité et pour adapter les exutoires aux flux de déchets et aux nouvelles normes de traitement. Pour atteindre ces objectifs multiples, les syndicats de traitement gagneraient à s'appuyer davantage sur les régions, compte tenu des compétences qu'elles exercent déjà.

²⁸⁰ Le traitement mécano-biologique permet d'extraire la fraction organique des déchets ménagers en les séparant des autres matériaux recyclables (métaux, plastiques et verre). La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite « loi AGECE »), qui interdit d'utiliser cette fraction organique dans la fabrication de compost à partir de 2027, fait perdre de sa pertinence au TMB.

III - Les régions, acteurs clefs en soutien des syndicats de traitement

Conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales, les niveaux supra-intercommunaux, c'est-à-dire l'État et les régions, interviennent aujourd'hui en recourant principalement aux outils de planification et de cofinancement. Le renforcement de ces outils implique moins une évolution significative des compétences de l'État ou de ses opérateurs qu'une plus grande implication des régions.

A - La difficile coordination par l'État de l'action des syndicats de traitement

1 - L'insuffisance de la planification

Pour assurer la déclinaison par les intercommunalités des objectifs législatifs nationaux²⁸¹, l'État s'appuie sur plusieurs leviers. Outre sa responsabilité de contrôle des installations classées, ses crédits budgétaires de soutien à l'investissement local et son pouvoir réglementaire sur les filières REP, il utilise un instrument de droit souple : la programmation.

Les plans nationaux de prévention et de gestion²⁸² constituent la version française des instruments de programmation prévus par la directive-cadre sur les déchets du 19 novembre 2008. Ces plans reprennent les objectifs législatifs en précisant les modalités pour les atteindre.

La programmation nationale se décline ensuite en cascade de plans régionaux et locaux²⁸³, dans lesquels les EPCI et syndicats concernés arrêtent leurs objectifs chiffrés et leurs modalités de mise en œuvre.

²⁸¹ Le code de l'environnement (article L. 541-1 4° *ter*) fixe pour le SPGD une quarantaine d'objectifs chiffrés de réduction et de traitement des déchets avec une échéance (exemple : tendre vers l'objectif de 100 % de plastiques recyclés au 1^{er} janvier 2025).

²⁸² Plan de prévention (plan national de prévention des déchets - PNPD) et plan de gestion (plan national de gestion des déchets - PNGD).

²⁸³ Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) et programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA).

Pour être à la hauteur des défis à relever et faire face au besoin d'un maillage d'installations de traitement moderne et cohérent, ces différents plans doivent être précis sur leurs objectifs et leur suivi, couvrir tout le territoire et bénéficier de financements des échelons supérieurs. Or ces conditions ne sont, le plus souvent, pas réunies.

Les plans locaux ne couvraient que 13 millions d'habitants en 2019 et 90 % d'entre eux fixent des objectifs chiffrés moins ambitieux que les objectifs nationaux.

En outre, l'État ne s'est pas donné les moyens d'assurer un suivi de ses objectifs dans chaque territoire. Les comptes rendus annuels d'activité que les intercommunalités doivent réaliser sont mal renseignés et produits en retard. La synthèse qu'en réalise l'Ademe est dès lors très tardive et ne peut être utilisée pour corriger les tendances observées.

2 - Les limites des cofinancements nationaux

Les fonds dont dispose l'État, via l'Ademe, pour accompagner la politique des déchets, notamment la restructuration de l'outil industriel de traitement, proviennent du reversement d'une part de la recette de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

La TGAP est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 avec l'objectif d'appliquer le principe pollueur-payeur et de lever des fonds pour financer les politiques environnementales. L'augmentation progressive des taux de TGAP jusqu'en 2025 enchérit le coût de la tonne enfouie et, dans une moindre mesure, celui de la tonne incinérée.

La hausse de la taxe a l'inconvénient de frapper indistinctement les déchets qui pourraient être mieux triés grâce à l'intervention des EPCI et des syndicats de traitement (ex : les nouveaux emballages en plastique admis dans la poubelle jaune et les biodéchets) et certains déchets volumineux non recyclables du fait des choix techniques des entreprises. De nouvelles filières REP se mettent en place pour prendre en charge ces déchets (secteurs des lingettes, jouets, bâtiment, bricolage, jardin, sports et loisirs) mais les EPCI et syndicats doivent assumer financièrement la longue phase de transition vers cette prise en charge.

La répercussion des charges correspondantes sur le coût global de gestion des déchets suscite des débats, notamment au sein des associations de collectivités territoriales. Ils portent plus particulièrement sur les modalités d'application de la taxe et sur la destination des recettes collectées.

En 2021, le produit de la TGAP prélevée sur les organismes en charge du traitement des déchets s'est élevé à 787 M€. Cette même année, le montant alloué aux fonds « économie circulaire » et « chaleur » de l'Ademe a été de 534 M€.

Les associations de collectivités territoriales critiquent cet écart et demandent la restitution intégrale, sous la forme de soutiens financiers à la prévention et la gestion des déchets, des hausses de TGAP qu'elles ont subies depuis 2016.

B - Le nécessaire renforcement du rôle des régions

1 - Un rôle de planification à affirmer

Les compétences des régions en matière de déchets ont été renforcées par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite « loi AGEC »), qui leur a conféré un rôle d'animation et de coordination des acteurs de l'économie circulaire.

En matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), les régions s'appuient sur les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), services déconcentrés de l'État chargés de délivrer les autorisations. Ces deux acteurs se concertent dans la mise en œuvre du plan régional pour éviter la création ou la poursuite de l'exploitation d'installations de traitement inadaptées aux besoins du territoire.

Les régions apportent leur assistance technique aux EPCI et aux syndicats de traitement, en partenariat avec les éco-organismes et l'Ademe. Grâce à un suivi dynamique des données, elles veillent à la déclinaison territoriale de leurs objectifs. Elles les soutiennent aussi en matière de choix technologiques et de dimensionnement de leurs installations de traitement.

Les observatoires régionaux constituent un outil primordial des régions pour la mise en œuvre de leurs plans, le suivi des objectifs chiffrés des syndicats et des EPCI, la collecte et la diffusion des données et la concertation dans les territoires. Cependant ils n'existent pas dans toutes les régions et, lorsque c'est le cas, ne disposent pas toujours des ressources nécessaires²⁸⁴.

²⁸⁴ Il n'y a pas d'observatoires en Centre-Val de Loire, en Martinique, en Polynésie Française, en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte.

