

Envoyé en préfecture le 17/12/2024

Reçu en préfecture le 17/12/2024

Publié le 17/12/2024

ID : 040-254001977-20241205-DEL_2024_082_1-BF



La gestion des déchets ménagers en France et sur la Côte sud des Landes

-

Le vrai coût de la performance environnementale

Sitcom
Côte sud des Landes AU SERVICE DE SON TERRITOIRE



Préambule

La gestion des déchets ménagers est un sujet hautement sensible.

D'abord parce qu'il s'agit, pour la partie collecte tout du moins, d'un vrai service public de proximité rendu aux habitants et entreprises du territoire.

Ensuite parce que ce secteur, sur le territoire du Sitcom, du département des Landes, de la Région Nouvelle-Aquitaine et donc de la France entière, subit des très fortes augmentations de coûts depuis plusieurs années qui interpellent à juste titre les élus locaux qui ne peuvent corréliser ces augmentations de coûts de gestion avec une amélioration visible de la qualité du service rendu aux usagers.

Cette situation peut générer, sur le territoire du Sitcom comme ailleurs, des crispations autour des budgets à allouer à ce service public qui ont tendance à occulter totalement des débats les efforts importants consentis, les innovations engagées, les projets portés et les performances obtenues...

La situation est commune à l'ensemble des structures à l'échelle nationale : des budgets de gestion des déchets qui augmentent du fait de facteurs exogènes, une mauvaise perception de la situation par certains élus qui peuvent avoir le sentiment d'une structure mal gérée ou déconnectée des réalités économiques de la période.

Ce n'est pas un hasard si la 7^{ème} conférence nationale sur les déchets ménagers du 14 mars 2024 a axé son ordre du jour sur la thématique suivante « Déchets ménagers : que peut le politique ? ». Les débats ont porté sur trois sujets structurants :

- Collectivités et éco-organismes : quel partage des responsabilités ? Quelles missions respectives ?
- Déchets ménagers : que peut la France face à une problématique mondiale ?
- Déchets ménagers plastique : que peut (encore) le politique ?

C'est une bonne chose que les situations rencontrées localement puissent être portées à l'échelle nationale : cela permet de crédibiliser auprès des élus le discours porté par nos syndicats et de « dépayser » le sujet de la charge financière qui pèse sur nos structures publiques.

La présente note a pour but de synthétiser le contexte national et international qui bouscule nos politiques locales, de présenter comment le Sitcom est armé pour faire face à cette situation, mais aussi de prévenir sur la réalité de l'avenir qui se profile sur ce secteur dans lequel la performance environnementale a un réel coût.



1. Un contexte national et international qui bouscule les politiques locales

Le sujet a été évoqué à de nombreuses reprises lors des réunions du Comité Syndical du Sitcom depuis plusieurs années : les budgets de fonctionnement et d'investissement de notre syndicat sont certes bâtis dans le respect des orientations stratégiques portées par nos élus, mais ils sont surtout très fortement impactés par des facteurs totalement exogènes. Fiscalité, marché mondial des matières premières et secondaires, réglementation, développement de nouvelles filières ... sont autant d'exemples qui présentent des impacts financiers importants sur notre structure budgétaire et donc, in fine, sur les habitants du territoire.

L'évolution de la Taxe Générale pour les Activités Polluantes (TGAP)

La TGAP est prélevée sur chaque tonne de déchets incinérée à l'Unité de Valorisation Energétique. Jusqu'en 2020, le taux applicable au Sitcom (3€/tonne) était le taux le plus bas en France, compte tenu de la modernité et des performances de l'UVE.

Conformément à la loi de finances 2019, sur la période 2020-2025, cette taxe est multipliée par 5 pour le Sitcom, se traduisant par une charge supplémentaire annuelle de 1 million d'euros par an.

Évolution du taux de TGAP sur l'incinération (en €/tonne) :

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
€/tonne	3€	8€	11€	12€	14€	15€

Pour l'année 2024, la progression de 2€/tonne se concrétise par une charge supplémentaire de près de 200 000 euros.

La fluctuation des cours de reprise des matériaux

Les recettes de vente des matières issues du tri des usagers sont une source de revenus non négligeables pour le Sitcom. En 2022, ces recettes avoisinaient les 4 M€, soit 25% des recettes totales du Sitcom (hors contributions des collectivités adhérentes).

