

3

Le traitement des déchets ménagers en Île-de-France : des objectifs non remplis

PRÉSENTATION

Avec 5,52 millions de tonnes de déchets ménagers et assimilés (DMA)¹⁶⁷ collectés en 2013, l'Île-de-France (12 millions d'habitants), produit 15 % des déchets ménagers en France.

Dans le cadre du service public de gestion des déchets, les collectivités territoriales doivent prendre en charge ceux produits par les ménages comme ceux des entreprises et des administrations. En 2013, 1,5 Md€ ont été prélevés par les collectivités de la région pour financer leur collecte et leur traitement.

Marquée par une forte densité de population (1 000 habitants au km²) et par des écarts très nets entre la zone centrale de la métropole du Grand Paris (représentant 20 % du territoire régional) et le reste de l'espace régional (80 %), essentiellement rural, l'Île-de-France rencontre des contraintes spécifiques pour organiser ce service public.

Depuis 2008, les lignes directrices de la politique de gestion des déchets définies par l'Union européenne fixent deux priorités, reprises en droit français.

D'une part, la hiérarchie de leurs modes de traitement doit conduire à privilégier, dans l'ordre, la prévention de leur production, la préparation en vue de leur réemploi, leur recyclage, les autres modes de valorisation, notamment énergétique, et en dernier ressort, de façon la plus faible possible, l'élimination par enfouissement.

¹⁶⁷ Les déchets ménagers et assimilés (DMA) comprennent les déchets produits quotidiennement par les ménages, les déchets occasionnels ainsi que les déchets des professionnels collectés par les collectivités en mélanges avec les déchets ménagers, les « assimilés ».

Sur ce point, la région Île-de-France reste loin de ces objectifs avec un recours encore essentiel à l'incinération (62 %) et à la mise en décharge des déchets (9 %).

D'autre part, le modèle consistant à produire, à consommer et à jeter doit évoluer au profit d'un schéma d'économie circulaire pour limiter le gaspillage, améliorer la performance à tous les stades de vie des produits et limiter l'impact environnemental.

Responsable de la planification en matière de prévention et de gestion des déchets¹⁶⁸, la région Île-de-France dispose d'un Plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés (Predma) approuvé par le conseil régional en novembre 2009. Il fixe des résultats à atteindre à l'horizon 2019 pour les différents modes de traitement.

La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes ont consacré au cours des dernières années plusieurs rapports¹⁶⁹ à ces sujets, mais les particularités de la région ont incité la chambre régionale d'Île-de-France à évaluer si les objectifs pourront être atteints.

Même si l'on relève la présence en Île-de-France de très grands acteurs publics en matière de gestion des déchets, les exigences posées aux plans national et régional n'ont pas été respectées. Les écueils à surmonter pour atteindre les objectifs ambitieux posés par le législateur et par la programmation régionale sont nombreux.

En réalité, l'organisation institutionnelle et opérationnelle du traitement des déchets en Île-de-France a peu évolué, ce qui se traduit par des performances insuffisantes (I). Pour atteindre en 2025-2030 les objectifs fixés, la gouvernance du service public des déchets, les modalités de son financement et ses règles de gestion doivent se transformer fortement (II).

¹⁶⁸ Si les régions sont désormais toutes responsables de la planification en matière de déchets depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, l'Île-de-France était déjà chargée de cette responsabilité en vertu de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (article 48) et son décret d'application du 29 novembre 2005.

¹⁶⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers*. La Documentation française, septembre 2011, 313 p. ; *Rapport public annuel 2014*, Tome 1. La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux, p. 103-149. La Documentation française, février 2014, 417 p. ; *Rapport public annuel 2016*, Tome 1. Les éco-organismes, un dispositif original à consolider, p. 145-207. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponibles sur www.ccomptes.fr

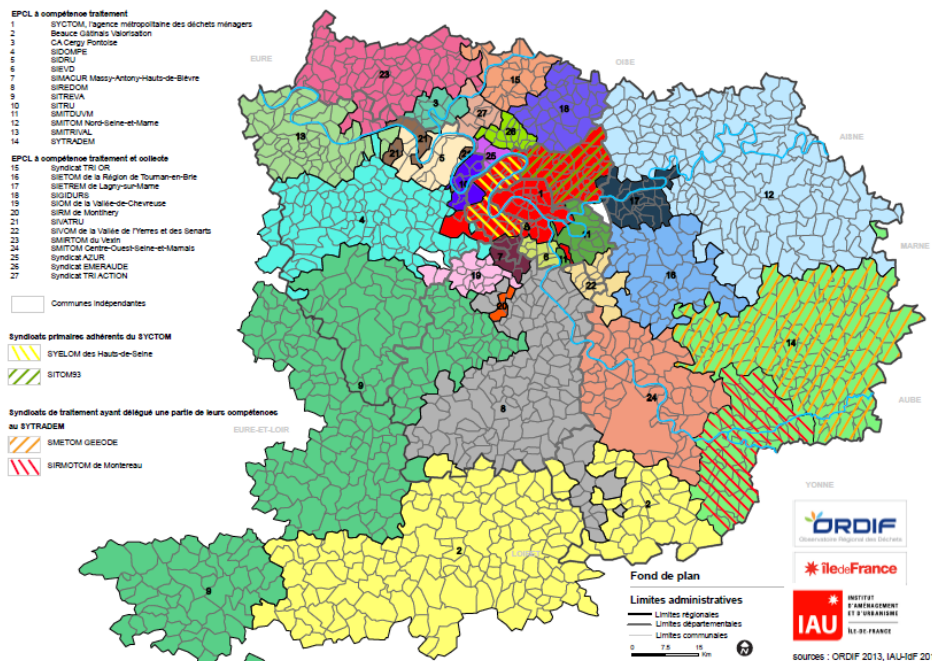
I - Une organisation et un financement inadaptés, préjudiciables aux performances

A - Une organisation institutionnelle éclatée

1 - De fortes disparités d'échelle entre les syndicats mixtes

En Île-de-France, le traitement des déchets est pris en charge par 25 syndicats mixtes spécialisés et la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, soit 26 organismes pour 12 millions d'habitants. Si 13 de ces organismes détiennent à la fois la compétence de la collecte et celle du traitement, l'autre moitié ne dispose que de la compétence de traitement.

