

# VISIO CONFERENCE « COMPRENDRE LE FINANCEMENT DES DECHETS »

## Programme :

- Le financement du service public de gestion des déchets - Alexandra Gentric – ADEME
- Recyclage et valorisation des déchets : Modèle économique et éléments de réflexion – Hervé Pernot - VEOLIA

La gestion des déchets est un sujet historique qui touche tout un chacun dans sa vie quotidienne. Mais les modes de fonctionnement et de financement associés sont assez peu connus et méritent de s'y pencher en détail pour les comprendre. Cette demi-journée est organisée dans le cadre du réseau déchets de FNE Provence-Alpes-Côte d'Azur, financé par l'ADEME et la Région. Elle est le premier volet d'un module de deux demi-journées sur la tarification incitative dont l'objectif est de faire monter en compétence le réseau associatif régional (en vu notamment de participer aux commissions consultatives des PLPDMA – Plans Locaux de Prévention des Déchets Ménagers et Assimilés).

## COUTS ET FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE PREVENTION ET DE GESTION DES DECHETS

### COUTS DU SPGD

Il faut d'abord savoir de quoi l'on parle et connaître les différents types de déchets :

- Les déchets ménagers : produits par les ménages, ils sont de la responsabilité des collectivités dans le cadre de son service public ;
- Les déchets d'activités économiques (DAE) : produit par les entreprises, ils ne relèvent pas de la compétence obligatoire des collectivités. Dans la pratique, les collectivités collectent une partie de ces déchets : il s'agit des déchets dits « assimilés ». Les DAE sont gérés par les producteurs initiaux via des contrats spécifiques avec les opérateurs.

Les déchets ménagers et assimilés (DMA) et les DAE sont composés de déchets non dangereux inertes (terre, cailloux, béton, boues de dragage non polluées...), de déchets non dangereux non inertes (bois, déchets végétaux, déchets alimentaires, papier, plastiques...) et de déchets dangereux (amiante, hydrocarbures, ampoules et tout déchet pollué). Les réglementations diffèrent en fonction de ces catégories.

On parle de Service Public pour regrouper les actions de prévention et de gestion mises en place par la collectivité : la collecte des déchets, leur transport et leur traitement final. Dans le coût figure également des charges de structure liées au fonctionnement des services.

Pour comprendre les coûts, on se sert de la comptabilité analytique : il s'agit d'un outil dérivé de la comptabilité générale qui consiste à classer les dépenses de la collectivité selon des familles homogènes de destination et à analyser le total de ces dépenses par catégorie pour en tirer des analyses.

La mise en œuvre d'une comptabilité analytique du service déchets est obligatoire par la LTEVC (Art 98 LTEVC introduit nouvel article L.2224-17-1 au CGCT).

Pour les EPCI (établissement public de coopération intercommunale = intercommunalité), la communication de ces données au sein d'un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public est obligatoire. Il doit être présenté au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante et doit être tenu à la disposition du public (en physique ou sur internet). Ce rapport contient des indicateurs techniques et financiers, notamment le montant annuel global des dépenses liées aux investissements et aux fonctionnements du service, les modalités d'établissement de la redevance spéciale d'élimination des déchets et le coût aidé tous flux confondus et pour chaque flux de déchets avec une analyse de leurs évolutions sur les trois dernières années. Ce rapport est généralement enrichi par les collectivités au-delà des obligations réglementaires, pour être compréhensible par tous.

Pour aider les collectivités dans cet exercice, l'ADEME a créé l'outil « Matrice des coûts » : c'est un cadre de présentation des coûts du service de gestion des déchets adaptable à toutes les collectivités et qui s'appuie sur des règles de remplissage. Ce cadre s'applique à l'ensemble des déchets pris en charge par la collectivité dans le cadre et hors cadre du service public de prévention et de gestion des déchets. De plus, il intègre les amortissements des investissements (ou exige de les calculer si cela n'est pas fait en comptabilité).

Il existe différents coûts, chacun représentant des choses différentes, par exemple :

- Le coût complet : il s'agit de la somme des charges sans aucune recette déduite ;
- Le coût technique : somme des charges auxquelles a été retiré les recettes industrielles liées à la revente des matériaux ;
- Le coût aidé : somme des charges auxquelles on retire les différentes recettes du service (revente de matériaux, soutiens des éco-organismes, subventions publiques, etc.). Il s'agit du coût résiduel supporté par les collectivités et financé par les contributions des usagers.

