

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

PRÉVENTION, COLLECTE ET TRAITEMENT DES DÉCHETS MÉNAGERS : UNE AMBITION À CONCRÉTISER

Rapport public thématique

Synthèse

Septembre 2022

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Une réduction des déchets contrariée par un pilotage insuffisant	7
2 Le dispositif opérationnel : une transformation à accélérer vers l'économie circulaire.....	13
Recommandations	21

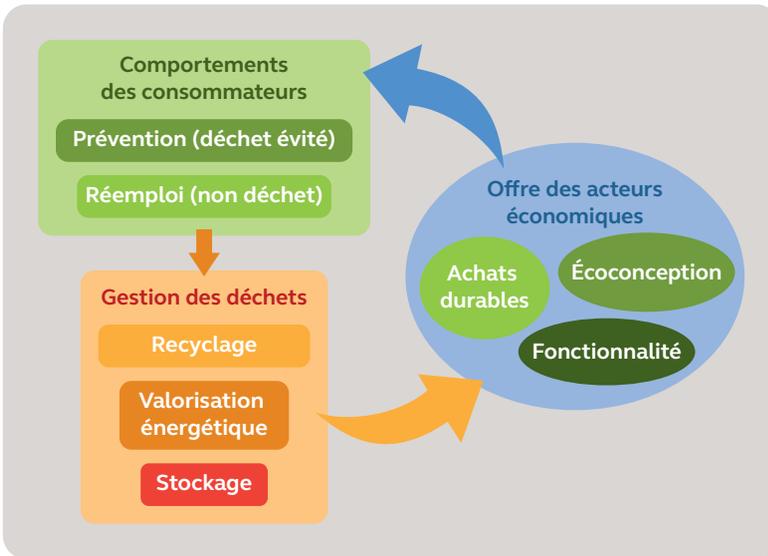
Introduction

Les déchets ménagers et assimilés (DMA) sont produits à hauteur de 80 % par les ménages et de 20 % par les petites entreprises et les commerces, puis collectés en porte à porte ou en point d'apport volontaire (PAV) et en déchèteries.

Plus de dix années se sont écoulées depuis le précédent rapport public thématique des juridictions financières consacré aux politiques publiques de prévention et de gestion de ces déchets, à l'échelon national comme à l'échelon local.

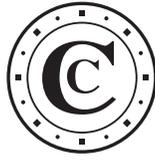
Depuis ce rapport, le cadre législatif et réglementaire français a été profondément remanié, en vue d'instaurer une économie dite « circulaire ». Celle-ci considère les déchets comme des ressources réutilisables et hiérarchise leurs modes de traitement dans l'ordre préférentiel suivant : prévention, réemploi, réutilisation, recyclage, valorisation énergétique et enfin élimination.

Hiérarchie des modes de traitement et économie circulaire



Source : Cour des comptes

Malgré cette refonte du droit applicable, plusieurs besoins d'améliorations pointés par les juridictions financières en 2011, et qui avaient fait l'objet de recommandations, restent à réaliser.



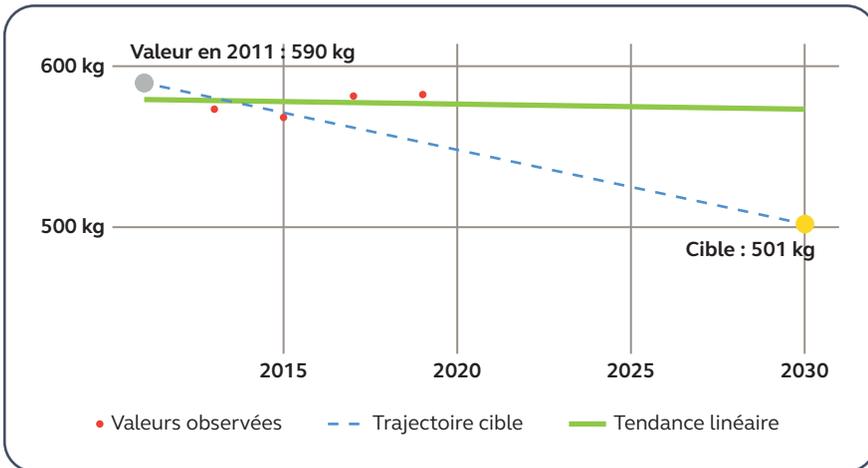
1 Une réduction des déchets contrariée par un pilotage insuffisant

Le volume élevé des déchets produits

Le volume d'ordures ménagères produit par habitant en France (583 kg de DMA par habitant en 2019) tend à se stabiliser sur la dernière décennie mais il reste à un niveau élevé.