Carte n° 1 : les établissements de coopération locale franciliens exerçant la compétence de traitement des déchets au 1^{er} janvier 2016



Source : Observatoire régional des déchets d'Île-de-France (Ordif)

Mais la taille des bassins de collecte des syndicats de traitement varie fortement (de 66 918 habitants pour le Smirtom du Vexin¹⁷⁰ à 5,6 millions d'habitants pour l'agence métropolitaine des déchets ménagers – Syctom¹⁷¹ – plus important syndicat de traitement d'Europe). Le Syctom traite à lui seul 44 % des déchets franciliens contre 7 % pour le syndicat intercommunal pour le recyclage et l'énergie par les déchets et ordures ménagères (Sirédom)¹⁷² dans l'Essonne, deuxième syndicat francilien en termes de population couverte.

16 % des déchets franciliens étant traités par 12 syndicats qui couvrent chacun moins de 200 000 habitants, cette faible part interroge sur la taille critique de ces syndicats de traitement.

2 - Une recomposition de l'intercommunalité à fiscalité propre sans incidence sur la dispersion des syndicats de traitement

Les lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe ») retiennent d'importantes mutations pour les établissements intercommunaux, dotés de la compétence de gestion des déchets.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la compétence en matière de déchets appartient, sur le périmètre de la métropole du Grand Paris, à douze établissements publics territoriaux (EPT) et, pour les collectivités de deuxième couronne situées dans l'aire urbaine de Paris, à des établissements intercommunaux à fiscalité propre rassemblant 200 000 habitants. Dans le reste de la grande couronne, elle est, depuis le 1^{er} janvier 2017, du ressort d'établissements intercommunaux à fiscalité propre atteignant un seuil minimal de 15 000 habitants. L'Île-de-France devrait compter 65 structures intercommunales en 2017.

Si la loi confie aux préfets la mission de rationaliser les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants et si le nouvel article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) autorise la suppression, la transformation ou la fusion de ces organismes, les initiatives préfectorales relatives au traitement des déchets sont rares et sans effet.

¹⁷⁰ Assure le traitement des déchets de 84 communes du Val-d'Oise et des Yvelines.

¹⁷¹ Assure le traitement des déchets de 84 communes réparties sur cinq départements : Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Yvelines.

¹⁷² Assure le traitement pour 130 communes (748 756 habitants) : 116 communes en Essonne et 13 en Seine-et-Marne adhérant au syndicat, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), auxquelles s'ajoute une commune cliente.

L'arrêté du préfet de l'Essonne du 2 octobre 2015 – par lequel le Siom de la vallée de Chevreuse avait été dissous au 1^{er} janvier 2016 – a été contourné, le Sirm de Montlhéry cédant sa compétence traitement au Siom. L'arrêté préfectoral du 18 décembre 2015 qui a transféré 17 des 37 communes de la communauté de communes de Plaines et Monts de France (CCPMF) à la nouvelle communauté d'agglomération de Roissy-Pays de France (CARPF) fait l'objet d'un recours contentieux et rend incertain le périmètre d'intervention actuel du syndicat de traitement Smitom Nord Seine-et-Marne¹⁷³.

La possibilité, maintenue par la loi, pour une intercommunalité d'adhérer à plusieurs syndicats de traitement – dite adhésion en étoile¹⁷⁴ – freine fortement toute rationalisation des 26 organismes de traitement franciliens, dont la carte reste très stable.

La nouvelle intercommunalité de Grand Paris Seine et Oise adhère, par exemple, à cinq syndicats mixtes de traitement différents (le Sidompe¹⁷⁵, le Sidru¹⁷⁶, le Sivatru¹⁷⁷, le Smirtom du Vexin et Smitrival¹⁷⁸). Il en va de même pour la communauté d'agglomération de Saint-Germain-Boucles de Seine qui adhère également à cinq syndicats de traitement (le Sidompe, le Sivatru, le Sidru, le Sitru¹⁷⁹ et le syndicat Azur¹⁸⁰).

Seule la suppression par la loi du mécanisme d'adhésion en étoile permettrait aux préfets d'engager la recomposition de ces syndicats de traitement, selon un calendrier progressif, tenant compte des contraintes d'exploitation des équipements.

¹⁷³ Assure le traitement de 184 communes du nord de la Seine-et-Marne (404 191 habitants).

¹⁷⁴ Article L. 5211-61 du CGCT.

¹⁷⁵ Assure le traitement des communes réparties en 18 collectivités (459 019 habitants des Yvelines et des Hauts-de-Seine).

¹⁷⁶ Assure le traitement de 15 communes du nord des Yvelines (211 690 habitants)

¹⁷⁷ Assure le traitement de 10 communes (75 031 habitants des Yvelines).

¹⁷⁸ Assure le traitement de 16 communes des Yvelines (209 371 habitants).

¹⁷⁹ Assure le traitement des déchets de onze communes des Yvelines et une commune des Hauts-de-Seine (Rueil-Malmaison).

¹⁸⁰ Assure la collecte et le traitement de deux communautés d'agglomération et d'un établissement public territorial, couvrant un territoire de 164 878 habitants (Argenteuil-Bezons et Val-Paris) et d'un établissement public territorial (Boucle Nord de Seine), couvrant un territoire de 164 878 habitants dans le Val d'Oise.

3 - Une compétence de traitement des déchets exercée de façon parfois irrégulière par certains syndicats

La compétence de traitement des déchets est parfois exercée irrégulièrement. En effet, certains syndicats n'exercent qu'une partie de cette compétence, alors même que le code général des collectivités territoriales (CGCT) l'interdit. Lorsqu'un syndicat mixte adhère à un autre syndicat mixte et lui transfère la totalité de ses compétences, l'adhésion entraîne sa dissolution (article L. 5711-1 du CGCT).