L'année 2020 avait déjà été marquée par une chute forte des cours des matériaux, générant une baisse des recettes pour le Sitcom de plus d'un million d'euros. L'année 2021, du fait de la reprise de l'activité, a vu quant à elle une reprise positive des cours de rachat. Celle-ci s'est confirmée sur le début de l'année 2022 permettant de générer des résultats excédentaires. Pour autant, la fin de l'année 2022 a commencé à montrer des signes de dégradation des marchés avec la chute de certains cours (ex : le carton, mais également le plastique et le papier).

L'année 2023 a connu un véritable effondrement des marchés de reprise, ayant pour conséquence directe sur le budget Valorisation du Sitcom, une nouvelle perte de recette de plus d'un million d'euros. Au-delà du budget valorisation, ce manque à gagner impacte directement le budget général qui devra subventionner de façon équivalente l'activité de valorisation matière.



Une nouvelle fois, la volatilité des marchés appliquée aux ressources d'un établissement public rend hasardeuse les projections financières réalisées. Il conviendra, dans un avenir très proche, de pouvoir neutraliser dans nos prospectives et équilibres financiers ces recettes sur lesquelles le Sitcom n'a aucune maîtrise.

Il est important de souligner que ces baisses de recette surviennent alors même que le territoire n'a jamais été aussi performant en matière de tri ! La mise en place de l'extension des consignes de tri début 2022, la densification des points tri, la simplification du geste de tri, l'amélioration des performances du tri mécanisé, le développement de nouvelles filières de tri en déchetteries et le travail engagé auprès des entreprises du territoire a permis de collecter davantage de déchets recyclables.

Cette décorrélation forte entre performances du territoires et conséquences financières associées contribue à généré des incompréhensions importantes par les acteurs du territoire.

Le coût des matières et consommables

Après la reprise de l'activité économique qui a fait suite à la période de crise sanitaire, les tensions internationales de l'année 2022 ont conduit à une évolution importante des coûts de fonctionnement du Sitcom, du fait de l'envolée des coûts de nombreuses matières premières. Cette situation est bien entendu identique pour l'ensemble des collectivités ; elle est malgré tout d'autant plus vraie pour les collectivités à fortes activités « industrielles », comme cela est le cas du Sitcom qui, du fait de son champs de compétence, est un très fort consommateur de matières premières impactées par la crise.

A ce jour, la décroissance des prix n'a toujours pas été engagée, loin de là.

Les tarifs de prestation, d'achat de matières, de véhicules roulants... demeurent à des niveaux élevés, voire très élevés. Le budget primitif du Sitcom pour l'année 2024 a été réalisé en tenant compte de cet état de fait.

Une réglementation européenne et nationale poussant à la performance, mais qui n'est pas sans impacts financiers

Depuis dix ans, la France et l'Europe sont à l'origine de plusieurs textes définissant des objectifs ambitieux en termes de gestion des déchets. Ces objectifs, aussi pertinents soient-ils, génèrent des contraintes directes sur les établissements publics concernés.

A titre d'exemple :

- La stratégie nationale bas carbone (SNBC) dont l'objectif est la neutralité carbone et qui impose une réduction de 37% des émissions de CO₂ en 2030 (en comparaison à 2015) et de 66% en 2050.
- Le Plan National de Prévention des Déchets pour 2021-2027 qui fixe l'objectif de réduction de 15% des DMA/habitant en 2023 (par rapport à 2010), plan repris au sein du SRADDET de la région Nouvelle Aquitaine.
- La loi AGEC avec l'application au 1^{er} janvier 2023 de l'extension des consignes de tri (ECT), la généralisation du tri à la source des biodéchets au 1^{er} janvier 2024, la consigne pour le recyclage sur les bouteilles en plastique pour boisson à usage unique reportée mais non oubliée...
- Le concept de Responsabilité élargie de producteur (REP), initié par l'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économique), repris dans le code de l'environnement et accentué par la loi AGEC,