**La déclinaison opérationnelle de la stratégie régionale
en Provence-Alpes-Côte d’Azur (Paca) et dans le Grand Est**

La région Paca a conclu des contrats d’objectifs avec des EPCI (35 fin 2022) volontaires pour, en contrepartie d’une contribution au financement d’équipements de traitement des déchets, de prestations d’ingénierie et d’actions de prévention, s’engager dans une démarche de prévention et de gestion des déchets en cohérence avec la planification régionale (réduction des OMR, développement du tri et du recyclage, mise en place d’une tarification incitative ou encore inscription dans les documents d’urbanisme et de programmation budgétaire des équipements nécessaires).

La région Grand Est a adopté en 2021 un programme d’accélération pour une économie circulaire, qui se veut la déclinaison opérationnelle du volet « déchets et énergie » de son plan.

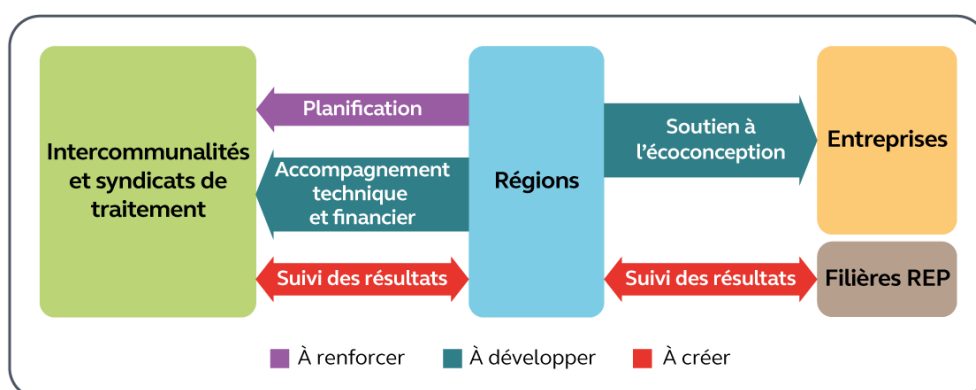
Un partenariat étroit noué avec la Dreal lui permet notamment d’être associée aux autorisations d’exploitation des installations de traitement afin d’accélérer la réduction de l’enfouissement des déchets. La région articule aussi son action avec celle de l’Ademe pour animer une communauté de partage des pratiques de gestion des déchets et financer la réalisation des plans locaux, des études sur la tarification incitative ou des travaux de modernisation des déchèteries.

La région Grand Est a été l’une des premières à créer en 2019 un observatoire des déchets, qui joue un rôle primordial en matière d’information et d’appui aux collectivités locales et aux entreprises sur tous les types de déchets. La région consacre à cette structure 1 M€ par an et y a affecté 1,5 ETP.

Dans le cadre de leurs responsabilités en matière de développement économique et à l’égard des filières productrices de déchets non ménagers (déchets des activités économiques et du BTP, déchets dangereux), les régions pourraient également participer au suivi du bon accomplissement des objectifs des filières REP des déchets ménagers sur leurs territoires. Pour y parvenir, ces objectifs, fixés par leurs cahiers des charges et repris par arrêtés ministériels, devraient être déclinés et suivis à l’échelle des régions et de chaque EPCI. Les informations transmises par les éco-organismes²⁸⁵ seraient suivies par les observatoires régionaux. Les régions disposent, à l’égard de ces filières, de moyens (subventions, critères environnementaux des marchés publics) leur permettant de peser sur la bonne atteinte des objectifs régionaux.

²⁸⁵ Articles L. 541-15-2 et D. 541-20 du code de l’environnement.

Schéma n° 4 : un rôle des régions à affirmer



Source : Cour des comptes

Certaines régions ont déjà engagé cette déclinaison opérationnelle dans leur plan par l'intermédiaire de contrats signés avec les éco-organismes. Ces démarches doivent être généralisées et enrichies.

2 - Un rôle de financeur à instituer

Pour donner toute leur portée à ces actions d'animation et de coordination et permettre une déclinaison territoriale optimale des investissements à réaliser, notamment les plus coûteux, les régions doivent prévoir également des aides financières pour les maîtres d'ouvrage.

Aujourd'hui, elles financent des études et des prestations d'ingénierie au bénéfice des EPCI, bien plus que des travaux. Même dans le cas où elles sont engagées dans le cofinancement de certaines installations, leur apport reste modeste au regard du coût élevé des équipements de traitement.

Pour renforcer l'implication des régions aux côtés des EPCI, la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, à la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « 3DS ») du 21 février 2022²⁸⁶ a prévu la délégation aux régions d'une partie des fonds « chaleur » (transition énergétique) et « économie circulaire », actuellement gérés par l'Ademe. L'agence délègue aux régions volontaires l'attribution de subventions et de concours financiers au titre de sa contribution au contrat de plan État-région. Elle ne peut

²⁸⁶ Article L. 131-6 du code de l'environnement.

s'opposer à la délégation d'un montant annuel de subventions représentant un maximum de 75 % de la moyenne des crédits qu'elle a mobilisés dans le cadre du dernier contrat de plan État-région.

Cette délégation pourrait représenter un transfert de crédits aux régions estimé à 20 % du montant des fonds « économie circulaire » et « chaleur », soit de l'ordre de 100 M€²⁸⁷. Ces crédits répartis sur l'ensemble des régions sont modestes au regard des besoins d'infrastructures. Ils ne pourront donc pas constituer un levier suffisant pour enclencher un investissement. Ils devraient toutefois permettre aux régions de s'engager davantage en faveur de la transition vers une économie circulaire.

Du fait de leur positionnement (proximité avec les EPCI, responsabilité dans l'élaboration et le suivi des Sradet, vision d'ensemble de la problématique de déchets), les régions apparaissent en effet légitimes pour recevoir délégation de ces financements de l'Ademe.

Dotées de ces moyens supplémentaires, elles pourraient, par exemple, assurer, *via* leur observatoire des déchets, la collecte et la consolidation des données des EPCI et la production de tableaux de bord synthétiques. Les régions qui ne le font pas déjà pourraient aussi apporter aux EPCI une assistance technique « de transition », pour faciliter le passage à la tarification incitative, généraliser le traitement à la source des biodéchets ou encore moderniser leurs déchèteries. L'attribution aux régions de ces nouvelles ressources devrait également leur permettre de financer davantage les travaux de création, d'adaptation et de modernisation des équipements structurants pour le territoire (centres de tri, unités de valorisation énergétique (UVE), méthaniseurs, etc.), qui sont indispensables à la concrétisation des objectifs nationaux.