La chambre régionale des comptes a souligné l'irrégularité de la compétence de traitement des déchets exercée par le syndicat mixte des Hauts-de-Seine pour l'élimination des ordures ménagères (Syelom 92) et par le syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la Seine-Saint-Denis (Sitom 93). Ces deux syndicats avaient en effet statutairement transféré leur compétence de traitement au Sycatom depuis 1984.

Les observations de la chambre ont été suivies d'effet en 2016 et le Syelom 92, comme le Sitom 93, ont été dissous depuis le 31 décembre 2016, avec un transfert au Sycatom de leurs activités.

4 - Des coopérations entre collectivités publiques à développer

Le recours à des coopérations se développe. Le régime juridique de ces coopérations, sans mise en concurrence, stabilisé notamment depuis les directives en matière de marchés et de concessions du 26 février 2014, est encadré par le code général des collectivités territoriales et l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

Le Sycatom y a recours pour faire face à ses besoins de capacité. Il a ainsi noué des partenariats avec trois syndicats limitrophes – le syndicat mixte pour la gestion et l'incinération des déchets ménagers de la région de Sarcelles (Sigidurs¹⁸¹) depuis 2011, le syndicat mixte intercommunal d'exploitation et de valorisation des déchets de la région de Rungis (SIEVD¹⁸²) depuis 2012 et le syndicat intercommunal de traitement des résidus urbains (Sitru) depuis 2015. Dans ce cadre, il trouve un exutoire à 3,4 % de ses tonnages incinérés.

¹⁸¹ Assure le traitement de 42 communes de l'Est du Val-d'Oise regroupées en quatre intercommunalités (314 412 habitants).

¹⁸² Assure le traitement de 10 communes du Val-de-Marne (204 000 habitants).

D'autres initiatives sont à relever. Afin d'atteindre une échelle pertinente sur les marchés de reprise des matériaux et d'optimiser les prix de vente des matériaux issus de l'incinération (mâchefers) et du tri, trois syndicats franciliens ont décidé de constituer une société publique locale (SPL). Il s'agit du Sirédom, du Sytradem¹⁸³ et du syndicat de collecte et de traitement des déchets ménagers du Centre Ouest Seine et Marnais (Smitom-Lombric)¹⁸⁴.

B - Un financement essentiellement assumé par les contribuables

1 - Un coût de gestion des déchets ménagers et assimilés en baisse mais supérieur à celui des autres régions

Selon l'observatoire régional des déchets d'Île-de-France (Ordif), en 2013, la moitié des organismes de la région en charge de la collecte et 80 % de ceux en charge du traitement (soit au total une soixantaine d'organismes regroupant environ 9 des 12 millions de franciliens) présentaient les coûts du service public de gestion des déchets selon la « matrice des coûts® », proposée par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Ces données sur les coûts, centralisées dans une base de données (SINOE®), permettent d'identifier des écarts avec le référentiel national établi par l'ADEME.

La connaissance des coûts de ce service public, encore imparfaite, devrait progresser, puisque la loi NOTRÉ dispose désormais que « le service public de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'une comptabilité analytique ».

Pour l'Île-de-France, en 2013, le coût moyen aidé¹⁸⁵ à la charge des collectivités était de 94 € TTC par habitant (89 € HT par habitant), en baisse de 1,8 € HT par habitant depuis 2011 (1,3 € HT par habitant en

¹⁸³ Assure le traitement pour le compte de 138 communes : 98 communes du syndicat de collecte Smetom-Geeode et 40 communes du syndicat de collecte Sirmotom.

¹⁸⁴ Assure la collecte partielle de 29 communes (140 000 habitants) et le traitement de 67 communes (300 000 habitants).

¹⁸⁵ Correspond au coût net des produits exprimé en euros par habitant. Il exprime le coût à la charge de la collectivité une fois déduits les ventes de matériaux et d'énergie, les soutiens et les autres aides.

intégrant la hausse de la TVA), en raison principalement de la diminution des quantités d'ordures ménagères résiduelles¹⁸⁶ (OMR) collectées au cours de la période (- 10 %).

L'Ordif souligne de forts écarts de coûts (de 55 € à près de 127 € TTC par habitant), qui s'expliquent surtout par les caractéristiques de l'habitat et la dispersion urbaine. Les coûts de collecte sont plus élevés en zones mixtes et rurales, dans lesquelles des services coûteux de collecte des déchets dits occasionnels¹⁸⁷ sont régulièrement proposés.

En tout état de cause, le coût de la gestion des ordures ménagères assimilées¹⁸⁸ (OMA) est plus élevé en Île-de-France (72 € HT par habitant) qu'au niveau national (63 € HT par habitant) et cela pour plusieurs raisons : le flux des ordures ménagères résiduelles est plus important qu'ailleurs ; l'organisation de la collecte sélective des déchets est plus coûteuse et le recours à l'incinération – plus onéreux que l'enfouissement des déchets – est plus important que dans les autres régions.

2 - Une bonne couverture des coûts par les contribuables

En 2013, 1,5 Md€ ont été perçus par les collectivités de la région pour la collecte et le traitement des déchets, soit une augmentation de 4 % par an entre 2004 et 2013.

Pour financer la collecte, les collectivités territoriales ont le choix entre la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance spéciale et le recours au budget général (par le biais des impôts directs locaux : taxe foncière, taxe d'habitation, contribution économique territoriale, etc.).

L'Île-de-France se distingue des autres régions par la très forte proportion de communes ayant recours à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, soit 95 %, contre 68 % dans le reste de la France. À l'inverse, la part des communes choisissant la redevance d'enlèvement des ordures ménagères est très inférieure (4 %) à la moyenne nationale (29 %). Enfin seules 19 communes ont recours au budget général pour financer ce service public.

¹⁸⁶ Déchets ménagers et assimilés qui restent après les collectes sélectives.

¹⁸⁷ Déchets collectés en déchèteries, déchets verts collectés en porte-à-porte et collectes d'encombrants.