L'ADEME compile nationalement les chiffres sur un échantillon de collectivités représentatif des collectivités compétentes (dernière compilation de 2019 sur les données 2016 échantillon de 350 collectivités couvrant 21 millions d'habitants) : cela permet d'établir des coûts moyens. Ainsi, en moyenne, le coût restant la charge des collectivités après déduction des recettes (= coût aidé) est de 92,5€ HT par habitant. Ce coût peut être réparti par poste : 1,5€ pour la prévention, 49€ pour la pré-collecte et la collecte, 10€ pour le transfert et le transport, 47€ pour le traitement, 9,5€ pour les charges fonctionnelles et 7€ de TVA. Cf. slides 14 pour les coûts aidés des principaux flux de déchets.

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, sur l'année 2019, 31 matrices ont été validées sur 59 EPCI de la région pour une population de 3,36 millions d'habitants (66% de la population régionale couverte).

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le coût aidé est le double de la moyenne nationale (171 € HT/hab). Cela s'explique par les services proposés (fréquence de collecte, collectes spécifiques en porte à porte...) et les quantités de déchets collectés.

- Les couts des OMR est de 93 € HT/hab. avec 385 kg/hab. collectés soit plus de 130kg que pour la moyenne nationale. Le coût de traitement régional n'est pas supérieur au national sur l'incinération, mais l'est sur le stockage (environ 20-40€ de plus) – cf. slide 18 ;
- Les couts pour le verre 2,8 € HT/hab., un chiffre proche de la moyenne nationale – slide 19 ;
- Les coûts pour le carton sont de 16 € HT/hab. contre 9,8€ en France : l'écart s'explique majoritairement par une collecte plus onéreuse (porte à porte) – slide 20 ;
- Les coûts pour les déchèteries sont de 33 € HT/hab. contre 20,7€ en nationale avec plus de 120kg de plus en région – slide 21.

### Questions :

*On ne trouve pas les rapports dans les communes, pourquoi ?* → Les rapports sont faits au niveau des établissements publics de coopération intercommunal (EPCI) (communauté de communes, d'agglomération) ou encore des syndicats de collecte et non des communes.

*Cette matrice des coûts est-elle remplie par les collectivités sur la base du volontariat ?* → Oui, il s'agit d'une démarche volontaire, mais elle peut être obligatoire pour l'attribution de certaines aides financières.

*Y'a-t-il un coût à privilégier pour comparer les collectivités entre elles ?* → De façon globale, l'ADEME préconise de commencer par le coût aidé global, puis par flux et par poste (pré collecte, de traitement etc.) pour comprendre les écarts.

*En quoi consiste la prévention présentée sur le graphique des coûts aidés et répartition recette/charge ?* → Il s'agit des actions de prévention qui peuvent être mises en place par les collectivités (sensibilisation, compostage domestique/partagé, action autour du zéro déchet, animation).

*Comment expliquer cette différence de quantité de déchets entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et nationalement ?* → On peut imaginer que la fréquentation touristique et les activités économiques ont un impact. Il n'est pas évident d'aboutir à une vraie réponse sur ce sujet, mais les deux sujets précédents rentrent en compte ainsi que les déchets d'activité économique. Ces derniers représentent 40% des déchets collectés en Provence-Alpes-Côte d'Azur alors qu'ils ne représentent que 20% à l'échelle nationale.

*La différence de prix sur la filière du papier est surprenante, comment expliquer que la collecte en porte à porte soit préférée dans la région ?* → On peut imaginer que récolter en porte à porte est moins contraignant pour l'usager et donc préféré au point d'apport volontaire.

*Comment expliquer qu'avec plus de collecte en porte-à-porte en Provence-Alpes-Côte d'Azur les tonnages soient moins importants pour les emballages papiers ?* → Politiquement, le sujet a été porté plus tard en région. Il y a deux régions où cela fonctionne moins bien : Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur car elles sont très urbanisées. Il est « plus compliqué » de trier en ville (40kg collecté / hab.) qu'en milieu rural (80 kg / hab.) => problème de place, rythme de vie plus dense, etc. Certaines collectivités font aujourd'hui de la collecte incitative en augmentant la fréquence de collecte des emballages par rapport aux OMR, et donc le service est supérieur pour les emballages face aux OMR entraînant une diminution des OMR et une hausse des flux de recyclables.