Dès lors, la France n'atteindra l'objectif de baisse des DMA qu'elle s'est fixée à l'horizon 2030 (- 15 % par rapport à 2010) qu'au prix d'une accélération forte de la tendance actuelle.

Diminution de la masse de déchets ménagers et assimilés par habitant en France



Source : Cour des comptes

L'Union européenne harmonise actuellement les données nationales sur les déchets, car les divergences de définition entre États dégradent artificiellement la position comparative de certains d'entre eux, dont la France. Toutefois, même en tenant compte de ce biais, notre pays se situe, au regard des principaux

indicateurs (quantité de déchets produite, recyclage, élimination), légèrement en deçà des performances de la moyenne européenne et plus loin encore des pays les plus avancés, que sont l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et les pays scandinaves.

En effet, la part non triée des déchets ménagers, les ordures ménagères

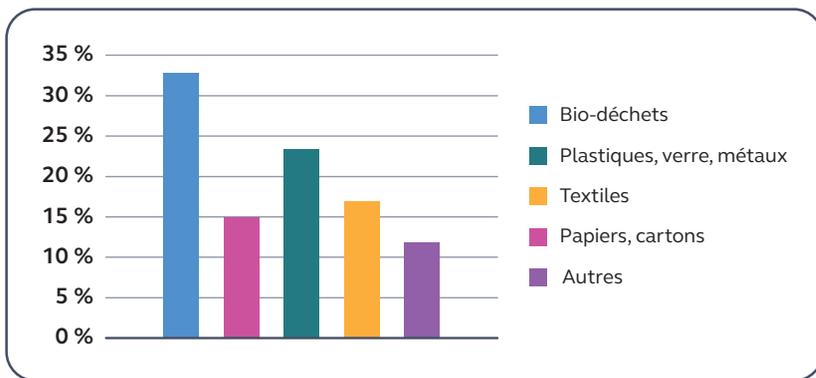
Une réduction des déchets contrariée par un pilotage insuffisant

résiduelles (OMR) qui sont jetées en vrac dans le bac tout venant représente encore 249 kg par an et par habitant.

Or, 80 % des OMR, en particulier les déchets organiques et ceux relevant

d'une filière à responsabilité élargie des producteurs (REP), pourraient faire l'objet d'une valorisation adaptée à leur nature si elles étaient triées par les usagers et orientées vers leurs filières de traitement spécifiques.

Le contenu des ordures ménagères résiduelles



Source : Cour des comptes

Des acteurs insuffisamment coordonnés

À partir des normes européennes, l'État fixe le cadre législatif et réglementaire dans lequel figurent de nombreux objectifs chiffrés de réduction et de traitement des déchets, assortis d'une échéance.

Ces orientations sont mises en œuvre par le service public de gestion des déchets (SPGD) exercé par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui n'assument, généralement en direct, que la compétence « collecte ». Ils délèguent en effet la compétence « traitement » le plus souvent à des syndicats intercommunaux, parfois de niveau départemental.

Pour assurer la déclinaison des objectifs législatifs nationaux au niveau local et

la continuité entre prévention, collecte et traitement, une programmation efficace est donc nécessaire.

Or, ni la programmation nationale, ni les plans régionaux, qui ont vocation à coordonner les actions entreprises à l'échelle des territoires mais qui demeurent insuffisamment précis et contraignants sur les investissements, ni les programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA), qui peinent à se généraliser et à s'articuler avec l'action des syndicats de traitement, ne s'avèrent à la hauteur des défis à relever. C'est pourquoi les juridictions financières recommandent d'améliorer la planification par l'unification de la programmation nationale et l'adoption d'un programme de mise en œuvre spécifique par EPCI.

Une réduction des déchets contrariée par un pilotage insuffisant

Un dispositif de suivi toujours défaillant

Comme les juridictions financières l'avaient déjà souligné en 2011, la prévention et la gestion des déchets nécessitent en premier lieu un recueil et une présentation des données pertinentes afin d'orienter l'action publique. Or, les indicateurs réglementaires actuels, à la fois trop nombreux et publiés trop tardivement par l'Ademe à partir de données locales incomplètes, ne parviennent pas à jouer ce rôle.