Les juridictions financières invitent donc les régions à se saisir de la faculté qui leur est ouverte par la loi de demander une délégation de crédits de l'Ademe pour affirmer leur rôle de planificateur, d'animateur, de coordonnateur et de cofinanceur des acteurs de l'économie circulaire (collectivités territoriales et leurs groupements, entreprises, filières REP). La généralisation dans toutes les régions de cette délégation de crédits offrirait par ailleurs l'occasion de clarifier les domaines d'intervention respectifs des régions et de l'Ademe en veillant à respecter à la fois les critères de cohérence nationale fixés par l'Agence et l'autonomie d'emploi des crédits par les régions.

²⁸⁷ En 2021, le fonds « économie circulaire » a été doté de 164 M€ et le fonds « chaleur » de 370 M€.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La politique de prévention et de gestion des déchets ménagers répond aux enjeux globaux, inscrits dans les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 des Nations-Unies²⁸⁸. Cette dimension amène l'État, dans le cadre des directives européennes, à réglementer et à taxer les produits générateurs de déchets et à fixer des objectifs chiffrés de baisse des ordures non triées et non recyclées. Mais cette politique repose aussi sur l'action quotidienne de chaque citoyen. Pour l'accompagner dans cette démarche, une intervention de proximité des collectivités territoriales est nécessaire. Les intercommunalités demeurent à cet égard l'acteur de terrain en capacité de promouvoir la prévention, l'éco-exemplarité, le réemploi et surtout la collecte. Le traitement des déchets, de plus en plus complexe et onéreux, nécessite une implication accrue des régions aux côtés des syndicats de traitement, avec l'appui technique de l'Ademe.

**

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. confier en 2023 aux observatoires régionaux de la gestion et de la prévention des déchets le suivi de la mise en œuvre par les intercommunalités des objectifs nationaux (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, régions) ;*
 - 2. généraliser les contrats entre éco-organismes et régions pour la déclinaison des objectifs nationaux de ces filières au niveau régional (régions) ;*
 - 3. intégrer dans chaque contrat de plan État-région la délégation des crédits de l'Ademe en matière de transition énergétique et d'économie circulaire (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, régions).*
-

²⁸⁸ ODD n° 12 (consommation et production responsables) et ODD n° 11 (villes et communautés durables dont gestion municipale des déchets).

Réponses

Réponse du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.....	455
Réponse de la présidente de l'association Régions de France	458
Réponse du président de l'association Intercommunalités de France	463
Réponse du président de l'association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des réseaux de chaleur, de l'énergie et des déchets (Amorce)	466
Réponse du président du syndicat mixte de traitement des déchets du lac d'Annecy (Sila)	469

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la présidente de l'association France Urbaine
--

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Par courrier en date du 17 novembre 2022, vous avez souhaité me transmettre le chapitre du rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes intitulé « Les déchets ménagers : un défi quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions ». Je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous la réponse que je souhaite donner à cette communication.

Je tiens à souligner en premier lieu que je partage l'analyse de la Cour des comptes sur l'absence de réduction suffisante de la production des déchets ménagers et assimilés depuis 2010.

C'est la raison pour laquelle la réforme de la fiscalité en 2018 et la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire du 10 février 2020 (dite « loi AGECE ») ont institué des changements de fond en matière de prévention et de gestion des déchets, dont les mesures d'application viennent d'être définies et dont les effets ne pourront donc se révéler que dans les mois et années à venir.

Les effets de certaines de ces mesures seront particulièrement forts pour les déchets ménagers et assimilés (DMA) :

- *lutte contre le gaspillage : la loi a fait de la lutte contre le gaspillage un axe important de notre politique de prévention des déchets. Elle interdit la destruction des produits nonalimentaires invendus, elle encourage le développement de la vente en vrac en libre-service, elle vise à supprimer les emballages en plastique à usage unique d'ici 2040 et elle contient plusieurs mesures pour supprimer dès à présent certains produits générateurs de déchets (notamment suppression de divers produits à usage unique dès 2021, fin de la distribution gratuite de bouteilles en plastique dans les établissements recevant du public, fin progressive du suremballage des fruits et légumes sur la période 2022-2026, fin de la vaisselle jetable pour la restauration sur place en 2023). La loi contient également plusieurs mesures pour favoriser la réparation et le réemploi, notamment à travers la réforme des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) ;*
- *information des consommateurs : pour l'améliorer, la loi prévoit la mise à disposition par les metteurs sur le marché des caractéristiques environnementales des produits, comme par exemple l'incorporation de matière recyclée, l'emploi de ressources renouvelables, la recyclabilité, ou encore la présence de substances dangereuses. Elle a également créé un indice de réparabilité pour certaines catégories d'équipements*

électriques et électroniques, destinés à permettre au consommateur de choisir les produits plus facilement réparables ou plus robustes ;

- *transformation des modes de production : l'un des principaux outils pour atteindre cet objectif est le renforcement des filières REP. La France va ainsi doubler le nombre de filières d'ici 2025 et la loi prévoit de nouvelles ambitions dans l'encadrement des filières, notamment définition d'objectifs contraignants, mise en place d'une modulation des écocontributions (bonus— malus) visant à renforcer l'incitation économique à l'éco-conception des produits, mise en place d'un fonds de financement de la réparation et d'un fonds de financement du réemploi pour certaines filières, définition de plans de rattrapage de performance dans les territoires ultra-marins, élargissement à plusieurs filières du service de reprise des produits usagés par les distributeurs (en magasin ou en livraison), application du principe de REP aux places de marché considérées comme producteurs par défaut ;*
- *amélioration de la collecte et du tri des déchets : au-delà des actions menées dans le cadre de la réforme des filières REP, la loi prévoit une harmonisation des consignes de tri des déchets des ménages. Elle prévoit par ailleurs qu'un logo et une information simple sur ces règles de tri soient apposés sur tous les produits mis sur le marché. En outre, elle comprend plusieurs mesures qui visent à renforcer la qualité des biodéchets produits afin d'en faciliter la valorisation, par production de biogaz renouvelable ou de compost par exemple. Elle prévoit notamment la généralisation du tri des biodéchets des ménages et leur compostage de proximité ou leur collecte par les collectivités d'ici fin 2023 ;*
- *incitation financière à la prévention et au recyclage : la réforme fiscale de 2018, qui va augmenter le niveau de la taxe générale sur les activités polluantes graduellement jusqu'en 2025, permettra de garantir que le coût de la mise en décharge ou de l'incinération sans valorisation énergétique des déchets soit plus important que celui du recyclage, et d'aligner notre niveau de taxation pour l'élimination avec celui de nos voisins européens.*

Dans ce contexte, l'orientation et les recommandations afférentes de la Cour des comptes s'inscrivent dans la continuation de ces évolutions, et je me félicite de cette convergence d'appréciation.