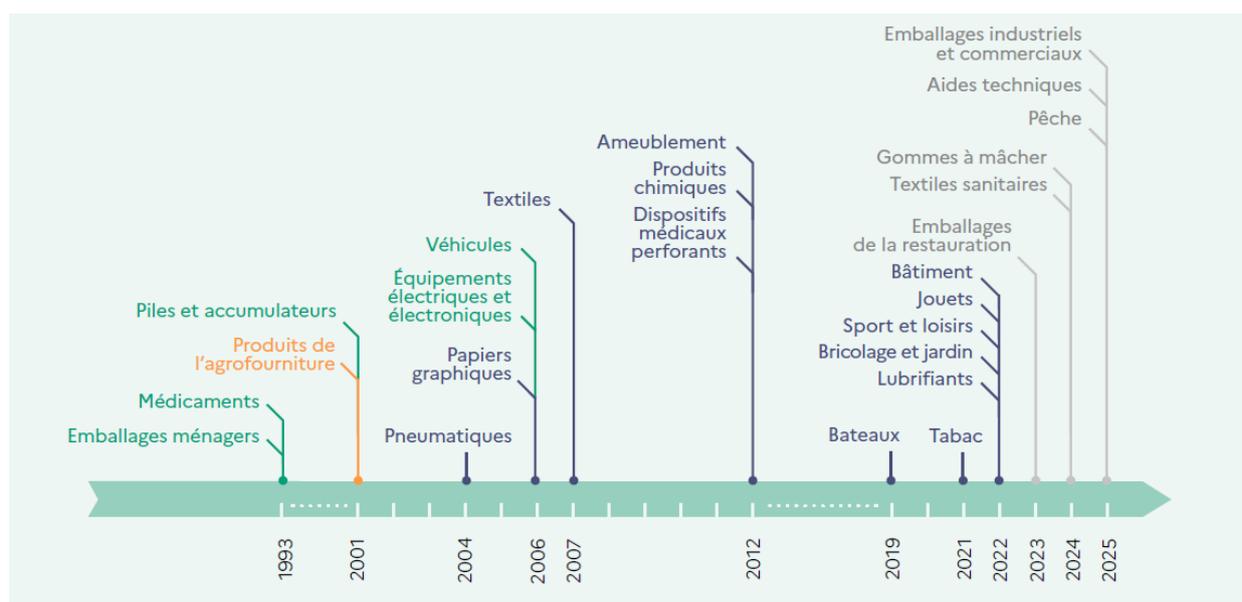


Bien évidemment, à l'instar de ses homologues et la plupart du temps en anticipation des objectifs réglementaires, le Sitcom n'échappe pas à l'ensemble de ces évolutions règlementaires qui nécessitent de consentir à des investissements lourds et récurrents afin de créer, moderniser et/ou adapter les installations. Mais le simple fait d'investir ne suffit pas, il convient de modifier l'organisation interne des services, de former les personnels, d'entretenir les nouveaux matériels et bâtiments...

A l'échelle du Sitcom, et sans que cette liste soit exhaustive, l'extension des consignes de tri a conduit à une dépense globale de plus d'un million d'euros, la mise en place du tri à la source des biodéchets entraîne un surcoût de 890 000 euros par an, l'adaptation des déchetteries pour l'installation des zones de réemploi conduit également à une évolution significative des dépenses de structure.

Des filières REP de plus en plus nombreuses, mais coûteuses

En complément des charges évoquées ci-avant, il paraît important d'évoquer ici le sujet du déploiement des filières de Responsabilité Élargie des Producteurs (dites filières REP). Depuis la première (et plus importante en termes financiers) d'entre elles, à savoir la REP emballages, le rythme de déploiement de ces filières s'est largement accéléré ces dernières années, jusqu'à disposer de 24 filières à échéance 2025.



Sur ces dernières années, de nombreuses REP ont donc vu le jour (articles de bricolage et de jardin, jouets, articles de sport et très récemment la REP PMCB pour les déchets du bâtiments). Le Sitcom s'est systématiquement positionné en territoire pilote et a engagé une dynamique permettant de mettre en œuvre des systèmes innovants et performantes de tri et de recyclage des déchets concernés.

Le principe fondamental des filières REP repose sur le fait que les producteurs doivent assurer le financement et/ou l'organisation de la collecte et du traitement des déchets, issus des produits qu'ils mettent sur le marché. Derrière cet objectif séduisant se cache une autre réalité : les soutiens versés par les éco-organismes ne couvrent jamais la totalité des coûts nets réels des déchets concernés par la REP. En effet, la mise en œuvre de ces REP engendre également des surcoûts pour les collectivités, liés aux évolutions internes (adaptation des déchetteries, formation des agents, mise en place de nouveaux contenants...).



Aujourd'hui, seules les filières REP emballages et papiers ont un objectif de prise en charge des coûts à raison de 80% pour la REP emballages et 50% pour la REP Papiers. Le reste à charge pour le Sitcom doit, par conséquent, être financé par d'autres leviers qui s'avèrent être, in fine, les habitants du territoire.