¹⁸⁸ La notion d'OMA ne recouvre que les déchets collectés de façon régulière par le service public et exclut donc les déchets collectés de manière occasionnelle en déchèterie ou bien en porte-à-porte (encombrants, déchets verts, déblais et gravats).

Selon l'Ordif, en 2013 le « taux de couverture »¹⁸⁹ du coût de la gestion des déchets par les financements publics était en moyenne en Île-de-France de 107 %, tous flux de déchets confondus.

Certaines collectivités prélèvent donc des contributions excessives par rapport aux coûts de gestion des déchets qu'elles supportent. Ainsi, le taux de couverture du syndicat de la région de Montereau pour le traitement des ordures ménagères (Sirmotom¹⁹⁰) est de 122 % et sa trésorerie (7 M€) équivaut à une année de recettes de fonctionnement, alors même que le besoin en fonds de roulement du syndicat est nul.

3 - Une prise en charge de nombreux déchets assimilés, sans financement adéquat

Les déchets issus de l'industrie, des commerces et des services peuvent être collectés et traités par le service public en tant que déchets « assimilés » aux déchets ménagers. Ils représentaient 1,3 million de tonnes en 2013 en Île-de-France, soit le quart de l'ensemble.

Pour financer leur prise en charge, une redevance spéciale était obligatoire entre 1993 et 2015 pour les collectivités n'ayant pas mis en place la redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Or, en 2014, 30 %¹⁹¹ seulement des collectivités et organismes concernés l'avaient instituée. La redevance spéciale ne participait en moyenne qu'à 5 % du financement total de la gestion des déchets en Île-de-France.

Ainsi, à Paris, en 2014, les recettes de la redevance spéciale (20,2 M€) ne couvraient que 4 % du coût du service des déchets produits par les acteurs économiques. À Paris, toujours, alors que la production d'ordures ménagères résiduelles est en moyenne de 352 kg par habitant et par an, elle atteint 1 139 kg, 877 kg et 1 102 kg dans les 1^{er}, 2^{ème} et 8^{ème} arrondissements, dans lesquels sont concentrées de nombreuses entreprises productrices de déchets.

¹⁸⁹ Rapport entre les contributions spécifiquement prévues pour financer le service et le coût aidé TTC.

¹⁹⁰ Assure la collecte de 40 communes de Seine-et-Marne (50 000 habitants).

¹⁹¹ 63 collectivités, dont 34 % de communes, représentant 63 % de la population francilienne.

4 - Une contribution financière insuffisante des producteurs de déchets

Traduction du principe de « pollueur-payeur », le dispositif des filières de responsabilité élargie du producteur (REP) vise à transférer la responsabilité et le financement de la gestion des déchets des collectivités locales vers les producteurs dont les produits sont mis sur le marché.

La majorité des producteurs se regroupent au sein d'éco-organismes auxquels ils versent une éco-contribution, modulée en fonction de critères tenant compte de la prévention et de l'écoconception. L'éco-organisme finance ou organise la filière et les contributions reviennent aux collectivités en charge de la gestion des déchets.

À l'échelle nationale, ces filières ne concernent qu'un tiers du gisement des déchets ménagers et assimilés et elles couvrent moins de 15 % du financement du service public.

S'il est difficile d'obtenir des données financières quant aux fonds mobilisés par ces filières en Île-de-France, leur couverture du financement du service public est inférieure à la moyenne nationale. Pour la collecte sélective des emballages et papiers, elle est près de deux fois inférieure. En outre, la faible couverture du territoire régional en déchèteries – et le faible tonnage associé – conduit à une moindre perception d'aides de la part des éco-organismes.

C - Des résultats décevants en matière de recyclage et de collecte sélective

1 - Un taux de recyclage inférieur aux moyennes nationale et européenne

En 2014, 28 % seulement des 462 kilos de déchets ménagers et assimilés produits par habitant de la région, soit 125 kg, ont été orientés vers les filières de recyclage. Si, entre 2010 et 2015, ce taux a progressé de 25 % à 28 %, il reste très faible à Paris (17,4 % en 2015). Ces résultats sont très éloignés des objectifs de 45 % de déchets recyclés, fixés pour 2015 par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et encore plus des 55 % en 2020 et des 65 % en 2025, prévus par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Ces faibles performances placent la région Île-de-France en net retrait par rapport à plusieurs régions et métropoles européennes.

Tableau n° 1 : les performances d'orientation vers le recyclage des déchets en Europe

	Indicateur DREC « destination recyclage »¹⁹² en 2012 (en kg/habitant/an)
<i>Attique (Grèce)</i>	54
<i>Lisbonne (Portugal)</i>	87
<i>Limerick/Clare/Kerry (Irlande)</i>	102
<i>Île-de-France (France)</i>	103
<i>Région de Pampelune (Espagne)</i>	116
<i>Catalogne (Espagne)</i>	164
<i>Odense (Danemark)</i>	242
<i>Milan (Italie)</i>	243
<i>Tallinn (Estonie)</i>	247
<i>Styrie (Autriche)</i>	265
<i>Flandre (Belgique)</i>	284

Source : Cour des comptes d'après ORDIF – projet européen « Regions for RECYcling » (R4R)

De surcroît, en Île-de-France, région très urbanisée, les performances en matière de collecte sélective de déchets recyclables sont bien inférieures à la moyenne nationale, quel que soit le flux de déchets collectés. La collecte sélective spécifique des biodéchets¹⁹³ alimentaires des particuliers, en vue de leur recyclage, est inexistante.

¹⁹² Cet indicateur n'inclut pas les déchets de construction ni les refus de tri, ce qui explique, pour l'Île-de-France, l'écart avec les données de l'Ordif.

¹⁹³ L'article R. 541-1 du code de l'environnement désigne les biodéchets comme « tout déchet non dangereux biodégradable de jardin » et « alimentaire ou de cuisine » (épluchures, restes alimentaires). Ils incluent les déchets en cellulose (essuie-tout, mouchoir en papier). Ils sont également appelés déchets fermentescibles.