S'agissant de la recommandation n° 1 qui propose de confier en 2023 aux observatoires régionaux de la gestion et de la prévention des déchets le suivi de la mise en œuvre par les intercommunalités des objectifs nationaux : je partage l'importance de mettre en œuvre, au bon niveau, un suivi fiable et cohérent des objectifs nationaux. Les régions, avec les observatoires

régionaux, sont investies dans le suivi des objectifs nationaux et européens du fait de leur traduction au sein de leurs documents de planification territoriale. Les schémas régionaux d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) pour les régions métropolitaines, ainsi que les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) pour les départements et régions d'outre-mer, la Corse et l'Île-de-France, contiennent les modalités et les indicateurs de suivi et d'évaluation en matière de prévention et de gestion des déchets. La loi dispose que ces documents prescriptifs font l'objet d'une évaluation tous les six ans. Quels que soient l'organisation retenue et le rôle dévolu aux différents niveaux de collectivités, j'attire toutefois votre attention sur le fait que les données issues des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur l'atteinte des objectifs nationaux (et européens) doivent pouvoir continuer à être traitées et remontées pour les rapports annuels des autorités françaises à la Commission européenne. Ce rapport est réalisé par mon ministère en s'appuyant sur l'Ademe et l'outil Sinoe qu'elle a mis en place depuis de nombreuses années. Un des enjeux pour éviter la multiplication de données potentiellement divergentes et continuer à remplir nos obligations européennes est donc de veiller à ce que les données des observatoires régionaux soient bien identiques aux données issues des EPCI telles que retraitées par l'Ademe et transmises ensuite au niveau européen.

En ce qui concerne la recommandation 2 visant à généraliser les contrats entre éco organismes et régions pour la déclinaison des objectifs nationaux de ces filières au niveau régional : je souhaite attirer votre attention sur le fait que la loi AGECL prévoit que les éco organismes transmettent chaque année aux conseils régionaux, chargés de l'élaboration et du suivi du Sraddet, ou, le cas échéant, du PRPGD, différentes informations relatives aux activités des éco-organismes dans les territoires. L'arrêté, qui définit les données à transmettre, doit être publié en cette fin d'année 2022. Cette mesure leur permettra de mieux suivre la mise en œuvre des différentes filières REP sur leur territoire et d'en tenir compte dans leurs missions de planification. Les dispositions actuelles permettent donc de répondre à la préoccupation de la Cour des comptes en termes de suivi et d'évaluation.

S'agissant de la recommandation 3 qui propose de l'intégrer dans chaque contrat de plan État-Région (CPER) la délégation des crédits de l'Ademe en matière de transition énergétique et d'économie circulaire : je suis défavorable à une généralisation dès à présent, dans chaque CPER, de cette délégation de crédits. Je souhaite rappeler qu'il s'agit actuellement d'une possibilité donnée par la loi aux régions, fondée sur le principe de la liberté contractuelle entre les parties à la délégation, et non d'une obligation.

Cette mesure nouvelle nécessite un temps d'appropriation de la part des collectivités territoriales concernées de façon à pouvoir en tirer les enseignements avant d'étudier une éventuelle évolution législative du dispositif. En outre, les CPER 2021-2027 viennent d'être signés. La généralisation proposée par la Cour des comptes supposerait donc d'engager la négociation d'avenant à des contrats tout juste signés.

Je tiens à remercier la Cour des comptes pour l'ensemble de ses recommandations, mes services s'attacheront à les faire valoir selon les lignes développées ci-dessus.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION RÉGIONS DE FRANCE

Par courrier en date du 17 novembre, vous avez bien voulu me faire parvenir le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes intitulé « Les déchets ménagers : un défi au quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions » et vous m'invitez à formuler une réponse relative aux observations de la Cour au nom des régions.

À titre liminaire, j'observe que la Cour a tenu compte, dans son rapport, de certaines des remarques formulées par Régions de France dans sa réponse au rapport d'observations provisoires. De l'étude du rapport, il ressort néanmoins une persistance d'observations en décalage par rapport à l'exercice effectif de cette compétence et qui appellent une évolution de sa rédaction en ce qui concerne particulièrement la compétence de planification régionale, sur notre appréciation de points de difficultés ou de limites quant à son exercice et, enfin, sur l'identification des leviers à activer pour renforcer la planification régionale et favoriser sa territorialisation.

Aussi je vous prie de trouver ci-après les observations de Régions de France.

1 - Sur les contours et la portée de la compétence régionale de planification des déchets et d'animation coordination de l'économie circulaire en lien avec les collectivités en charge de la mise en œuvre

La compétence « déchets » reste éclatée entre plusieurs niveaux d'acteurs institutionnels : l'État (réglementation des sites et transports des déchets, autorisations sur l'enfouissement selon le principe de proximité aujourd'hui délivrées par le préfet de région, avec avis du conseil régional), les EPCI (maîtrise d'ouvrage collecté et stockage) et les Régions (programmation).

Les régions ont su s'appuyer sur des outils efficaces (plans d'action en faveur de l'économie circulaire) et des stratégies adaptées et concertées (stratégies régionales pour l'économie circulaire) pour aller au-delà de la seule compétence de planification en développant des solutions et en engageant l'ensemble des acteurs – entreprises, collectivités, citoyens – dans une démarche globale de transition vers une économie circulaire.

Le renforcement de leur compétence dans la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire du 10 février 2020 (article 109) avec un rôle d'animation et de coordination des acteurs de l'économie circulaire vient appuyer leur légitimité pour aller plus loin encore dans un contexte de crise qui impose une résilience de notre économie. Pour autant, ces dispositions restent sans aucun impact concret, en l'absence de moyens financiers dédiés pour l'accompagnement des acteurs. Dans ce contexte, la Région est le seul acteur susceptible de disposer d'une capacité à agir, qu'elle est en charge du Sradet, incluant le PRPGD et qu'elle est interlocuteur direct des EPCI dans ces domaines d'intervention.