La compétence traitement largement impactée

Lorsque l'on évoque la gestion des déchets, deux compétences se complètent : la compétence Collecte et la Compétence Traitement.

Le Sitcom exerce ces deux compétences pour les quatre communautés de communes qui le composent, mais uniquement la compétence Traitement pour l'agglomération du Grand Dax.



La structure des coûts du Sitcom est similaire à celle de l'ensemble des collectivités comparables : deux tiers des coûts sont liés à la compétence Traitement, et un tiers à la compétence Collecte.

Les sujets évoqués ci-avant (fiscalité, coûts de reprise des matériaux, évolutions réglementaires, filières REP...) impactent quasi-exclusivement la compétence Traitement. Cette situation conduit inmanquablement à creuser l'écart entre les budgets liés à ces deux compétences.

Des soutiens financiers pas à la hauteur des enjeux

Contrairement aux communes ou intercommunalités, qui perçoivent des dotations et subventions de l'Etat leur permettant parfois de financer des projets d'investissements à plus de 80%, le Sitcom ne bénéficie d'aucun dispositif de soutiens étatiques.

Ainsi, l'ensemble des investissements du Sitcom doit être porté sur fonds propres, exceptées quelques opportunités de positionnement sur des appels à projets de l'ADEME, la Région ou l'Europe. Ces accompagnements sont appréciables et le Sitcom s'est justement engagé en 2022 dans une démarche proactive de recherches de subventionnements pour l'ensemble de ses initiatives, mais les niveaux de soutiens qui peuvent être obtenus restent modérés au regard des enjeux financiers colossaux liés à l'activité de gestion des déchets.



2. Le Sitcom, un territoire d'innovations et de performances qui permet de jouer un rôle d'amortisseur

La production des déchets, à l'échelle nationale, atteignait en 2021 près de 561kg/habitant/an. Même si cette production tend à se stabiliser depuis 2022, la France demeure au-dessus de la moyenne européenne.

Sur son territoire, le Sitcom gère près de 300 000 tonnes de déchets par an, soit 1 650 kg/habitant/an, trois fois plus que la moyenne nationale ! Bien sûr, cet indicateur n'illustre pas le fait que les habitants du territoire produisent plus de déchets qu'ailleurs en France. Ces tonnages exceptionnellement élevés sont le fruit de deux facteurs principaux : d'une part l'impact touristique du territoire, qui fait doubler notre population résidente, et d'autre part l'intégration des déchets des entreprises au sein du service public. Ces deux facteurs, qui sont des indicateurs positifs de dynamisme du territoire, impactent inmanquablement le coût de gestion de nos déchets.

Un socle organisationnel solide

L'organisation du Sitcom, qui fête en 2024 ses 55 ans d'existence, est bâtie sur un socle solide qui doit faire la fierté de notre territoire :

- Des choix stratégiques passés opérés par les élus locaux qui se sont révélés pertinents : la construction de l'UVE, mise en service en 2016, tout comme la modernisation de la Plateforme de recyclage, ont fait de ces deux outils industriels des sites structurants au-delà du territoire du Syndicat qui nous sont dorénavant enviés par bon nombre de structures publiques ou privées.
- Une dynamique d'évolution des tonnages positive : chaque année et depuis 10 ans de moins en moins d'ordures ménagères (alors que la population augmente), davantage de tri, une tendance à la réduction globale des déchets produits...
- Des performances environnementales excellentes : avec un taux de valorisation des déchets de plus de 95% en 2023 (tous types de déchets confondus), l'empreinte environnementale des activités du Sitcom est clairement positive !
- Une haute qualité de service rendu aux usagers, illustrée par exemple par un taux de couverture du territoire par nos déchetteries deux fois plus dense que la moyenne nationale, avec des services à disposition des habitants inégalés par ailleurs (diversité des filières de tri, horaires d'ouverture, accessibilité et sécurité...).

Ces bons résultats se traduisent aussi sur l'aspect financier global des coûts de gestion des déchets sur notre territoire : une tonne de déchets sur le territoire du Sitcom coûte 136 € à la collectivité, contre 193 € en moyenne nationale. **La gestion des déchets sur le territoire du Sitcom coûte donc 30% de moins que sur le territoire français !**



Quel coût pour le territoire aurait eu l'inaction ?