*Pourquoi le mode de récolte n'est pas le même sur toute la région (porte à porte dans le Vaucluse alors que colonne dans le 04) ?* → Chaque collectivité choisit son mode de fonctionnement : il y a donc des modes de fonctionnement différents. On tend quand même vers une uniformisation pour faciliter la compréhension de la population mais le contexte local (rural / urbain) est à prendre en compte.

Serait-il intéressant d'inciter les entreprises à faire appel à des prestataires pour le traitement des déchets en diminuant le service offert par la collectivité ? → Il n'y a pas d'étude spécifique mais la collectivité pourrait décider d'exclure les producteurs qui produiraient plus de x litres de déchets par semaine. Elles sont d'ailleurs obligées de fixer un seuil de prise en charge, avec de grosses disparités suivant les collectivités (par exemple jusqu'à 30m<sup>3</sup> hebdomadaires).

## MODES DE FINANCEMENT DU SPGD

Il existe différents modes de financement du SPGD en France :

- **TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères)** : c'est un impôt dû par le contribuable. Il s'agit d'un outil fiscal du code général des impôts qui confère au service le caractère de service public administratif. Il s'agit d'une taxe additionnelle facultative à la taxe foncière sur le bâti (TFB) et c'est le propriétaire du local qui est imposé que ce soit une habitation ou un local professionnel (récupérable sur les locataires). De plus il y a des exonérations de plein droit pour les bâtiments occupés par les services publics et locaux industriels. Une exonération est également possible mais non obligatoire pour les entreprises qui n'utilisent pas les services (ce mode couvrait 85% de la population française en 2014) ;
- **REOM (redevance d'enlèvement des ordures ménagères)** : c'est une redevance pour service rendu à l'usager. Il s'agit d'un outil économique (Service Public Industriel et Commercial – SPIC) du code général des collectivités territoriales. Dans les acteurs économiques, ne sont soumis à la REOM que les entreprises qui utilisent le service public. Il y a une notion de service rendu liée à cette redevance pour en calculer le montant : il dépend du poids, du volume ou du nombre de personne au foyer. La collectivité est responsable de l'établissement du fichier, du recouvrement, de la gestion des impayés. Différents éléments sont associés à la REOM : la possibilité de part fixe ; les règles particulières pour l'habitat collectif, le recouvrement par l'opposition à tiers détenteur (ce mode couvrait 12% de la population française en 2014) ;
- **BG (budget général)** : les dépenses des déchets sont financées par le recours aux recettes des impôts locaux, il n'y a pas de recettes spécifiques liées aux déchets (cela représentait 3% de la population en 2014) ;
- **RS (redevance spéciale)** : c'est le financement des déchets non ménagers pris en charge par la collectivité. Les EPCI finançant le service par la TEOM peuvent mettre en place une redevance spéciale pour financer la collecte et le traitement des déchets assimilés. Les EPCI finançant le service exclusivement par le budget général sont obligés de mettre en place la RS. Il n'y a pas de RS si l'EPCI a mis en place la REOM. En cas d'instauration, la RS est due par tout établissement dès lors qu'il bénéficie du SPGD. Le montant est calculé en fonction du service rendu et notamment de la quantité de déchets éliminés. Il n'y a pas d'exonération automatique de la TEOM pour les redevables de la RS.

Un cumul des différents modes de financement est possible :

**Obligatoire** : BG + RS

**Compatibles** : BG + TEOM ; RS + TEOM

**Incompatibles** : TEOM + REOM ; BG + REOM ; RS + REOM

L'entité compétente pour le financement est celle qui bénéficie de l'ensemble de la compétence « déchets ménagers » (compétence des EPCI) et qui assure au moins la collecte.

Dans le cas où la collecte est effectuée par un syndicat mixte, il y a deux régimes dérogatoires :

- Institution et/ou perception de la taxe ou redevance pour le propre compte de l'EPCI membres d'un syndicat mixte ;
  - La collectivité peut instituer et/ou percevoir la taxe ou la redevance même si elle a retransféré l'exercice de la collecte à un syndicat mixte.
- En pratique, l'EPCI peut donc percevoir le financement même si la collecte est gérée par le syndicat.