Pour mobiliser citoyens, collectivités territoriales et entreprises autour de priorités partagées, créer une émulation entre territoires et accélérer la mise en œuvre des objectifs nationaux, les indicateurs devraient être recentrés sur des tableaux de bord synthétiques regroupant les principales données utiles.

Ces tableaux de bord annuels devraient être produits par chaque observatoire régional pour les EPCI de leurs territoires, à partir de comptes-rendus annuels locaux simplifiés et par chaque éco-organisme.

Tableaux de bord recommandés pour le suivi des objectifs de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés

N°	Thèmes	Indicateurs du tableau de bord SPGD	Indicateurs du tableau de bord REP
1	Prévention	Dépenses de prévention /coût total du SPGPD (en %)	Dépenses de prévention/CA des éco-organismes (en %)
2	Financement incitatif	Population couverte par la fiscalité incitative (en million d'habitants) ¹	Produits mis sur le marché soumis à une éco-modulation (en %)
3	Production	Volume de DMA par habitants (en kg)	Gisement de déchets calculé (en kt)
4	Collecte	Volume d'OMR par habitant (en kg)	Taux de collecte séparée (en %)
5	Valorisation	Quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière (en Mt)	Taux de recyclage par rapport au gisement ou aux mises sur le marché (en %)
6	Élimination	Quantités de déchets admis en installation de stockage (en Mt)	Élimination (en kt)

Source : Cour des comptes

Consolidés à l'échelon national, ils reprendraient un indicateur-clef pour chacun des six principaux thèmes (prévention, production, financement incitatif, collecte, valorisation, élimination) présentés sous la forme d'un graphique comparant la

trajectoire visée et la trajectoire réelle constatée. Ces graphiques ont été réalisés pour partie par les juridictions financières dans ce rapport et repris dans la présente synthèse, afin d'en démontrer la faisabilité.

1. 10° du L541-1 du code de l'environnement.

Une réduction des déchets contrariée par un pilotage insuffisant

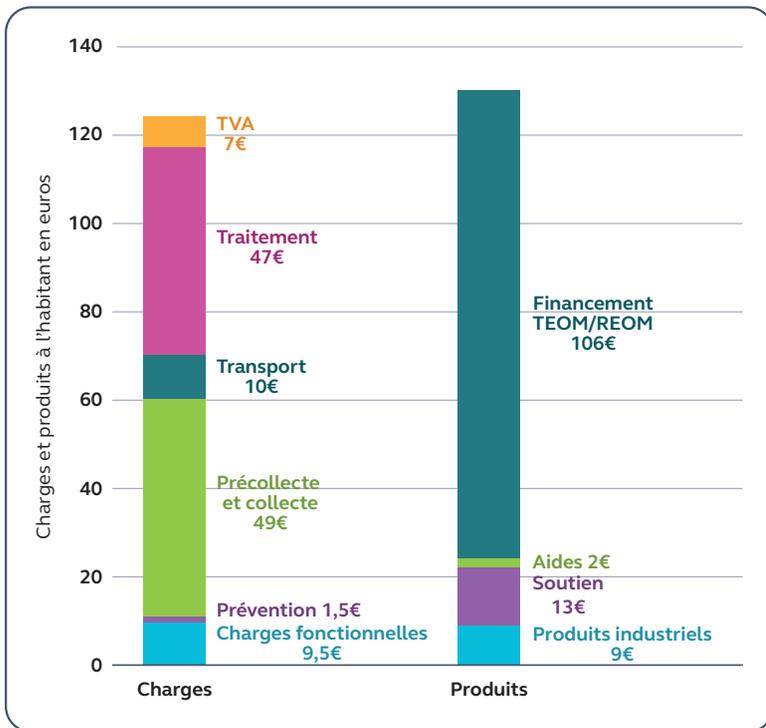
Un financement peu lisible et trop faiblement incitatif

Les DMA représentent 12 % de l'ensemble des déchets produits en France, mais mobilisent 61,5 % du total des dépenses correspondantes s'élevant à 15,9 Md€². De plus, ces dépenses augmentent de manière

continue (+ 4,3 % par an au cours des 20 dernières années).