S'il est aisé de chiffrer le coût des investissements et nouveaux services développés par le Sitcom ces dernières années, il est également possible d'évaluer le coût, au sens large du terme, qu'auraient engendré une inaction ou des mauvais choix politiques pour le territoire.

Sur les outils de traitement tout d'abord : le projet de construction de l'Unité de Valorisation Energétique, représentant un budget de 80M€, permet aujourd'hui au Sitcom d'être le seul syndicat du bassin lando-basque serein quant au maintien de ses capacités de traitement à moyen et long terme ;

- Les unités de TMB (tri mécano-biologique) construites par trois autres structures publiques (pour des budgets similaires à celui de notre UVE) sont remises en cause par la réglementation et la question de leur fermeture imminente se pose sérieusement
- La TGAP sur les installations de stockage atteint des niveaux à 60€/tonne (contre 15€/tonne au maximum pour notre UVE)



Sur le développement du tri ensuite. S'il faut casser l'idée reçue selon laquelle trier nos déchets rapporte de l'argent, le développement du tri (et notamment par le biais de l'extension des consignes de tri engagées début 2022 sur le territoire du Sitcom, un an avant l'obligation réglementaire) permet de maîtriser l'envol du coût de gestion de nos déchets. Ainsi, ce coût de gestion serait 40% plus élevé sans l'ensemble des filières de tri développées par le Sitcom.

La densité de notre réseau de déchetteries, ainsi que la qualité du service qui est proposé, permet au territoire de ne pas subir les dépôts sauvages de masse qui peuvent être constatés ailleurs (et donc les coûts financiers et environnementaux associés).

Enfin, la maîtrise de l'ensemble de nos activités en régie (collecte et traitement) procure aujourd'hui au Sitcom une sécurité financière en comparaison aux syndicats ayant opté pour le transfert à des prestataires privés de leurs missions, et qui subissent tous des augmentations de coûts bien supérieures à celles constatées par le Sitcom.



Une politique d'engagement renforcée sur le territoire

Bien entendu, le fonctionnement du Sitcom ne repose pas uniquement sur ces éléments fondateurs. La dynamique d'innovations se poursuit année après année, en accompagnant et anticipant autant que possible les grandes thématiques techniques, réglementaires ou sociétales auxquelles notre territoire est confronté.

Cette volonté s'est traduite notamment dans la Feuille de Route 2021-2026 du Sitcom, élaborée par les élus au début du mandat actuel.



Autour de ses 5 axes structurants, le Sitcom a clairement engagé une nouvelle dynamique pour le développement de son territoire, en mettant notamment l'Economie Circulaire au centre de ses préoccupations.

Au-delà d'un terme à la mode pour certains, ces actions se traduisent très concrètement dans les projets portés par le Sitcom :

- L'élaboration d'un plan d'Action du Sitcom pour la Transition vers une Economie Circulaire (PASTEC), comprenant 24 actions très opérationnelles permettant d'accompagner les changements de pratiques des habitants et structures du territoire. Parmi les projets figure notamment la création d'un Pôle Economie Circulaire sur le territoire, véritable laboratoire d'innovations permettant d'identifier de nouvelles filières locales de recyclage et de valorisation de nos déchets
- L'élaboration d'un nouveau Programme Local de Prévention des Déchets Ménagers et Assimilés (PLPDMA), permettant de produire toujours moins de déchets
- La priorité donnée à la maîtrise des coûts de notre service public, par les biais de nombreuses actions engageantes : la création d'un observatoire des coûts a constitué la première étape vers une meilleure maîtrise de nos activités et l'identification de leviers complémentaires permettant d'en maîtriser l'impact financier. Au-delà, des actions très opérationnelles ont été engagées afin de réduire nos charges de fonctionnement (optimisation des tournées de collecte, basculement de la collecte traditionnelle vers de la collecte en camion grue, engagement d'investissements sur l'UVE et la Plateforme permettant de réduire les coûts de fonctionnement, optimisation de l'organisation des services...)



Des résultats qui permettent de limiter l'impact des facteurs externes

La dynamique d'amélioration continue engagée par le Sitcom, sous l'impulsion de ses élus, est clairement intégrée à la Feuille de Route 2021-2026.

Les nombreuses modifications structurelles engagées ces dernières années (à la fois organisationnelles, techniques, financières ou administratives) ont permis au Sitcom non pas de compenser totalement, mais au moins de limiter l'impact financier que les facteurs externes exposés ci-avant représentent sur une structure publique de gestion des déchets.