Les plans régionaux contribuent à l'atteinte des objectifs nationaux. La Cour relève que le PRPGD est un document cadre. Il convient à cet égard de rappeler que la loi n'impose pas aux Régions d'atteindre les objectifs nationaux mais d'y contribuer, en fonction des spécificités de chaque territoire (touristiques, urbains denses, rurales...).

2 - Sur les limites de la compétence des régions

Des contraintes fortes ont pesé sur les régions au moment du transfert. En l'absence totale de document de cadrage national pour l'exercice de cette compétence, ni de transfert de personnel, les régions ont été conduites à apprécier les conditions dans lesquelles elles devaient s'en saisir en tenant compte de leur situation et des appréciations de leurs interlocuteurs de l'État local. Il en va, par exemple, de même pour le transfert de la compétence de gestion des sites Natura 2000 à compter de janvier 2023, sans transfert de personnel, sans accompagnement de l'État, ni définition d'aucun cadre opérationnel d'exercice de la compétence.

Certaines régions ont malgré tout pu porter des objectifs plus ambitieux que ce que prévoyait la loi, parfois même anticipé des objectifs devenus obligatoires depuis, à l'instar d'objectifs en matière de réduction des tonnages de déchets ménagers et assimilés admis en stockage, de consigne pour réemploi, de réduction des dépôts sauvages.

Il est utile de rappeler que les régions exercent une compétence de planification, et non une mission opérationnelle, les compétences

« collecte » et « traitement » appartenant aux EPCI à compétence « déchets ». Le rôle des régions est, à cet égard, de définir les orientations stratégiques de développement des installations de traitement de déchets en fonction des besoins identifiés aux horizons six ans et douze ans.

Enfin, le contexte de fusion des régions a constitué un élément supplémentaire de complexité liée à la superposition des calendriers des chantiers engagés, tout comme la fusion de nombreux EPCI (élargissement de périmètre, changement de régime fiscal de l'EPCI...). Par ailleurs, l'absence d'un observatoire régional existant lors de l'élaboration des plans a limité la connaissance de la situation qu'en avaient les régions, qui ne sont généralement pas parvenues à disposer dans des délais satisfaisants des données nécessaires à documenter l'exercice de la compétence, y compris de la part des DREAL.

Le maillage des installations sur le territoire régional doit être compatible avec les principes de libre-concurrence et de subsidiarité. S'il a pu être possible d'indiquer les installations qui, à termes, pourraient fermer, ou se développer (projets), en ce qui concerne les installations à créer, ce sont généralement les capacités qui ont été calculées. En effet, le lieu d'implantation de nouveaux équipements répond certes à des besoins locaux, mais aussi aux dispositions des opérateurs à bien vouloir construire un tel équipement. Aussi, le plan régional cadre l'évolution des installations et la répartition géographique sans programmation précise des équipements afin de ne pas se heurter au principe de libre-concurrence. Le rôle de la Région est d'assurer un maillage territorial équilibré.

Il appartient aux acteurs compétents en matière de prévention et de gestion des déchets de spatialiser les besoins en équipements en fonction d'états des lieux territoriaux et, dans leurs documents d'urbanisme, en fonction des règles établies dans les plans régionaux. En effet, « le niveau régional semble le plus pertinent pour organiser une programmation optimale » des projets mais pas des investissements propres aux EPCI à compétence « déchets » et aux opérateurs privés. Les PRPGD et les volets « prévention et gestion des déchets » des Sraddet doivent déterminer les besoins en installations de traitement des déchets non pas sur « les douze prochaines années » mais les installations à créer, à modifier ou à fermer dans le pas de temps des documents de planification, soit 12 ans.

Pour certains types d'installations, les régions ont respecté un calendrier défini réglementairement. Pour les installations de stockage de déchets non dangereux non inertes par exemple, les documents de planification permettent de définir des stratégies afin de respecter l'objectif de réduction de moitié de l'enfouissement par rapport à 2010, stratégie contrainte par des capacités réglementaires déjà autorisées et

supérieures à l'objectif de réduction à atteindre. Les PRPGD ont été élaborés dans le souci constant du respect de la libre administration des collectivités, qui est inscrit à l'article 72, alinéa 3 de la Constitution mais également de respect de la libre concurrence, du code des marchés publics.

Le principe de proximité est à compléter avec d'autres leviers. Les PRPGD et les volets " prévention et gestion des déchets " des Sraddet doivent couvrir l'ensemble des déchets, quel que soit le producteur, et le document de planification doit être cohérent avec les quantités des déchets produits à l'échelle régionale en respectant le principe de proximité auquel les Régions sont attachées mais qui peut se heurter aux réalités des choix industriels des opérateurs. La portée de la compétence régionale de planification doit pouvoir être complétée avec d'autres leviers (dispositifs d'accompagnement, animation, coordination territoriale).

3 - Sur les leviers à activer pour renforcer et territorialiser les plans régionaux

Les régions sont proactives dans une démarche de suivi et d'animation des plans. La loi NOTRe a également créé les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) et souhaité qu'ils intègrent des plans sectoriels dont le PRPGD. Les régions auront eu trois ans après la publication de cette ordonnance pour élaborer un Sraddet, soit à l'horizon 2019. Ainsi les PRPGD ont été abrogés (art. L.4251-7 du code général des collectivités territoriales). La commission consultative de suivi du PRPGD n'a plus eu d'existence légale dès l'approbation du Sraddet. Toutefois, l'ensemble des régions couvertes par un Sraddet ont décidé de continuer de les réunir, et ainsi de communiquer auprès des parties prenantes le suivi du volet " prévention et gestion des déchets " du Sraddet.

La loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) du 10 février 2020 a permis de renforcer le rôle d'animation et de coordination des acteurs de l'économie circulaire. Elle impose aussi des objectifs encore plus ambitieux en matière de réduction des déchets ménagers et assimilés (-15 % d'ici 2030), de mise en place de la collecte sélective de biodéchets pour les producteurs de plus de 5 tonnes par an d'ici 2023 ou bien encore de recyclage des plastiques (100 % d'ici 2027). De tels objectifs demandent d'anticiper rapidement les besoins et les capacités de traitement, et ainsi revoir les objectifs des plans tant en termes de maillage (exutoires) qu'en terme d'incitativité (AAP, AMI).

Le renforcement de la compétence des régions dans le cadre de la loi AGEC avec un rôle d'animation et de coordination des acteurs de

l'économie circulaire permet aux régions de jouer pleinement leur rôle d'animateur des territoires.

