



Connaissance des coûts de gestion : Les réponses à vos principales questions

1. Qu'en est-il de la connaissance des coûts de la gestion des déchets ?
2. Quelles sont les obligations des collectivités locales en matière de suivi des coûts du service public d'élimination des déchets ?
3. Quel est le coût moyen de gestion des ordures ménagères aujourd'hui ?
4. Quelle a été l'évolution des coûts depuis 10 ans ? Pourquoi ? La collecte sélective est-elle en cause ?
5. Quelle incidence des milieux (urbain, rural...) sur les coûts ?
6. Quelle est l'évolution à prévoir pour les prochaines années ? Pourquoi ?
7. Peut-on freiner cette évolution à la hausse et comment ?
8. Constate-t-on une différence de coût entre les services déchets gérés en régie directe par les collectivités et ceux confiés à des prestataires privés ?
9. La mise en place de la REP peut-elle contribuer à une meilleure maîtrise des coûts ?
10. Comment la prise en charge des coûts se répartit-elle entre collectivités et industriels dans le cadre de la REP ? Comment est-elle calculée ?
11. La prise en charge des coûts par les producteurs doit-elle être totale ?
12. Existe-t-il une base de données de référence permettant aux acteurs de se comparer ?
13. Sinon, en est-il prévu ? A quel niveau (régional, national) et à quelle échéance ?

1. Qu'en est-il de la connaissance des coûts de la gestion des déchets ?

Le compte national de gestion de la dépense courante des administrations publiques locales pour les déchets municipaux

Etabli par l'IFEN (Institut Français de l'Environnement) dans le cadre des travaux de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, le compte national de gestion de la dépense courante des administrations publiques locales pour les déchets municipaux renseigne principalement sur la dépense nationale et sa répartition, et permet d'apprécier les évaluations de coûts réalisées par ailleurs.

Selon les données provisoires publiées par l'IFEN en avril 2006, les dépenses de protection de l'environnement (dépense courante et dépense en capital) ont représenté en 2004 près de 33,5 milliards d'euros, soit un peu plus de 2% du PIB.

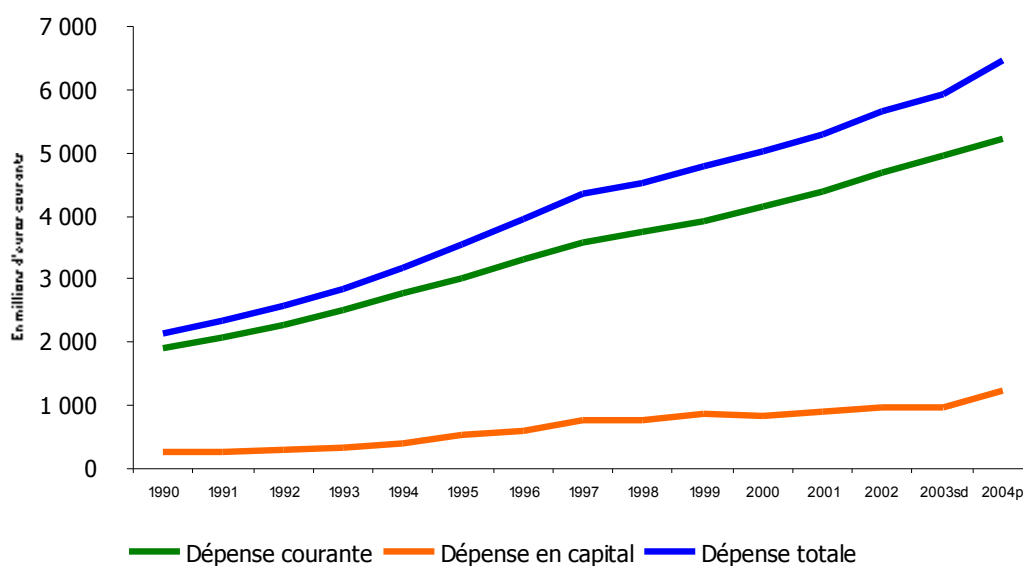
Les dépenses liées à la gestion des déchets sont estimées à 11,1 milliards d'euros, se plaçant ainsi en 2^{ème} position juste derrière celles consacrées aux eaux usées. Elles ont progressé de près de 5% par rapport à 2003 sous l'effet principalement de la croissance des investissements (+ 17,9%).

Près de 6,5 milliards d'euros ont été dépensés pour la gestion des déchets municipaux, 1,2 milliards ayant été consacrés aux investissements.