À Paris, sur les 66 000 adresses référencées en décembre 2014, le manque de place se traduisait par l'absence de bacs de collecte sélective des papiers et des emballages (hors verre) dans 9 900 immeubles (15 %) et de bacs de collecte sélective du verre dans 22 400 immeubles (34 %).

Tableau n° 2 : les performances de collecte sélective

<i>Collecte sélective (en kg/hab./an)</i>	Île-de-France	Moyenne nationale
<i>Verre</i>	20,3	30,1
<i>Emballages légers (emballages hors verre)</i>	10,5	15,8
<i>Papiers</i>	12,5	22
<i>Biodéchets alimentaires des particuliers</i>	0	0

Source : Cour des comptes d'après Eco-Emballages et Eco-Folio, Ordif pour les biodéchets

Autre élément pénalisant, la qualité de la collecte sélective reste très médiocre et sans amélioration depuis 2005. Le taux de refus de tri des déchets collectés à l'entrée des centres de traitement était de 25,7 % en 2014, pour un objectif fixé par le plan régional de 20 % en 2014 et de 15 % en 2019.

Selon une étude de l'Ordif de 2016, s'ils étaient mieux triés, le recyclage des papiers et des cartons pourrait être multiplié par trois et celui des emballages plastiques par quatre.

La région Île-de-France a, par ailleurs, adopté le 7 juillet 2016 un plan régional de lutte contre les dépôts sauvages de déchets. Un « fonds de propreté » est créé afin d'accompagner les collectivités franciliennes dans la lutte contre l'augmentation de ces flux illicites.

2 - Des gisements de déchets valorisables importants

Selon l'Ordif, en 2014, sur 3,5 millions de tonnes d'ordures ménagères résiduelles collectées, 57 % (2 millions de tonnes) étaient des déchets recyclables, cette part étant de 75 % à Paris. Mais cette même année, 73 % des déchets ménagers étaient encore collectés sans tri préalable des usagers, dans les bacs destinés aux ordures ménagères résiduelles.

Ainsi les biodéchets alimentaires représentaient un quart des déchets collectés dans les bacs d'ordures ménagères résiduelles, aucune filière de collecte dédiée n'étant pour l'heure organisée.

Pourtant la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit une généralisation du tri à la source de ces biodéchets pour tous les producteurs à l'horizon 2025. Ils peuvent faire l'objet d'un compostage de proximité ou être triés par une collecte sélective dédiée, la loi laissant toute latitude aux collectivités quant au schéma de collecte.

Le tri à la source de ces biodéchets se développe sur une partie du territoire national et dans plusieurs pays européens.

Les bonnes pratiques de tri des biodéchets en France et en Europe

En France, depuis 2002, la communauté d'agglomération de Lorient – majoritairement semi-urbaine – collecte 40 kilos par habitant et par an de biodéchets en porte-à-porte, correspondant à la moitié du potentiel. Lorient agglomération met à disposition des sacs biodégradables et des bio-seaux, y compris en habitat collectif. Les sacs sont jetés dans un bac spécifique. Les biodéchets sont utilisés pour produire un compost certifié « agriculture biologique ».

Montpellier Méditerranée Métropole développe depuis 2015 l'apport volontaire des biodéchets des particuliers dans des conteneurs de 500 litres situés sur cinq sites. Ils sont démontés une fois par semaine pour être apportés dans une usine de compostage.

En Europe, Milan (1,2 million habitants) collecte en porte-à-porte les biodéchets alimentaires et obtient 50 % de tri à la source. Ils sont collectés dans des sacs transparents compostables, disposés dans des bio-seaux puis déposés dans des bacs de 120 litres. 90 kilos par habitant et par an sont collectés, avec seulement 3 % d'erreur de tri. Un contrôle de la qualité du tri est prévu, sanctionné par des amendes.

Barcelone (1,6 million habitants) collecte en apport volontaire les déchets alimentaires, dans des conteneurs en surface. Le service public collecte 72,9 kilos par habitant et par an de biodéchets. Barcelone n'a pas instauré de contrôle exhaustif ni de sanction sur la collecte des biodéchets.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle 2 ») avait prévu, qu'à compter du 1^{er} janvier 2012, le tri à la source et la valorisation des biodéchets seraient obligatoires pour les producteurs importants. Alors que cette obligation vaut, depuis le 1^{er} janvier 2016, pour ceux qui produisent plus de 10 tonnes par an de biodéchets (c'est le cas des restaurants produisant plus de 300 repas par jour et des commerces alimentaires), la collecte des biodéchets alimentaires reste quasi-inexistante en Île-de-France.

D - Une évolution insuffisante des modalités de traitement des déchets

1 - Le traitement par incinération avec valorisation énergétique, mode dominant

Les 18 incinérateurs de déchets d'Île-de-France sont tous sous maîtrise d'ouvrage publique. Fonctionnant au maximum de leurs capacités techniques, ils récupèrent tous de l'énergie : 4 produisent uniquement de l'électricité, 3 de la chaleur et 11 recourent à la cogénération pour produire à la fois électricité et vapeur.

Tableau n° 3 : les modalités de traitement des DMA franciliens

<i>Traitement des DMA</i>	Île-de-France (en 2013)	France (en 2014)	Allemagne (en 2014)	Royaume-Uni (en 2014)	Italie (en 2014)	UE (28 pays) (en 2014)
<i>Recyclage</i>	26 %	39 %	64 %	45 %	46 %	44,6 %
<i>Incinération</i>	60 % ¹⁹⁴	35 %	35 %	27 %	21 %	27 %
<i>Enfouissement</i>	9 %	26 %	1 %	28 %	34 %	27 %

Source : Cour des comptes d'après Ordif, ADEME (France), Eurostat (pays européens)

Selon les travaux de l'ADEME¹⁹⁵, une usine d'incinération devient performante à partir de 150 000 tonnes de déchets traités chaque année, les installations de moins de 50 000 tonnes ayant de surcroît des coûts d'exploitation très élevés.