La mise en cohérence et la mutualisation des plans nationaux est un cadre indispensable. À l'avenir, pour faciliter la compétence de planification régionale, il convient que l'État veille à assurer davantage de cohérence et de mutualisation dans les plans nationaux tels que le Plan national de prévention des déchets (PNPD) et le plan national de gestion des déchets (PNGD) avec des dates de référence harmonisées.

Conclusion : des moyens réglementaires et financiers à mettre à la hauteur des ambitions

Bien que le transfert ait été conduit dans des conditions dégradées à tous égards, les régions ont su jouer pleinement leur rôle de chef de file de la planification des déchets, en l'absence de moyens financiers nouveaux.

À l'avenir, l'exercice de cette compétence requiert de mobiliser davantage d'outils réglementaires et de moyens financiers pour animer les plans et mettre en œuvre les feuilles de route sectorielles en appui des acteurs collectivités et opérateurs et construire dans le cadre de la relance une « économie circulaire territoriale » au travers d'expérimentations, d'aides ciblées et de localisations sur toute la chaîne.

Afin de soutenir la trajectoire de réduction des déchets, il conviendrait de :

- *maintenir le calendrier de mise en place des futures filières REP (responsabilité élargie des producteurs) notamment dans le bâtiment ;*
- *s'appuyer sur les REP en place pour assurer la continuité du service public et l'articulation des différents maillons de la chaîne et la préparation (déchetterie) ;*
- *fixer aux éco organismes une obligation de déclinaison régionale de leur objectif nationaux et plan d'actions en lien avec les régions pour favoriser le développement de solutions adaptées aux territoires ;*
- *assouplir davantage les modalités de modification/ révision future des plans régionaux déchets (PRPGD) dont la trajectoire pourrait être impactée par la crise et harmoniser les différentes procédures de modification/révision des Sradet ;*
- *renforcer la mise en place d'une gouvernance régionale qui est d'ailleurs un axe clé du protocole d'Alliance entre Régions de France et l'ADEME du 29 septembre 2018 ;*

- transférer aux régions la gestion (et pas la seule délégation) du fonds économie circulaire en lien avec l'Ademe ;
- ouvrir le chantier de révision de l'affectation des recettes de la TGAP issue des installations d'élimination des déchets, avec un fléchage vers les collectivités dont les Régions au titre de leur compétence de planification, afin qu'elles disposent de moyens financiers plus conséquents et en rapport avec l'ampleur de la tâche à mener notamment pour les territoires en retard sur l'atteinte de certains objectifs.

Telles sont les remarques dont je voulais vous faire part sur le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes intitulé « Les déchets ménagers : un défi au quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

Au nom d'Intercommunalités de France, je tiens à vous remercier pour avoir sollicité, par votre courrier du 17 novembre 2022, les réactions de notre association au chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 « Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser » que la Cour publiera prochainement. [1] appelle de notre part les commentaires exposés ci-après.

Intercommunalités de France partage pour l'essentiel le diagnostic établi par la Cour dans son [rapport] concernant la gestion des déchets ménagers par les collectivités locales. En premier lieu, la Cour souligne la difficulté à réduire les volumes de déchets produits et s'inquiète de l'atteinte de l'objectif de réduction de 30 % pour 2030 par rapport à 2010. Face à ce constat, Intercommunalités de France considère qu'une meilleure prise en charge financière de la collecte et du traitement des déchets par les producteurs et metteurs en marché est un point d'amélioration essentiel. Le système de filières de responsabilités élargies des producteurs (REP) fait pleinement partie de la gestion des déchets et de son financement. Les progrès restants à faire dans ce domaine, en matière de couverture des coûts sont indispensables pour atteindre des objectifs ambitieux de réduction des volumes de déchets dans les centres de stockage et d'amélioration des performances de tri et de recyclage.

Intercommunalités de France a appelé à plusieurs reprises à une sécurisation et un rééquilibrage des financements pour la gestion et la prévention des déchets ménagers et assimilés. C'est ainsi l'une des raisons

pour lesquelles j'ai adressé, en juin 2021, un courrier à Madame la ministre de la Transition écologique, Barbara Pompili, portant sur les positions de l'association sur ce sujet. Intercommunalités de France plaide depuis de nombreuses années pour une meilleure responsabilisation et implication des producteurs de déchets en amont. Les collectivités ne peuvent en effet à elles seules assumer la politique de prévention et de réduction.

1 - La prévention des déchets et le déploiement de l'économie circulaire

Nous partageons avec la Cour le constat de la non-atteinte des objectifs nationaux de réduction de la production de déchets ménagers. Nous tenons toutefois à souligner que ce mandat sera marqué par l'entrée en vigueur de nouvelles obligations qui permettront une réduction à la source de la production de certains déchets :

- généralisation de l'extension des consignes de tri plastique à compter du 31 décembre 2022 ;*
- généralisation du tri à la source des biodéchets au 31 décembre 2023 ;*
- poursuite de la mise en œuvre de nouvelles filières REP ;*
- mise en place en déchèterie de zones de réemploi ouvertes aux associations et entreprises de l'économie sociale et solidaire.*

Par ailleurs, comme le remarque la Cour, faire évoluer les habitudes de consommation constitue un enjeu essentiel pour la réduction des déchets ménagers. Les collectivités ne disposent cependant que de peu de leviers d'action pour influencer sur la réemployabilité et la recyclabilité des produits d'une part et l'orientation des consommateurs vers des achats écoresponsables d'autre part.

Visant à faciliter le geste de tri et massifier les quantités d'emballages collectés, l'extension des consignes de tri a suscité une large mobilisation des intercommunalités pour son déploiement. Notre association insiste sur le niveau d'avancement réel de son déploiement sur le territoire et elle se félicite également du constat dressé par la Cour sur les progrès accomplis en matière de traitement des déchets et des efforts et investissements menés par les intercommunalités ces dernières années pour y parvenir. À ce titre, notre association insiste sur le besoin d'accorder des délais minimums pour être en mesure de s'adapter aux évolutions réglementaires. De même, nous considérons qu'il est essentiel de donner une visibilité suffisante sur les évolutions impactant les investissements pas encore amortis, comme le souligne la Cour avec l'exemple des installations de tri mécano-biologique (TMB).

2 - Le financement du service public de gestion des déchets

Intercommunalités de France estime que l'atteinte des objectifs nationaux et régionaux assignés aux politiques et actions d'économie circulaire suppose des ressources comme la TGAP. Ces ressources sont aujourd'hui dissoutes dans le budget de l'État sans que les fonds nécessaires pour la prévention et pour l'économie circulaire ne soient rendus disponibles. Intercommunalités de France continue d'appeler à un retour des recettes de la TGAP vers le financement d'actions vertueuses dans lesquelles s'engagent les collectivités dans le traitement des déchets.