La dépense courante qui contribue au seul fonctionnement des services publics d'élimination des déchets représente quant à elle 5,2 milliards d'euros, soit en moyenne près de 85 euros/habitant. Les recettes directes issues de la vente des matériaux, de l'énergie ou du compost, des organismes agréés (Adelphe et Eco-Emballages) ou encore des subventions de fonctionnement couvrent près de 14% de la dépense et sont estimées à 700 millions d'euros. 4,5 milliards d'euros restent à la charge des collectivités, soit près de 75 euros/habitant ou encore 130 euros/tonne collectée.

Ces dépenses résiduelles sont financées selon les cas par la TEOM, la REOM, la redevance spéciale et le budget général. (Voir rubrique financement du service public d'élimination des déchets).

La dépense de gestion des déchets municipaux



*sd : semi-définitif
p : provisoire*

Des études technico-économiques plutôt que des enquêtes statistiques

La diversité des éléments de contexte influant sur les coûts de la gestion des déchets ainsi que la faiblesse et l'hétérogénéité de leur suivi analytique au niveau local limitent fortement la pertinence des enquêtes à caractère statistique. Ces faiblesses se retrouvent également dans les autres pays européens.

L'ADEME initie régulièrement de nouvelles études, dont au programme 2006/2007 :

- * Les prix de la mise en décharge (fin 2006)
- * Le coût de la gestion organique des déchets ménagers (fin 2007)
- * Le coût de l'incinération (fin 2007)

Une analyse des coûts encore très peu développée dans les autres pays européens

L'analyse des coûts liés à la gestion des déchets est encore très peu développée en Europe et les données disponibles restent fragmentaires. De plus, la grande variation des méthodes utilisées réduit fortement les possibilités de comparaison.

A l'instar des difficultés rencontrées au niveau national, la comparaison des coûts de traitement des déchets entre pays différents est rendue particulièrement complexe par une série de facteurs encore plus différenciés selon les contextes locaux (réglementation, taille et champ d'activité des municipalités, degré de maturité des systèmes de collecte sélective, degré de mise en œuvre du principe de Responsabilité Elargie du Producteur, etc.).

2. Quelles sont les obligations des collectivités locales en matière d'évaluation des coûts du service public d'élimination des déchets ?

Plusieurs responsabilités incombent aux collectivités locales en matière d'évaluation des coûts :

- * la première est d'établir un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets, conformément à la loi du 2 février 1995. Celui-ci comporte obligatoirement des indicateurs financiers parmi lesquels le montant annuel global des dépenses du service et les modalités de financement, le montant annuel des principales prestations rémunérées à des entreprises sur contrat (voir la rubrique Outils et Méthodes – Rapport annuel) ;
- * la deuxième concerne exclusivement les collectivités ayant choisi comme mode de financement la redevance : elles ont alors une obligation de création d'un budget annexe et d'équilibre du budget ;
- * la troisième, plus récente (loi de finances rectificative de 2004) s'applique aux collectivités de plus de 10 000 habitants ayant institué la TEOM et assurant au moins la collecte des déchets ménagers. Elles doivent retracer dans un état spécial, annexé aux documents budgétaires le produit perçu au titre de la TEOM, et les dépenses directes et indirectes afférentes à l'exercice de la compétence « élimination des déchets ».

3. Quel est le coût moyen de gestion des ordures ménagères aujourd'hui ?

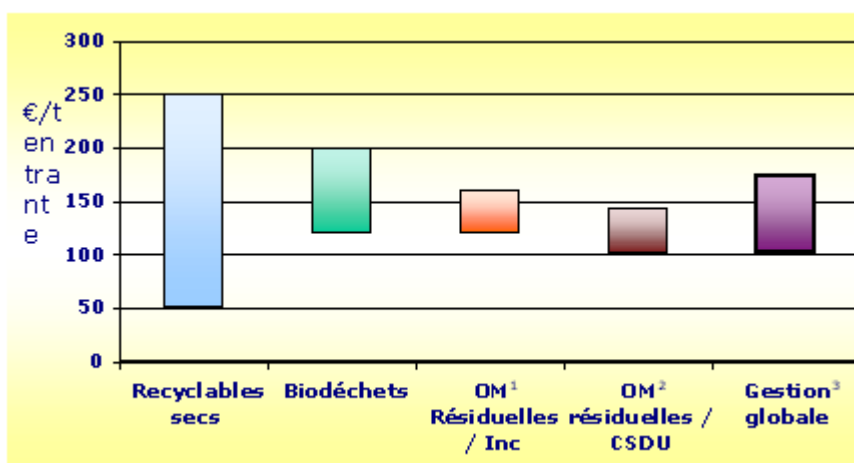
Le coût de gestion globale des ordures ménagères à la charge des collectivités, ou « coût aidé » (après déduction des recettes industrielles, des subventions et autres soutiens) se situe généralement entre 100 et 175 euros/tonne, soit 30 à 75 euros/habitant/an.