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur le financement par la TEOM est largement majoritaire. Une RS est mise en place dans 21 collectivités territoriales (sur 52) et est souvent partielle (pas tous les flux, toutes les zones) : nous sommes donc très en retard là-dessus.

## RECYCLAGE ET VALORISATION DES DECHETS : MODELE ECONOMIQUE ET ELEMENTS DE REFLEXION – HERVE PERNOT, VEOLIA

Avant, le schéma de gestion des déchets était très simple : collecte des déchets → transport → enfouissement et/ou incinération des déchets.

Aujourd'hui, le flux est beaucoup plus complexe car éclaté en plusieurs flux de matières pour permettre leur valorisation (tri sélectif...). Les déchets sont collectés, évacués et traités dans des installations distinctes dédiées. Plusieurs étapes sont nécessaires avant l'arrivée de la matière en installation de traitement (qui peut être en France ou à l'international), avec des coûts associés à chaque étape. De plus, quelle que soit la matière, il y aura toujours un maillon ultime : le traitement des déchets résiduels qui ne peuvent pas faire l'objet d'une valorisation (et donc enfouis ou incinérés).

Une installation industrielle de traitement des déchets possède différents postes de dépenses (cf. slide 4) :

- Les charges fiscales et réglementaires : ce sont les charges qui s'appliquent à l'opérateur et qui sont liées au contexte légal et réglementaire (il n'en n'a pas la maîtrise) : impôts, redevances, taxes diverses (dont la taxe générale sur les activités polluantes), garanties financières
- Charges d'entreprise : sous-traitance, frais personnels (encadrement, exploitation), frais de structure, entretien maintenance, investissements (bâti, process, machines, engins), provisions (PRS, SLT), frais financiers/emprunts ;
- Coûts filières : coûts de sous-traitance, coût valorisation, coût de traitement des résidus ultimes.

Pour équilibrer, il y a également des recettes : coûts facturés aux clients (clients directs – les entreprises, les collectivités et clients indirects – les citoyens), les soutiens légaux et réglementaires (soutiens CITEO et autres REP) et les recettes des filières : recette de valorisation de matière, valorisation énergétique.

Les coûts par poste (collecte, tri, traitement) sont assez variables, notamment en fonction du flux. Voici quelques ordres d'idées :

- Coût d'un camion de collecte par jour : 800 à 1000€ HT/j pour 1 à 15 tonnes collectées par jour : en milieu rural il y a plus de km pour moins de tonnes ;
- Tri : 200 à 400€ HT/j et 40 à 60€/t pour la mise en balles ;
- Transport des balles : 800 à 1000 € HT/j pour 1 à 15 tonnes transportées ;
- Pour la valorisation, cela dépend du cours des matières.

Exemple du plastique : pour valoriser un emballage il faut le trier, le collecter, le trier/conditionner, le régénérer (nettoyage) et aboutir des billes qui pourront repartir dans un cycle traditionnel de production d'objets en plastique.

Cette filière de recyclage est en concurrence avec la filière pétrolière au niveau de la matière première : moins le pétrole est cher, moins il est intéressant d'utiliser du plastique recyclé...

Le prix de la matière recyclée dépend d'un marché : la valeur du PET clair issu de la collecte sélective (matière des bouteilles d'eau par exemple) est en constante variation (400 à 250€ la tonne entre 2019 à 2021). En raison d'une chute du cours de pétrole au premier confinement, le cours du plastique a également chuté et la matière se vendait à des prix plus bas.

Exemple du carton brun et des JRM (journaux – revues – magazines) : fluctuation de 25€ à 100 / 125€. La demande a augmenté pendant le COVID avec la hausse de la vente en ligne.

Un autre paramètre fait varier les coûts : il s'agit de la TGAP (taxe générale sur les activités polluantes) à laquelle sont soumises les opérations d'enfouissement et d'incinération. Citons le cas d'une ISDND certifiée ISO 14 001 et valorisant 75 % du biogaz capté, la TGAP passe de 17 €HT/t en 2019 à 65 €HT/t en 2025. Par ailleurs, les capacités d'enfouissement des déchets vont être réduites à l'horizon 2025 à une capacité divisée par deux par rapport au tonnage de 2010 (fixé par la loi). Pour autant, notre consommation et notre production de déchets n'a pas été réduite par deux... Donc mécaniquement il va y avoir une augmentation du coût à la tonne enfouie ou incinérée : cela devrait motiver le geste de tri ou du moins la réflexion de produire moins de déchets.