Comme le rappelle la Cour, la loi de finances de 2019 a acté une trajectoire haussière de la TGAP, dans l'objectif de pénaliser le traitement par enfouissement ou incinération et encourager le déploiement d'une économie circulaire. Notre association regrette que les recettes de cette taxe, particulièrement problématique pour les collectivités, ne soient pas intégralement restituées sous la forme de soutiens financiers à la prévention et la gestion des déchets.

Notre association plaide en effet en faveur d'une TGAP amont sur tous les produits des filières pour responsabiliser les metteurs en marché. Cette dernière concernerait autant d'incitation à la durabilité, à la réutilisation qu'au recyclage matière. Cette tarification permettrait la prise en charge de tous les produits manufacturés devenus déchets (qui seront facturés par l'État 6,5 centimes par kg en 2025), sans pour cela que le consommateur puisse arbitrer sur ses achats.

Intercommunalités de France exprime sa satisfaction concernant la proposition de la Cour, que nous partageons, d'impliquer davantage les régions dans la planification, l'animation, et le financement qui acterait le lien entre les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) et les programmes locaux de prévention des déchets ménagers (PLPDMA).

En matière de planification des installations de traitement des déchets et de suivi des objectifs, la Cour note un certain nombre d'améliorations concernant notamment le maillage, les financements ainsi que les outils de suivi des objectifs. Intercommunalités de France considère ainsi le levier de la planification comme un axe indispensable pour améliorer la maîtrise des coûts et la visibilité sur les besoins de financements. Nous saluons également la recommandation de la Cour d'intégrer dans chaque contrat de plan État-Région la délégation des crédits de l'Ademe en matière de transition énergétique et d'économie circulaire.

3 - Déploiement de la tarification incitative

En outre, nous réitérons notre analyse consistant à remarquer que les différents acteurs en responsabilité en France, ne bénéficient pas des mêmes remarques et injonctions à agir. Les intercommunalités sont ainsi incitées à mettre en place des formes de tarification incitative (TI) pour exercer un effet responsabilisant sur les usagers. Cette application concrète du principe « pollueur-payeur » repose essentiellement sur l'utilisateur et le contribuable. Notre association plaide ainsi pour qu'elle pèse davantage au moment de l'acte d'achat, via le consommateur, à travers une prise en charge accrue par les filières REP.

Intercommunalités de France demeure favorable au déploiement d'une dimension incitative dans la tarification du SPGD lorsque cela est possible mais estime qu'elle ne constitue qu'un levier parmi d'autres de prévention des ordures ménagères résiduelles (OMR), d'autant plus qu'elle opère en aval de la chaîne, après les actes de production et de consommation.

Telles sont les observations que nous souhaitons porter à votre connaissance. Espérant que ces éléments répondront à vos attentes et pourront contribuer au travail d'évaluation et de propositions de la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS, DES ASSOCIATIONS ET DES ENTREPRISES POUR LA GESTION DES RÉSEAUX DE CHALEUR, DE L'ÉNERGIE ET DES DÉCHETS (AMORCE)

La Cour des comptes soumet pour avis à Amorce son rapport 2023 intitulé " Les déchets ménagers : un défi au quotidien pour les intercommunalités et un nouvel enjeu pour les régions " avant publication définitive.

Le rapport met en exergue le retard pris par la France dans l'atteinte des objectifs nationaux et européens. Il rappelle le rôle des collectivités locales dans les actions de prévention et de valorisation matière pour parvenir aux objectifs nationaux. Il formule in fine des préconisations sur les relations entre les régions, les intercommunalités et les éco-organismes, avec la délégation des crédits de l'Ademe dans les contrats de plan État-région.

Dans son postulat, le rapport mentionne une organisation territoriale cohérente entre les interventions entre les EPCI en charge de la gestion des déchets, des syndicats de traitement et les régions, tout en soulignant les insuffisances. Amorce soulève l'absence un acteur : l'État.

Ce dernier ne joue suffisamment pas son rôle de régulateur, notamment auprès des éco-organismes.

Concernant la prévention, le rapport présente la valorisation comme une action à mettre en œuvre pour réduire les déchets. Il convient de rappeler que les déchets valorisés rentrent dans le calcul de la production des déchets et qu'ils ne s'inscrivent pas dans une démarche de prévention. La valorisation matière intervient par contre comme un objectif à poursuivre -, d'une part pour respecter la hiérarchisation des modes de gestion des déchets par rapport aux solutions moins vertueuses, et surtout afin de réduire les coûts de la gestion des déchets avec une diminution du recours au stockage.

Pour Amorce, le retard pris en matière de prévention des déchets est d'abord de la responsabilité des metteurs sur le marché qui n'ont pas respecté les objectifs fixés par l'État. En effet, à l'exception du compostage de proximité qui dépend d'une politique ambitieuse de tri source des biodéchets (cf. point ci-après), les actions de prévention d'une collectivité sont nécessaires mais impactent peu la baisse des tonnages. Elles dépendent davantage des évolutions de consommation et des metteurs sur le marché qu'il s'agirait pour Amorce de contraindre davantage.

Le rapport fait également état de l'efficacité de la tarification incitative pour réduire la quantité de déchets produits. Amorce rappelle sur ce point sa position et les deux questions à se poser.

- *Quel type de signal prix ou autre forme d'incitation ou de dissuasion financière ou fiscal faut-il développer et sur quel acteur, pour que les citoyens contribuent davantage par leur comportement d'achat, d'utilisation, de réparation, de tri au respect des objectifs de prévention, de réemploi, de collecte sélective et de tri à la source, de recyclage et de valorisation des déchets ménagers et assimilés ?*
- *Comment doit se répartir le financement de la gestion de la gestion des déchets ou plus largement la boucle d'économie circulaire au regard des responsabilités de chacun des acteurs de la chaîne d'économie circulaire (collectivités via la fiscalité locale, metteurs sur le marché via les REP, acteurs économiques du recyclage et de la valorisation via les prix de reprise et recette de valorisation, État via les aides de l'Ademe issues des recettes de TGAP (bien que non affectées) ? (Minoration du montant pour les collectivités performantes, franchise de TGAP sur le gisement sur lequel les collectivités ne peuvent agir...).*

Des éléments de réponse ont été transmis à la cour dans une précédente saisine.