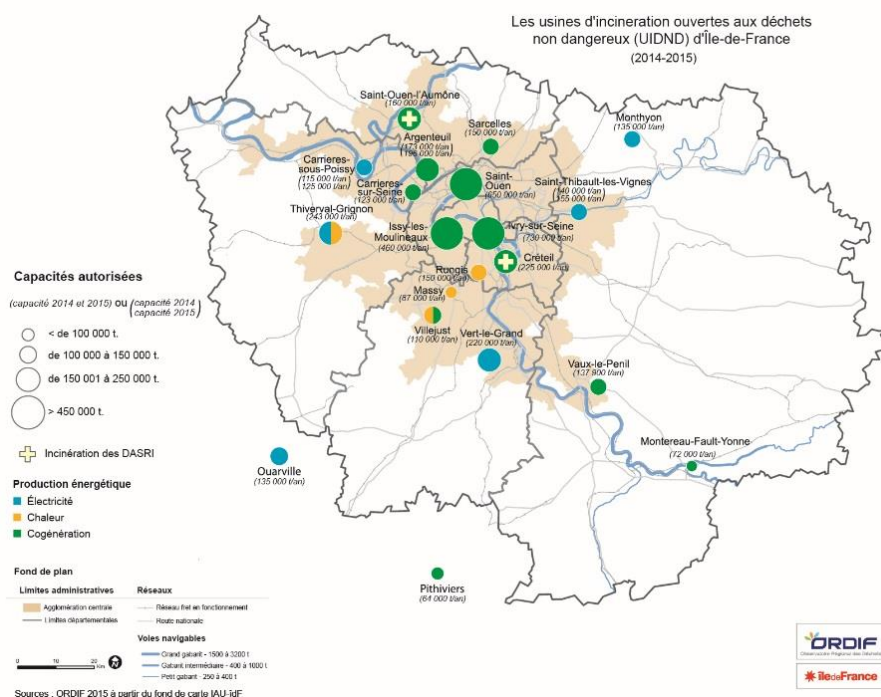
En Île-de-France, le parc des installations est performant et seuls deux incinérateurs ont un tonnage annuel autorisé inférieur à 100 000 tonnes/an. Il s'agit de ceux du syndicat de la région de Montereau-Fault-Yonne pour le traitement des ordures (Sirmotom) à Montereau-Fault-Yonne (72 000 tonnes/an) et du Simacur¹⁹⁶ à Massy (87 000 tonnes/an). Les trois plus grands centres d'incinération, ceux du Sycotm situés à Issy-les-Moulineaux (460 000 tonnes/an), à Saint-Ouen (650 000 tonnes/an) et à Ivry-sur-Seine (730 000 tonnes/an), traitent des volumes très importants.

¹⁹⁴ En intégrant les refus de tri, ce chiffre atteint 62 %.

¹⁹⁵ ADEME, *Les prix de l'incinération des déchets municipaux*, novembre 2011, 40 p., disponible sur www.ademe.fr

¹⁹⁶ Assure le traitement des déchets de Massy, de Chilly-Mazarin et des 7 villes membres de la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bievre.

Carte n° 2 : les installations d'incinération des déchets ménagers au 1^{er} janvier 2015



Source : Ordif

En l'état actuel de l'organisation des capacités de traitement et des performances de tri sélectif, le Syctom – dont 98 % du territoire est inclus dans le périmètre de la métropole du Grand Paris – est en déficit de capacité d'incinération pour un volume de 494 000 tonnes par an (soit 21 % de ses besoins).

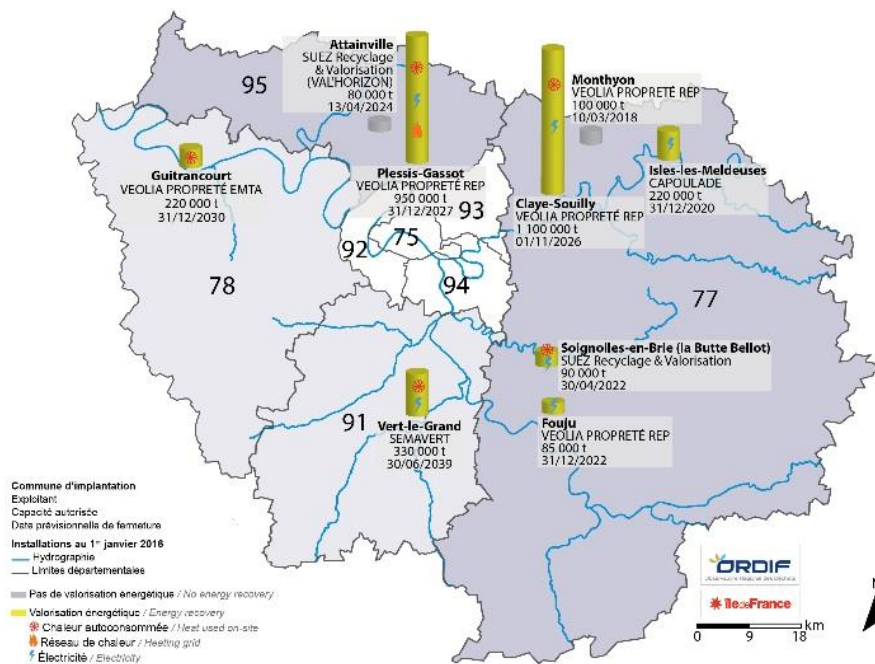
2 - La persistance du traitement par enfouissement

Bien que la loi de 2015 sur la transition énergétique prévoit de réduire de 30 % en 2020 par rapport à 2010 et de 50 % en 2025 les quantités de déchets non dangereux non inertes qui sont enfouis, en Île-de-France, le stockage de ces déchets se réduit lentement.

La région compte neuf installations de stockage de déchets non dangereux non inertes, toutes implantées en grande couronne. 27 % des déchets enfouis correspondent à des déchets ménagers : 752 580 tonnes, dont 284 204 tonnes d'ordures ménagères résiduelles (38 %) et 468 376 tonnes d'encombrants (62 %).