Ainsi, contrairement à d'autres structures similaires de la Région Nouvelle-Aquitaine, le Sitcom a pu amortir les augmentations de ses budgets par des baisses structurelles engagées par ailleurs. Ces baisses ont consisté par exemple en :

- La refonte de plusieurs programmes d'investissements et réorientant les priorités structurelles, sans pour autant grever de manière trop impactante le nécessaire renouvellement des équipements et bâtiments du syndicat
- La renégociation à la baisse de contrats de prestations
- L'optimisation de nos recettes, notamment celles issues de la redevance spéciale
- Le déploiement de nouvelles filières REP afin de disposer au plus tôt de soutiens des éco-organismes
- ...

A titre d'illustration, sur l'année 2023, les surcoûts imprévisibles s'étaient élevés à 4 205 000 €. Les actions engagées par les services avaient alors permis d'engager des économies durables à hauteur de 1 818 000 €, ramenant le déficit résiduel à 2 387 000 €.



3. Un principe de réalité à intégrer : malgré les efforts, un coût de gestion qui n'aura de cesse d'augmenter à l'avenir

Le Sitcom cherche continuellement à maintenir un haut niveau de service à destination de l'ensemble des habitants du territoire.

Cela se traduit sur le terrain par, entre-autres, la garantie de la continuité du service de collecte et de traitement, la réponse aux demandes spécifiques, la sensibilisation des populations sur le tri, l'accompagnement des professionnels et des collectivités, le maintien d'un rythme d'entretien et de modernisation de nos équipements et bâtiments...

Toutes ces actions d'importance, largement appréciées et plébiscitées par les habitants du territoire, se traduisent par une augmentation moyenne annuelle depuis 2020 de 6% des dépenses de gestion des déchets.

Cette trajectoire rencontrée par le Sitcom est partagée par la totalité des syndicats de déchets de Nouvelle-Aquitaine, mais également au-delà bien entendu. Tous constatent que ces évolutions sont davantage liées à des coûts contraints qu'à des coûts choisis. Il ne fait plus aucun doute pour les professionnels de la gestion des déchets que les pistes d'optimisation lancées individuellement en interne ne peuvent plus être une réponse à la hauteur des enjeux actuels et ne peuvent pas endiguer l'évolution globale du coût de gestion des déchets.

L'association « Intercommunalités de France » dans sa publication de janvier 2024 écrit : « *Les dépenses de gestion des déchets ménagers ont considérablement augmenté. Ces dernières n'ont eu de cesse d'augmenter à un rythme soutenu, passant de 4.9 milliards d'euros en 2000 à 10.9 milliards d'euros en 2020. Cela représente une augmentation de 4.6% par an en moyenne. Les dépenses du service public de gestion des déchets représentent 59.2% des dépenses totales de gestion des déchets qui s'élèvent à 18.4 milliards d'euros en 2020. Cette trajectoire haussière est amenée à se prolonger, notamment au regard des investissements à porter* ».

Aussi, lorsque le sujet d'un assujettissement potentiel, dès 2028, des unités d'incinération (dont l'UVE du Sitcom) à la taxe carbone est posé par les autorités, la publication de l'association *Intercommunalités de France* prend tout son sens pour les professionnels publics que nous sommes. Même si les modalités pratiques de l'application de cette mesure ne sont à ce jour pas connues, il n'en demeure pas moins que cette taxe conduirait à une nouvelle progression du coût de traitement de 30 à 40%, soit un enjeu de plusieurs centaines de milliers d'euros pour notre structure. Une fois de plus, c'est la compétence Traitement qui subira les augmentations liées à ces évolutions réglementaires...

De la même manière, de nouvelles obligations pèseront inévitablement sur nos structures de gestion des déchets dans les années à venir. C'est le sens de l'histoire et de l'amélioration de notre empreinte environnementale. Il faudra s'y adapter et valoriser ces actions sur nos territoires.



Le territoire se retrouve donc aujourd'hui face à un choix qui n'en est pas vraiment un :

- Poursuivre dans la dynamique vertueuse de réduction de nos impacts environnementaux et accepter le fait que cette volonté se traduise par des coûts de gestion de plus en plus importants
ou
- Opter pour une politique plus conservatiste, voire de recul, qui pourrait éventuellement se traduire à court terme par quelques économies sur certains postes de dépenses, mais qui augmenterait à coût sûr la facture à moyen et long terme.