Elles sont financées par la fiscalité ou la tarification locale (81,5 %), par les filières à responsabilité élargie des producteurs (10 %) et, plus marginalement, par la vente des produits du traitement et par des subventions de l'État (Ademe).

Répartition des coûts de gestion des déchets et de leurs financements (SPGPD)³



Source : Cour des comptes, d'après Ademe référentiel des coûts du SPGPD 2019 (chiffres 2016)

Le taux moyen de couverture des charges par les produits est de 105 % : cet excédent des produits sur les charges correspond principalement à la constitution de provisions pour de futurs investissements

2. En 2016, dernières données disponibles. Ademe. Déchets chiffres-clés 2020.

3. Produits industriels : ventes de matériaux et d'énergie, prestations à des tiers, Soutien : versement des éco-organismes (filières à responsabilité élargie du producteur/REP), aides : subventions publiques (Ademe notamment).

Une réduction des déchets contrariée par un pilotage insuffisant

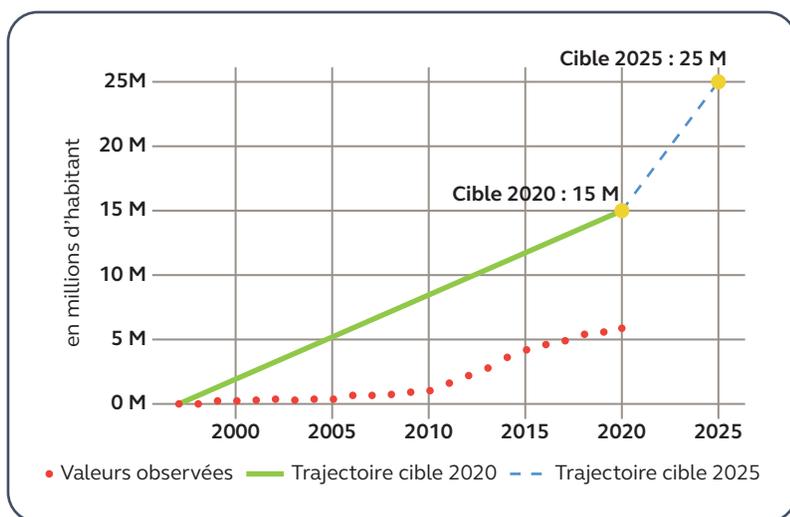
La France compte une vingtaine de filières à responsabilité élargie des producteurs (REP), plus nombreuses que dans les autres pays de l'Union Européenne et dont plus de la moitié concerne des produits du quotidien. De nouvelles filières se mettent en place comme celles des lingettes, des jouets ou des produits du secteur du bâtiment, du bricolage, du jardin ainsi que des sports et loisirs.

Comme les juridictions financières l'avaient déjà indiqué en 2011, la part financée par l'utilisateur est insuffisam-

ment incitative. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) fondée sur la valeur locative immobilière, et non sur la quantité de déchets produits, reste en effet largement majoritaire et ne décroît que lentement.

La tarification incitative (taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères), qui devait concerner 15 millions d'habitants en 2020 selon le code de l'environnement (art. L. 541-1), n'atteint aujourd'hui que 6 millions de personnes.

Population bénéficiant de la tarification incitative



Source : Cour des comptes

Les collectivités chargées de mettre en œuvre la tarification incitative lui reprochent d'être à la fois complexe, coûteuse dans sa gestion et aléatoire dans son produit. La TEOM, à l'inverse, apparaît plus facile à recouvrer et mieux garantir la ressource. La tarification ou fiscalité incitative a pourtant montré son efficacité dans la réduction des tonnages collectés et des coûts de gestion, en France comme à l'étranger. Une nouvelle

étape est donc aujourd'hui nécessaire pour encourager les EPCI à l'adopter.

Le financement du service public doit aussi être adapté aux spécificités territoriales. Ainsi, les surcoûts causés par la fréquentation touristique doivent être mieux pris en compte pour permettre un financement équilibré entre les usagers du service public habitants et touristes.