Carte n° 3 : les installations d'enfouissement des déchets ménagers au 1^{er} janvier 2016

Les capacités autorisées des installations franciliennes de stockage de déchets non dangereux au 1^{er} janvier 2016 et leurs modes de valorisation énergétique



Source : Ordif

Le plan régional de 2009 prévoyait l'arrêt de l'enfouissement des déchets résiduels en 2014 et des refus de tri des collectes sélectives en 2019. Ce plan gelait également toutes capacités d'enfouissement dans les départements du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne.

Le Syctom apporte 28 % des déchets résiduels ménagers enfouis d'Île-de-France. Les déchets de sept communes du nord-est de la Seine-Saint-Denis¹⁹⁷ sont quasi intégralement mis en décharge, faute de capacité d'incinération disponible.

À défaut d'une amélioration des performances de gestion des déchets ménagers et au regard des limites atteintes en matière de capacité d'incinération, tout laisse craindre un déficit en capacités d'enfouissement dès 2022¹⁹⁸. En effet, quatre¹⁹⁹ centres de stockage arrivent en fin de durée d'exploitation d'ici à 2022 et l'opposition à l'implantation de nouveaux sites d'enfouissement de déchets est vive dans la région.

II - Renouveler le pilotage et les filières de traitement des déchets pour atteindre les objectifs environnementaux fixés

A - Une planification à mieux coordonner et à mieux adapter aux situations locales

Le plan régional de 2009 en matière de déchets ménagers a fixé des objectifs identiques pour l'ensemble du territoire régional, sans tenir vraiment compte des spécificités des périmètres de collecte et de gestion des déchets, ni des particularités liées à la typologie de l'habitat, à la densité de la population, etc. S'agissant des capacités d'incinération, le plan régional a de surcroît gelé, jusqu'en 2019, les capacités des installations à leur niveau de 2009, soit un plafond de 4 296 300 tonnes.

Les capacités d'incinération dégagées à la suite de fermetures d'installations ont ensuite été redistribuées par l'État selon la méthode de la première demande formulée, première attribution faite, sans logique régionale d'ensemble. Ainsi, la fermeture en 2014 de l'incinérateur de Guerville (Yvelines), dont la capacité autorisée était de 120 000 tonnes par

¹⁹⁷ Clichy-sous-Bois, Coubron, Livry-Gargan, Sevran, Tremblay-en-France, Villepinte et Vaujours.

¹⁹⁸ Les capacités passeraient à 2,535 millions de tonnes, soit une baisse de 22 % (Ordif).

¹⁹⁹ Décharges de Soignolles-en-Brie en avril 2017, de Monthyon en mars 2018, d'Isles-Meldeuses en décembre 2020 et de Fouju en juillet 2022.

an, a bénéficié en partie aux centres du Sidru à Carrières-sous-Poissy, du syndicat Azur à Argenteuil (Val-d'Oise) et du Sietrem²⁰⁰ à Saint-Thibault les Vignes (Seine-et-Marne), alors que ces organismes étaient déjà en situation de vide de four²⁰¹.

Dans ce contexte, le Sycotm, en déficit de capacité pour ses trois incinérateurs, cherche à recourir, pour partie, à l'excédent constaté sur les 15 autres installations de la région (vides de four).

Désormais un décret du 17 juin 2016 relatif au plan régional de prévention et de gestion des déchets autorise l'introduction d'une différenciation « selon les zones du territoire couvertes par le plan et la nature des déchets ». La région a engagé le 22 septembre 2016 la mise en place d'un nouveau plan régional. Davantage territorialisé et opérationnel, il devra tenir également compte de la collecte des déchets et intégrer les différentes filières de traitement. En complément, le défaut de coordination entre l'échelon régional et celui de l'État, constaté dans la mise en œuvre de l'actuel plan, devra être corrigé.

B - Des actions de prévention à pérenniser et à amplifier

La politique de prévention, qui vise à faire évoluer les modes de production et de consommation et à réduire les coûts de gestion des déchets, est financée par l'ADEME, la région et le Sycotm.

En ce domaine, la loi du 10 juillet 2010 imposait qu'un programme local de prévention fût établi au 1^{er} janvier 2012 par les collectivités ou leurs groupements responsables de la gestion des déchets. En 2015, 83 % de la population d'Île-de-France était couverte par l'un des 61 programmes locaux de prévention, dont 55 étaient soutenus par l'ADEME²⁰², celle-ci ayant versé jusqu'à 8 M€/an au titre de ce dispositif. Le montant des aides en faveur de la prévention est désormais d'environ 3 M€/an puisque les programmes locaux, d'une durée de 5 ans maximum, arrivent tous à échéance bientôt. Ils feront alors l'objet d'une évaluation globale par l'ADEME.

²⁰⁰ Assure la collecte et le traitement de 31 communes (294 509 habitants) adhérant au syndicat, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une intercommunalité.

²⁰¹ Correspond au tonnage résiduel entre la capacité autorisée annuelle (ou la capacité technique annuelle) et le tonnage réellement incinéré. La gestion de ces vides de four est un enjeu de fonctionnement et de maîtrise des coûts des unités d'incinération.

²⁰² Les recettes de la taxe générale sur les activités polluantes financent en partie les soutiens à la prévention versés par l'ADEME.

La région et l'ADEME ont également signé en 2009 un accord cadre pour mettre en œuvre un plan de réduction des déchets en Île-de-France (Predif), adopté le 24 juin 2011. Désormais achevé, ce plan a donné lieu à un financement de 2 M€ porté par la région et 2 M€ par l'ADEME. En complément, le Sycotm a déployé jusqu'en 2015 d'importants moyens financiers – 23,8 M€ – versés à ses adhérents, pour la prévention et le soutien du tri. Il a désormais mis en place une politique incitative.

Même si la coordination s'améliore entre les trois financeurs, l'impulsion donnée par les programmes locaux est insuffisante et sa pérennité incertaine.

Une démarche intitulée « territoires zéro déchet, zéro gaspillage » valorise désormais les actions en faveur de l'économie circulaire. Elle est soutenue par l'ADEME et cinq projets ont été retenus en Île-de-France²⁰³.