Le coût technique (avant déduction des subventions et soutiens) se situe plutôt entre 130 et 220 euros/tonne, soit 40 à 95 euros/habitant/an.

Certains schémas d'organisation en milieu spécifique (notamment rural) peuvent conduire à des coûts plus élevés. Par ailleurs, il faut y ajouter la gestion des autres déchets municipaux (déchets dangereux des ménages, encombrants, déchets verts) qui occasionnent une dépense de 8 à 12 euros/habitant/an.

Les fourchettes de coûts traduisent la grande variété des contextes locaux, de l'organisation du service et du niveau de maturité des opérations :

Figure 1 : état des coûts résiduels à la charge des collectivités



1 - collecte des ordures ménagères résiduelles et incinération

2 - collecte des ordures ménagères résiduelles et mise en centre de stockage des déchets ultimes

3 - ensemble des opérations de gestion des ordures ménagères

Source : Etude des coûts 2001 de la collecte sélective et du tri des ordures ménagères

Ces facteurs de dispersion des coûts sont identifiés par les études à caractère technico-économique menées par l'ADEME (pour en savoir plus, consultez les rapports et synthèses disponibles dans la rubrique ci contre)

L'écart plus important des fourchettes de coûts en euros/habitant par rapport aux données en euros/tonne tient à la variation selon les situations de la production de déchets par habitant. Du fait du renchérissement des modes de traitement, les charges de collecte et les charges de traitement tendent à s'équilibrer.

4. Quelle a été l'évolution des coûts depuis 10 ans ? Pourquoi ? La collecte sélective est-elle en cause ?

Le coût de la gestion des déchets a globalement doublé au cours de la dernière décennie.

Cette très forte évolution des coûts a correspondu au passage du " tout décharge sans précaution " au " multi filière propre ", avec un gain environnemental notable. Elle fut principalement liée à :

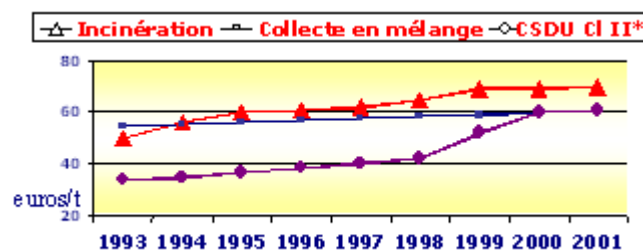
- * la modernisation des filières préexistantes sous l'effet du renforcement des contraintes environnementales (principalement l'incinération et la décharge, voir figure 2) ;
- * le développement de nouveaux services (notamment déchèteries, collectes sélectives et tri des recyclables secs, gestion des biodéchets) ;
- * l'augmentation de la production de déchets et, plus encore, l'augmentation de la quantité de déchets pris en charge par le service (encombrants, déchets verts, etc.).

Cependant, l'évolution des coûts fut et reste très variable selon les situations locales, tant en termes d'ampleur que de rythme :

- * selon le niveau initial du service et les mutations opérées ;
- * selon la programmation des diverses étapes de modernisation sur la période.

Les études détaillées montrent que même sans la mise en œuvre des collectes sélectives, l'évolution générale des coûts de gestion des déchets aurait été en final de même ampleur. Le plus souvent, la mise en place des collectes sélective a précédé la modernisation de la gestion des déchets résiduels : elle est donc apparue comme le premier facteur de renchérissement du service. Depuis lors, les coûts de gestion des divers flux de déchets se sont très nettement rapprochés et dans bon nombre de collectivités, l'enjeu économique se porte maintenant sur la gestion des déchets résiduels.

Figure 2 : évolution des coûts des filières initiales



* Centre de stockage des déchets ultimes de classe 2

5. Quelle incidence des milieux (urbain, rural...) sur les coûts ?

Les études récentes font ressortir les mêmes dispersions de coûts quels que soient les milieux.

De façon générale, les facteurs de variation des coûts du service déchets sont très nombreux et l'analyse montre que les paramètres de gestion (niveau d'optimisation) et les choix locaux d'organisation qui relèvent de l'initiative des collectivités locales ont une influence prépondérante sur les coûts. Cet état de fait tend à niveler l'incidence spécifique du milieu.