2 Le dispositif opérationnel : une transformation à accélérer vers l'économie circulaire

La prévention, priorité officielle mais parent pauvre de la gestion des déchets

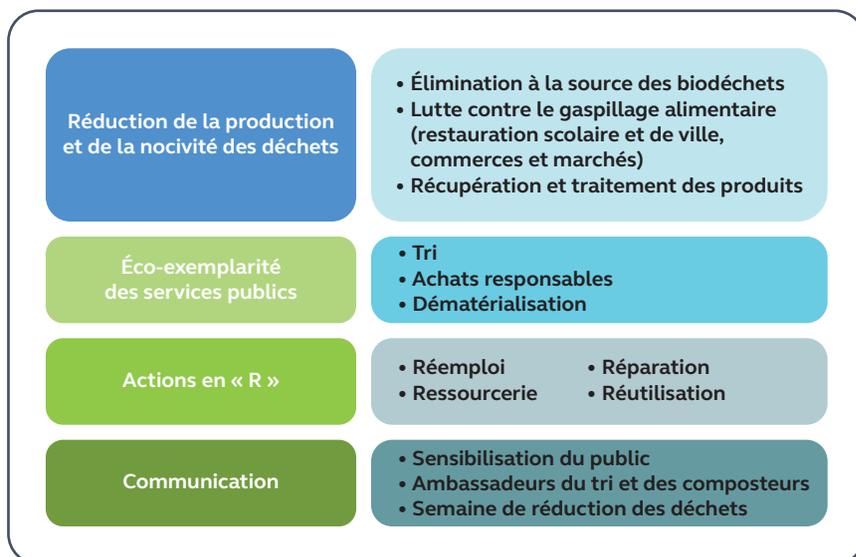
Affichée dans la loi comme la priorité, la prévention reste marginale dans les actions des deux principaux acteurs chargés de la prise en charge des déchets : les éco-organismes et les collectivités territoriales.

Concernées au premier chef puisqu'elles mettent sur le marché des produits qui deviendront déchets, les entreprises ne sauraient s'exonérer de cette responsabilité par leur seule contribution financière auprès des éco-organismes. Elles doivent aussi réduire les matières mises sur le marché, notamment par une meilleure écoconception de leurs produits, une réduction du volume et de l'impact des emballages, et, parallèlement, par une capacité à mieux réparer les produits.

Les collectivités territoriales, de leur côté, ne consacrent qu'environ 1 % du coût total du service public de gestion des déchets (SPGD) à la prévention, et ce ratio évolue peu depuis 2015. Leurs actions sont souvent limitées à une sensibilisation des citoyens en faveur des gestes de tri, qui touche une population réduite et dont les résultats ne sont pas quantifiés. Ces actions de communication sont cependant essentielles pour que le citoyen devienne un consommateur et un trieur averti. Comme le montrent certains exemples français (Besançon) ou étrangers (Belgique et Autriche), l'éventail d'actions de prévention locales plus opérationnelles et ambitieuses peut être élargi avec, notamment, des formes concrètes d'éco-exemplarité comme la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'encouragement des réparations et réemplois autour des déchèteries.

Le dispositif opérationnel : une transformation à accélérer vers l'économie circulaire

Les actions de prévention accessibles aux collectivités territoriales



Source : Cour des comptes

Pour encourager les éco-organismes et les collectivités territoriales à s'engager davantage dans cette direction, leur effort financier en faveur de la prévention, mesuré par un indicateur-clef de leurs tableaux de bord annuels, devrait s'appuyer sur une liste précise d'actions considérées comme relevant de la prévention.

La collecte : peu de progrès sur les enjeux prioritaires

Une organisation de la collecte qui assure une politique réussie de réduction des déchets doit être adaptée à chaque territoire. Elle doit prendre en compte les besoins (notamment la fréquence de collecte), la densité de population et les autres particularités locales (rural/urbain dense, habitat collectif/habitat individuel, logement

social). Elle doit aussi rechercher un équilibre optimal entre le coût et la qualité du service proposé.

La séparation des biodéchets (qui représentent encore un tiers des OMR), prévue par le code de l'environnement au plus tard au 31 décembre 2023, constitue un enjeu majeur pour limiter leurs coûts de traitement et utiliser leur capacité de valorisation. Pour les territoires fortement urbanisés avec une prédominance d'habitat collectif, la collecte séparée, malgré ses difficultés de mise en place et son coût, et le compostage partagé sont généralement considérés à ce stade comme des solutions pertinentes. Réduire la fréquence des collectes d'OMR par ajout d'une collecte spécifique de biodéchets est expérimentée avec succès dans

Le dispositif opérationnel : une transformation à accélérer vers l'économie circulaire

plusieurs territoires, comme par exemple en zone mixte, rurale et urbaine dans le Puy-de-Dôme ou en zone densément peuplée pour la ville de Milan. Les difficultés techniques, financières et sociales pour parvenir à un meilleur tri et à une valorisation

des biodéchets devront être levées au cas par cas, en fonction des spécificités locales, aucune solution n'apparaissant uniformément applicable, ce qui explique que le législateur n'ait pas à ce jour préconisé une solution unique pour tous les territoires.