Pour optimiser le modèle économique des déchets, il y a plusieurs axes de réflexion :

- Commencer par limiter sa production de déchets !
- Puis faire de son déchet une matière première (recyclage)
- Former et communiquer auprès de la population pour changer les pratiques (partager et échanger pour sensibiliser sur les enjeux et limiter les dépenses)
- Travailler en concertation pour faire évoluer le modèle
- Relancer la création des outils industriels et redevenir souverain.

### Questions

*Est-ce que le prix du carton neuf est toujours plus intéressant que le prix du carton recyclé ?* → Comme pour le PET le marché fluctue.

*Les chiffres sur les capacités de traitement sont-ils bien pour la région Provence - Alpes - Côte d'Azur* → En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le conseil régional a fixé via son SRADDET des objectifs ambitieux : contraintes en termes de capacités de traitement (réduites de 50%) et définition d'objectifs plus élevés que ceux de la loi de transition énergétique.

*Avez-vous constaté une augmentation des coûts de traitement des filières déchets suite à l'augmentation de la TGAP sur les déchets industriels, et les autres filières comme le plastique et les biodéchets ?* → Dans le cas où des déchets ont été mal triés et qu'ils doivent faire l'objet de refus de tri, le coût est double (pour la collectivité, le prestataire), et cela a des répercussions sur le coup du service public. Les augmentations de coûts ont lieu sur tous les maillons de la chaîne.

*Comment allier les pistes d'optimisation du modèle économique qui requièrent de réduire la production de déchets et le développement des installations industrielles de tri qui ont besoin d'un certain volume pour fonctionner ?* → Il ne s'agit pas d'une contradiction, le coût industriel associé est lié à une quantité de matière traitée. Hors l'économie s'appuie sur des recettes en entrée, des coûts liés à l'installation et des recettes en sortie (revente de matière). Si le produit fini est de qualité, on augmente forcément les recettes. Les unités de recyclage et de valorisation aujourd'hui ont un bassin d'approvisionnement ouvert et non contraint, ce qui n'est pas le cas des activités de traitements ultimes. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, ces installations de traitement ultimes (stockage/incinération) sont affectées

à des bassins de vie, donc le déchet ultime d'un bassin de vie doit être traité dans son bassin de vie. En revanche un déchet de collecte sélective peut sortir de ce bassin.

*Avez-vous des éléments de comparaison de coût entre la collecte classique du plastique sans et avec extension des consignes de tri ?* → Il y aura une augmentation des coûts de la collecte sélective puisque les tonnes collectées augmenteront. Cette augmentation devrait être compensée par les soutiens de Citeo et la revente de la matière. Il y a une grosse disparité sur les prix dans les territoires mais de manière générale les tonnages de recyclés augmentent partout et très fortement là où sont en place les extensions de consignes de tri (Nice : + 20%). Les refus de tri augmentent fortement également, avec également une hausse des coûts. Il y a un fort enjeu sur le plastique. Actuellement :

- 50% des emballages plastiques sont recyclables ;
- 25% sont quasi-recyclables (techniques qui existent mais filières à créer)
- 25% ne sont pas recyclables.

*Une idée du coût économique de traitement des déchets produits par les emballages et est-ce qu'on a une diminution de ces emballages suite au mouvement Zéro déchet ?* → Si l'emballage part dans les OMR, il s'agira du coût des OMR. S'il est trié, dépendra du matériau et du soutien par CITEO. Sur le tonnage national on n'observe pas de baisse (5,3 millions de tonnes d'emballages produites chaque année). Mais le réemploi revient fortement, via la loi AGEC et le cahier des charges de CITEO. Ce dernier a des objectifs à très court terme : 5% des emballages doivent être réemployés d'ici à 2023 et 10% d'ici à 2027. La réduction à la source est évidemment une solution évidente mais le réemploi ne doit pas être négligé.

*Quel est le taux de refus des installations de tri ?* → La moyenne se situe autour de 17% mais peut même aller jusqu'à 17%. Le porte-à-porte amène plus de refus.

Cette journée a été organisée grâce au soutien de l'ADEME (via le CPER) et de la Région SUD :

Financé dans le cadre du CPER



**PRÉFET  
DE LA RÉGION  
PROVENCE-ALPES-  
CÔTE D'AZUR**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