Toutefois, les contextes de milieux plus extrêmes, en termes par exemple de ruralité, d'incidence touristique ou de situation montagnarde caractérisée, peuvent conduire à des coûts plus élevés.

En tout état de cause, si la croissance des coûts en fonction du niveau de ruralité, qui ressortait de l'étude ADEME-AMF de 1998 (consultable dans cette même rubrique), n'est pas confirmée par les études plus récentes, cela tient principalement au fait que non seulement les sites étudiés présentent des caractéristiques de ruralité moins extrêmes que les hypothèses prises en compte dans l'étude de 1998 et qu'ils bénéficient également d'organisations de gestion des déchets à l'évidence correctement adaptées à leur contexte.

6. Quelle est l'évolution à prévoir pour les prochaines années ? Pourquoi ?

A l'échelle nationale, les perspectives de renchérissement d'une gestion modernisée des déchets apparaissent désormais globalement modérées, d'autant que des marges d'optimisation restent à exploiter.

Toutefois, selon les secteurs géographiques et les opérations, ces perspectives apparaissent beaucoup plus variables car très dépendantes des conditions locales telles que :

- * le niveau de modernisation déjà atteint ;
- * l'évolution des quantités de déchets à la charge de la collectivité ;
- * la rationalité du service et son adaptation au contexte local ;
- * l'évolution du marché local de la gestion des déchets.

La situation ne saurait donc être considérée stabilisée et la maîtrise des coûts acquise, ne serait-ce que du fait du développement de l'internalisation des coûts et des filières dédiées.

En tout état de cause, la lisibilité en la matière reste très insuffisante, tant pour les Pouvoirs Publics en charge de la conduite de la politique déchets, que pour les collectivités locales en charge de la gestion du service public correspondant. A ces deux niveaux, la capacité d'évaluation et de suivi des coûts est encore très déficiente.

De la même façon, la réalité des coûts du service et de son financement échappe totalement aux usagers du service, pourtant contributeurs à plus d'un titre (contribuables, usagers, consommateurs) et acteurs incontournables.

En conséquence, la pertinence de l'analyse des situations locales et des enjeux correspondants, tant au niveau des plans départementaux que des projets locaux, et la qualité du suivi des opérations en place revêtent une importance de premier ordre.

7. Peut-on freiner cette évolution à la hausse et comment ?

La maîtrise des coûts relève grandement :

- ✗ d'une optimisation continue des opérations en place. Il est pour le moins logique qu'après une décennie plus particulièrement consacrée à la mise en place de nouveaux équipements et services, l'attention des collectivités se porte sur leur optimisation ;
- ✗ du développement d'une approche prévisionnelle plus systématique et précise de l'évolution des contraintes, des besoins, des solutions envisageables et des coûts correspondants ;
- ✗ d'une anticipation par rapport au risque de pénurie d'exutoire et de dégradation des conditions du marché local de la gestion des déchets. En effet, la raréfaction des exutoires peut conduire à de fortes hausses des prix ;
- ✗ de la prévention de la production des déchets.

Cela peut justifier dans bien des cas des audits et études technico-financières lourds mais l'instrument fondamental d'optimisation et d'aide à la décision reste le développement dans les collectivités de la connaissance, de l'analyse et du suivi des coûts sur l'ensemble du service déchets. Cette émergence des coûts doit se faire sur des bases homogènes pour en faciliter l'analyse, permettre les comparaisons et assurer un retour compréhensible de l'information vers le citoyen.

De même, la pertinence de l'analyse des situations locales et des enjeux correspondants, tant au niveau des plans départementaux que des projets locaux, revêt une importance de premier ordre.

8. Constate-t-on une différence de coût entre les services déchets gérés en régie directe par les collectivités et ceux confiés à des prestataires privés ?

De même que pour les divers milieux, les études récentes font ressortir des dispersions de coûts comparables, que les services soient gérés en régie directe ou confié à des prestataires privés.

Les paramètres de gestion (niveau d'optimisation) et les choix locaux d'organisation, qui relèvent de l'initiative des collectivités locales, ont une influence prépondérante sur les coûts.

9. La mise en place de la REP peut-elle contribuer à une meilleure maîtrise des coûts ?

La REP (responsabilité élargie des producteurs) ne constitue pas en soit un outil de maîtrise des coûts mais, de par les modifications des responsabilités opérationnelles et financières qu'elle entraîne, peut y contribuer :

- ✗ Les metteurs en marché, devant financer la collecte et le traitement de leurs produits en fin de vie, sont incités à en réduire le volume et à en faciliter une gestion optimisée (amélioration de la recyclabilité notamment) ;
- ✗ Le consommateur par ses actes d'achats peut être incité, au travers d'un signal prix, à privilégier des produits entraînant moins de déchets ou plus facilement valorisables.