Les trois modalités de tri à la source des bio déchets

Modalités de tri à la source



Compostage in situ

Distribution de composteurs pour 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

Pour les déchets relevant de la responsabilité élargie des producteurs (REP) d'emballages, les EPCI restent chargés de la commercialisation des matières préparées pour être recyclées, sans toujours disposer des moyens techniques et humains pour l'optimiser.

Les matières revendues aux filières de recyclage se diversifient, augmentent en tonnage et subissent de fortes variations de cours. Les collectivités volontaires pourraient choisir de confier cette mission commerciale aux

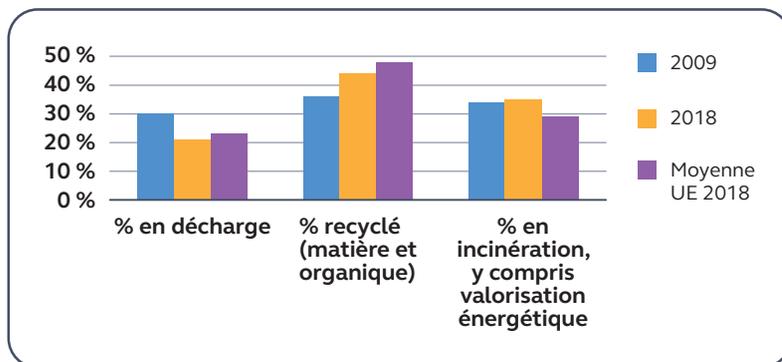
éco-organismes, sous la condition d'un suivi plus rigoureux des obligations qui leur sont fixées dans les cahiers des charges.

Le traitement : une coûteuse modernisation à entreprendre

L'augmentation continue de la dépense consacrée au traitement (40 % de la dépense totale du service public) va se poursuivre avec les investissements de modernisation, de mise aux normes et de recherche d'une taille critique des équipements.

Le dispositif opérationnel : une transformation à accélérer vers l'économie circulaire

Évolution des modes de traitement des déchets municipaux en France sur la période 2009-2018



Source : Cour des comptes d'après données Eurostat.

Pour y faire face, les syndicats de traitement sont incités à se regrouper à une échelle départementale, voire supra départementale. La conclusion de partenariats à l'échelle de bassins géographiques très vastes, entre des acteurs aux profils et intérêts potentiellement divergents n'est toutefois pas aisée. De plus, les syndicats de traitement ne disposent pas toujours des capacités financières et techniques pour assurer la nécessaire modernisation de leurs installations.

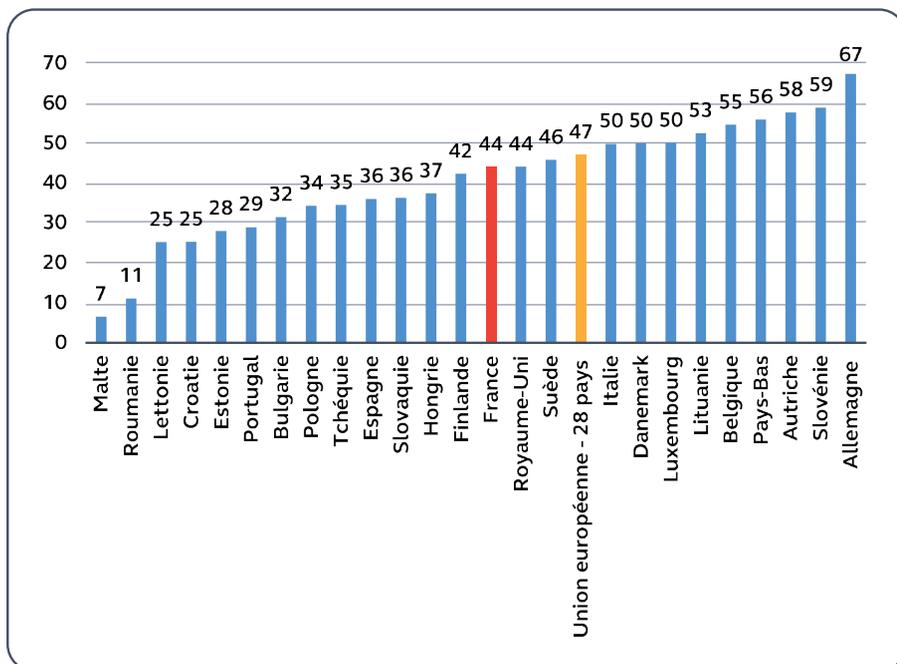
Dans ce contexte, les régions doivent jouer pleinement leur rôle de planificateur, d'animateur voire de financeur, afin de garantir la mise en