Dans les exemples cités comme des expériences innovantes à suivre, le rapport mentionne le cas du « supermarché inversé » mis en place par le SMIVAL. Cette expérience et surtout ses résultats en termes d'objets ou de matériaux déportés de la déchèterie classique sont à mettre au regard des investissements nécessaires à la conception et à la gestion d'une telle infrastructure. Il convient également de rappeler qu'aujourd'hui, l'Ademe - ou l'État sur d'autres modes de financements - n'apporte aucun soutien aux investissements nécessaires à la modernisation et à l'agrandissement des déchèteries, voire à leur transformation sur le modèle du SMICVAL Market.

La Cour des comptes souligne les efforts financiers en termes d'investissements à réaliser dans les installations de traitement de déchets. Elle mentionne en premier lieu les centres de tri, qui doivent encore s'adapter en augmentant leur capacité et en se modernisant. Amorce souligne les efforts déjà consentis par les collectivités et leurs prestataires pour moderniser les centres à tri à la généralisation de l'extension des consignes de tri telle que définie dans la loi TECV. Cette modernisation se fait dans un contexte réglementaire mouvant qui ne sécurise pas les investissements à moyen terme. Il convient à cet effet de renvoyer aux conséquences que pourrait avoir la mise en place de la consigne des bouteilles en PET clair tel qu'affiché dans la loi AGECL. La cour mentionne que ces investissements représentent une charge de 1,5 Mds d'euros sur la période 2021-2027 pour les collectivités territoriales, sans qu'aucun financement de l'État de soit prévu, ce que le rapport souligne en mentionnant les positions d'Amorce et des autres associations de collectivités territoriales sur l'utilisation des recettes de la TGAP.

Enfin, le rapport place les régions dans un rôle de leviers et d'appui des syndicats de traitement des déchets et comme un acteur stratégique entre l'État et les collectivités en charge de la gestion des déchets. Amorce a prévu de réaliser une enquête auprès des régions et des collectivités territoriales afin d'évaluer ce rôle. Il souligne l'absence dans certaines régions d'observatoires régionaux et de mécanismes de soutiens pour les investissements dans les installations de traitement. En cela, la délégation d'une partie des fonds « chaleur » et « économie circulaire » de l'Ademe aux régions est jugée modeste, ce qu'Amorce concède. La Cour suggère la dotation de moyens supplémentaires pour subvenir aux besoins des territoires, avec l'attribution de nouvelles ressources aux régions, avec un recours plus important à ces mécanismes de dotation. Amorce soutient cette proposition qui doit dans le même temps s'accompagner d'une augmentation de l'enveloppe mobilisable et transférable aux régions.

Dans ses conclusions, le rapport recommande de confier aux objectifs régionaux le suivi de la mise en œuvre des objectifs nationaux par les intercommunalités, de généraliser les contrats entre les éco-organismes et les régions avec des déclinaisons des objectifs par filière au niveau régional et l'inscription dans les CPER de la délégation des crédits de l'Ademe aux régions.

Si la plupart de ces recommandations sont pertinentes et soutenues par Amorce, elles ne sont pas à la hauteur des enjeux posés par les juridictions financières dans ce même rapport.

Amorce demande une affectation financière plus efficace pour mettre en œuvre la planification territoriale avec un signal prix fort en amont au niveau des metteurs sur le marché impactant les habitudes de consommation, au niveau intermédiaire avec les modulations des filières REP et la tarification incitative appliquée aux usagers et en aval via la TGAP, pour la rendre plus incitative (minoration à la performance des collectivités) et pour redistribuer son produit en faveur d'investissements pour la transition écologique dans les territoires.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE
DE TRAITEMENT DES DÉCHETS DU LAC D'ANNECY (SILA)**

Par courrier du 17 novembre, vous m'adressez un extrait d'un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 concernant les déchets ménagers et assimilés.

Ces observations reflètent bien les difficultés rencontrées par les intercommunalités pour mettre en œuvre l'ensemble des politiques et objectifs qui peuvent s'avérer parfois contradictoires et financièrement très impactant.

L'exemple de notre syndicat que vous avez bien voulu citer deviendra rapidement la norme au niveau national et l'effort d'anticipation et d'adaptation que vous citez, ne suffira pas au niveau des échelles décisionnelles actuelles. Les régions doivent se donner les moyens pour mener une réflexion globale en lien fort avec les réalités de terrains et basée sur des données récentes compte-tenu des évolutions extrêmement rapides des stratégies et des équipements.

Le rôle des acteurs du territoire doit être mieux défini – les responsabilités et le pouvoir décisionnel éclaircis et cohérents.

Par ailleurs, dans le contexte actuel de tensions fortes sur les énergies fossiles, les élus de nos territoires démontrent que l'énergie issue de nos déchets est une ressource locale essentielle.

Nombreux sont, par exemple, les gestionnaires de réseaux de chaleur qui prennent conscience de l'intérêt économique et environnemental de cette source d'énergie disponible à l'échelon local, conjuguant le progrès écologique au temps de la défense du pouvoir d'achat.

La valorisation énergétique des déchets souffre pourtant encore et de manière injuste d'une image négative auprès de l'opinion publique. Cette vision du traitement thermique ne tient pas compte des progrès techniques réalisés depuis 30 ans. Qu'il me soit permis de ne citer ici qu'un exemple : la France dispose d'un parc d'unités de valorisation énergétique (UVE) performant sur le plan environnemental qui contribue à alimenter de plus en plus de logements à moindre coût.

Dans un contexte qui verra les capacités de stockage de déchets se réduire considérablement pendant cette décennie, avec des enjeux accrus d'indépendance énergétique et de pouvoir d'achat des ménages, les investissements nécessaires à la modernisation, voire à l'accroissement du parc d'UVE afin de répondre aux inévitables tensions, seront considérables. Nos collectivités sont prêtes à s'engager mais auront nécessairement besoin du soutien de l'État, et d'une visibilité quant aux trajectoires à venir.

Les attentes financières et fiscales spécifiquement, notamment sur de l'évolution de la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) seront prégnantes dans les années à venir. Les élus nationaux doivent prendre conscience que produire de l'énergie est une activité vertueuse qui permet de valoriser une ressource locale essentielle. Elle ne peut souffrir d'une taxe, réel frein aux investissements à réaliser dans l'urgence du changement climatique.

Espérant que ces compléments puissent alimenter votre rapport et être portés à la connaissance du gouvernement pour des prises de décisions éclairées.