Ces effets potentiels de la mise en place de la REP peuvent constituer, à moyen terme, des leviers non négligeables de maîtrise des coûts.

Inversement, il existe aussi un risque inflationniste lié au paiement plus en amont des coûts de gestion des produits en fin de vie. En effet, cette contribution amont va se répercuter tout le long de la chaîne jusqu'au consommateur final avec potentiellement une prise de marge par chacun des acteurs intermédiaires.

10. Comment la prise en charge des coûts se répartit-elle entre collectivités et industriels dans le cadre de la REP ? Comment est-elle calculée ?

Le calcul d'un taux de prise en charge par les producteurs des coûts des collectivités locales repose nécessairement sur des conventions. Ainsi, les écarts éventuels d'appréciation sur le taux de prise en charge s'expliquent avant tout par des différences de conventions qu'il convient d'analyser au préalable avant de s'attacher aux résultats.

Dans l'approche validée par la commission d'agrément sur les emballages ménagers, les conventions suivantes sont retenues :

- * seuls, les déchets issus des emballages objet d'une contribution aux sociétés agréées sont pris en compte ;
- * les coûts pris en compte sont les coûts techniques (recettes industrielles déduites des coûts complets) ;
- * les soutiens versés aux filières pour le transport et la mise en marché sont ajoutés aux soutiens directs aux collectivités locales (les coûts correspondants venant sinon en déduction des prix de reprises).

Ces conventions validées conduisent à un taux de prise en charge des coûts de gestion des déchets d'emballages ménagers de l'ordre de 44 % en 2002.

Cette valeur moyenne masque des écarts très importants entre collectivités, liés au souhait de tous les acteurs que les soutiens soient apportés en fonction des performances.

11. La prise en charge des coûts par les producteurs doit-elle être totale ?

Une différenciation totale entre les responsabilités opérationnelle et financière n'apparaît pas nécessairement favorable à la recherche de cohérence des dispositifs mis en place et à la maîtrise de leurs coûts. Si la collectivité assume pleinement la responsabilité opérationnelle du service, il n'est pas pertinent qu'elle n'en assume pas aussi une part de responsabilité financière. Inversement, dès lors que la responsabilité financière est totalement assurée par les producteurs, ce sont à eux également que revient le pouvoir de décision pour l'essentiel des aspects opérationnels.

Dans le cas du service déchets, la contribution financière des producteurs doit nécessairement reposer sur la définition de coûts de références, correspondant à une gestion optimisée du service.

En effet, dans ce domaine, la responsabilité opérationnelle des collectivités locales dans la gestion du service public des déchets est importante car elle contribue à faciliter l'intégration de problématiques plus larges (emploi, insertion, intégration...) et à assurer une meilleure cohérence entre les différentes politiques mises en œuvre sur un territoire. Ces approches peuvent conduire à des choix n'apparaissant pas optimal du seul point de vue de la gestion des déchets mais pouvant l'être en intégrant les différents domaines pris en compte lors de la décision. Cependant, les coûts supplémentaires en résultant n'ont pas à être supportés par les producteurs.

Selon les négociations entre les parties, la prise en charge des coûts de référence peut être totale. La définition de ces coûts de références conventionnels permet à la collectivité de rester libre de ses choix opérationnels, en connaissance de cause des coûts qu'ils peuvent représenter.

Dans son rapport public annuel 2002, la Cours des Comptes note que " dans le contexte d'une sensibilité plus forte des élus aux préoccupations environnementales, une compensation intégrale des surcoûts pourrait se révéler inflationniste, et encourager de manière systématique des pratiques performantes mais coûteuses, au détriment de méthodes plus simples et meilleur marché. La charge nette pour la collectivité est le seul frein subsistant de ce point de vue. "

12. Existe-t-il une base de données de référence permettant aux acteurs de se comparer ?

Non, il n'existe pas encore de base de données de ce type mais c'est bien un des objectifs que s'est fixé l'ADEME : disposer d'un référentiel sur les coûts de gestion des déchets ménagers, élaboré sur la base du cadre standard d'expression des coûts et intégré dans SINOE¹ (Système d'INformation et d'Observation de l'Environnement). La capitalisation des informations issues des collectivités engagées dans ComptaCoût (faire un lien vers la rubrique ComptaCoût) viendra abonder ce référentiel..

¹ Site Internet consultable à l'adresse suivante : www.sinoe.org