œuvre effective des objectifs arrêtés dans leurs plans. Cette implication régionale est nécessaire pour surmonter les difficultés d'amortissement et de bon dimensionnement des installations et pour assurer une répartition territoriale cohérente des équipements structurants.

Un chemin significatif reste à parcourir pour rejoindre les pays les plus avancés, comme l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et les pays scandinaves et atteindre les objectifs actuels de valorisation matière que nous nous sommes fixés (55 % en 2020 et 65 % en 2025, soit 21 points de plus que les dernières données disponibles).

Le dispositif opérationnel : une transformation à accélérer vers l'économie circulaire

Pourcentage des déchets municipaux recyclés dans la production totale de déchets municipaux (2018)



Source : Cour des comptes d'après Eurostat. Note : données indisponibles pour Irlande, Grèce et Chypre.

Si la France souhaite atteindre ses objectifs en matière de recyclage des déchets, elle doit mieux mobiliser tous les leviers à sa disposition, au plan national et au plan local.

Pour donner leur plein effet aux mesures d'élargissement du tri à la source (plastiques et bio déchets) et

répondre à l'augmentation continue des flux collectés en déchèteries, des efforts d'adaptation très importants doivent être poursuivis tant sur les équipements de tri que sur les installations de valorisation de la matière organique (plateformes de compostage, unités de méthanisation).

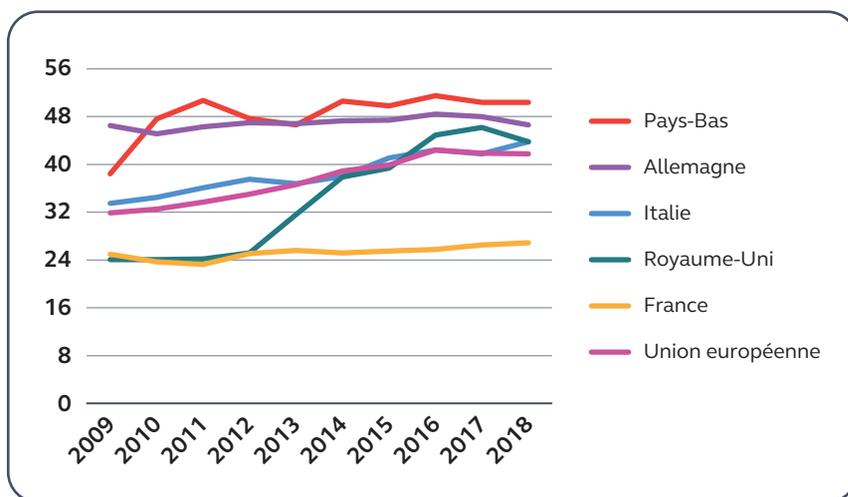
Le dispositif opérationnel : une transformation à accélérer vers l'économie circulaire

Davantage doit être fait, par ailleurs, pour limiter drastiquement les déchets plastiques. Compte tenu de leurs fortes externalités négatives sur l'environnement et de la diversité de leur forme, ces derniers posent des difficultés de traitement particulières. La généralisation de la collecte en poubelle jaune de tous les déchets plastiques prévue pour la fin 2022 (extension des consignes de tri ou ECT) n'était réalisée qu'à 62 % fin 2021.

Pour réduire l'impact environnemental de ce type de déchets, de nombreux programmes dotés de financements importants (plan de relance puis plan France 2030, stratégie 3R) sont déployés par l'État depuis 2021 afin de renforcer la filière française de recyclage. En vue d'une meilleure cohérence de toutes ces actions, le

plan national devrait comporter une partie consacrée aux enjeux industriels prioritaires, particulièrement la plasturgie et la valorisation énergétique. Parallèlement, l'interdiction de l'enfouissement et de l'incinération des déchets ayant fait l'objet d'une collecte séparée a été instaurée en 2020. Elle s'applique désormais aux emballages plastiques, collectés séparément depuis janvier 2022. Cette stratégie d'élimination de la mise en décharge, couplée avec l'application d'une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) fortement désincitative, devrait permettre d'améliorer notablement les performances du recyclage en France, comme chez nos voisins (Pays-Bas, Autriche, Belgique, Allemagne) qui ont adopté ce type de mesure depuis les années 1990.

Évolution du taux de recyclage des déchets d'emballages plastiques dans l'Union européenne 2009-2018 (en %)



Source : Cour des comptes

Le dispositif opérationnel : une transformation à accélérer vers l'économie circulaire

Tant que la prévention et les modes de valorisation prioritaires n'auront pas abouti à une réduction drastique des ordures ménagères résiduelles, la valorisation énergétique des déchets non recyclés, grâce à la modernisation des installations, constitue l'alternative la plus crédible à l'enfouissement. Celui-ci recule mais occupe encore une trop grande place (21 % du traitement des déchets) au regard des objectifs du code de l'environnement à l'horizon 2030 et, *a fortiori*, en comparaison des pays européens les plus performants en termes de recyclage.

L'adoption obligatoire des meilleures techniques disponibles au niveau européen, d'ici 2023, permettra de limiter plus drastiquement l'impact environnemental des unités de valorisation énergétique des déchets, évolution indispensable à une meilleure acceptation publique de ces équipements de traitement. A ces conditions, la production de chaleur issue de l'incinération des déchets peut fournir à un prix attractif une énergie en substitution de sources d'énergie non renouvelable, plus polluantes, à côté d'autres sources d'énergie renouvelable.

Recommandations

Orientation 1 : améliorer la lisibilité et la transparence des résultats

1. Unifier, au plus tard en 2024, les documents de programmation nationale de la prévention et de la gestion des déchets, en y renforçant le volet industriel de la plasturgie et de la valorisation énergétique (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).

2. Rendre obligatoire, au plus tard en 2024, lorsque le programme local de prévention des déchets ménagers est élaboré par le syndicat de traitement, l'adoption d'un programme de mise en œuvre spécifique par établissement public de coopération intercommunale (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, EPCI*).

3. Publier, au plus tard en 2024, un tableau de bord annuel du Service public de gestion des déchets, à l'échelle nationale et par type d'établissement public de coopération intercommunale, des six indicateurs-clefs, incluant la

prévention et le poids des ordures ménagères résiduelles, assortis d'une représentation graphique des trajectoires constatées par rapport aux trajectoires cibles (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, EPCI, régions*).

4. Publier, au plus tard en 2024, un tableau de bord annuel, pour l'ensemble des filières de Responsabilité élargie du producteur et, pour chacune d'elles, des six indicateurs-clefs, incluant la prévention, assortis d'une représentation graphique des trajectoires constatées par rapport aux trajectoires cibles (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, éco-organismes*).

5. Harmoniser, au plus tard en 2024, dans un seul compte-rendu le bilan annuel, par intercommunalité, des actions de prévention et de gestion des déchets ménagers autour des six indicateurs-clefs et du coût du service par habitant (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, EPCI*).

Recommandations

Orientation 2 : renforcer les incitations inspirées de l'économie circulaire

6. Favoriser la mise en place de la tarification incitative en allégeant son coût pour l'intercommunalité grâce à un financement complémentaire porté à 80 % des coûts correspondants sur les premiers exercices (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique*).

7. Instaurer une surtaxe à la taxe de séjour dont le produit serait affecté aux actions relatives à la prévention et à la gestion des déchets (*ministère de la transition écologique et de la*

cohésion des territoires, ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique).

8. Fixer dans la réglementation la liste des actions financées par les intercommunalités et les éco-organismes pouvant être considérées comme dépenses de prévention (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).

9. Autoriser les collectivités territoriales volontaires à confier aux éco-organismes chargés des emballages la vente des produits issus du tri (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, EPCI*).