C - Un financement du service à mieux lier aux performances du tri et à mieux répartir

1 - Un recours nécessaire à une tarification plus incitative

a) Au sein des organismes chargés de la collecte

Si la loi de 2009 avait fixé un objectif très ambitieux de généralisation de la tarification incitative d'ici 2014, celle sur la transition énergétique de 2015 a retenu un objectif de couverture de 15 millions d'habitants en 2020 et de 25 millions en 2025.

La tarification incitative consiste à moduler les contributions en fonction des quantités de déchets réellement produites par les usagers. Les deux principaux modes de tarification, redevance et taxe, se prêtent à la mise en place de ce dispositif.

²⁰³ En 2014, deux candidatures ont été retenues : celle du SIEVD et celle du département de l'Essonne. En 2015, ont été approuvées les candidatures du Sycotm, du syndicat Emeraude (Val-d'Oise) et Sivom de la vallée de l'Yerres et des Sénarts.

Selon une étude de mars 2016 du Commissariat général au développement durable²⁰⁴, cette tarification incitative aboutit à une baisse de 28 % des tonnages d'ordures ménagères résiduelles collectés et à une hausse de 33 % des quantités triées.

Toutefois seules deux collectivités appliquent une redevance incitative (dite « Reomi »)²⁰⁵ et deux syndicats de traitement disposent d'une taxe d'enlèvement incitative (dite « Teomi »)²⁰⁶.

En Île-de-France, 31 % de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est payée par les entreprises alors que la majorité d'entre elles ne bénéficient pas du service public de la gestion des déchets. Un passage en taxe incitative (Teomi) permettrait de maintenir une part fixe à la charge des entreprises et une part variable à la charge des particuliers ou des administrations bénéficiaires du service. Sa mise en place en zone urbaine dense se heurte toutefois à plusieurs difficultés. En particulier, l'habitat collectif vertical rend complexe l'individualisation de la facture.

La tarification incitative devrait ainsi, dans un premier temps, être mise en œuvre par les collectivités d'Île-de-France situées en dehors des zones urbaines denses.

b) Au sein des organismes chargés du traitement

En Île-de-France comme dans les autres régions, les syndicats de traitement de déchets reçoivent des contributions financières de leurs adhérents. Trois modes de tarification, dite de deuxième niveau, sont observés : une contribution forfaitaire exprimée soit en euro par habitant, soit en fonction des tonnages apportés, ou un système mixte combinant les deux modes précédents. Seuls les deux derniers modes présentent un caractère incitatif et il conviendrait de les développer.

Si les deux tiers des syndicats d'Île-de-France ont retenu le système mixte, la tarification repose, pour 13 % d'entre eux, sur le seul tonnage traité et, pour 20 % d'entre eux, sur le seul nombre d'habitants.

²⁰⁴ Commissariat général au développement durable, *La tarification incitative de la gestion des ordures ménagères : quels impacts sur les quantités collectées ?*, Mars 2016, 60 p., disponible sur www.developpement-durable.gouv.fr

²⁰⁵ Le SEDRE de la région d'Étampes et la communauté de communes du Val d'Essonne.

²⁰⁶ Le SICTOM de la région d'Auneau et le SIROM de Milly-la-Forêt.

Ces contributions financières peuvent être modulées pour favoriser la collecte sélective. Ainsi, le Sycotom et le Smitom-Lombric appliquent une contribution incitative de second niveau. Constatant l'absence de progrès en matière de collecte sélective entre 2009 et 2014, malgré une aide à la tonne de 125,89 €, le Sycotom a décidé à compter de l'exercice 2016, de supprimer l'aide forfaitaire, au profit d'une facturation de 5 € à 30 € la tonne, en fonction de la performance du tonnage de collecte sélective par habitant. Une gratuité est prévue pour les tonnes de collectes sélectives dépassant le tonnage définitif de 2015 dont le taux de refus de tri est inférieur à 17 %.

2 - Des producteurs professionnels à responsabiliser davantage

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la redevance spéciale n'est obligatoire que sur les périmètres dans lesquels n'ont pas été instituées²⁰⁷ la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (Reom) ni la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom).

Même si cette redevance n'est plus obligatoire, elle reste fondée pour les petites et moyennes entreprises qui ont souvent recours au service public de gestion des déchets.

Un décret du 10 mars 2016 prévoit depuis le 1^{er} juillet 2016 un tri à la source et une collecte séparée des déchets des entreprises « composés majoritairement en masse » de papier, de métal, de plastique, de verre ou de bois (cinq flux), dès lors que plus de 10 000 litres de déchets sont produits par semaine.

Des évolutions majeures sont donc attendues en Île-de-France.

3 - Une contribution financière des producteurs de déchets à augmenter

Actuellement, le calcul du barème de contribution des éco-organismes Eco-Emballages²⁰⁸ et Eco-Folio²⁰⁹ se fonde uniquement sur le coût de la gestion des collectes sélectives des emballages et du papier, sans tenir compte du coût global de la gestion des ordures ménagères résiduelles.

²⁰⁷ Article L. 2333-78 du CGCT.

²⁰⁸ Eco-organisme créé en 1992 pour financer et accompagner la collecte, le tri et le recyclage des emballages.

²⁰⁹ Eco-organisme créé en 2007 pour financer et accompagner la collecte, le tri et le recyclage des papiers.

Or, il serait cohérent que le coût global de gestion des déchets tienne compte de l'ensemble du circuit (collecte et traitement au sens large), du poids de la fiscalité correspondante qui pèse sur les collectivités territoriales et, enfin, des coûts de gestion masqués.

En 2014, les tonnages de déchets collectés de manière sélective par les filières de responsabilité élargie des producteurs sont très faibles, soit 8 % des déchets ménagers en Île-de-France – dont 64 % concernent le flux des papiers graphiques – contre 39 % pour le reste de la France.

D - Un tri sélectif des déchets à généraliser

1 - Une mise à jour nécessaire des consignes de tri

Condition de l'amélioration de l'efficacité du traitement, le tri sélectif des déchets à la source est essentiel et les consignes données aux usagers déterminantes. La tenue à jour de ces consignes de tri passe par la réalisation d'actions de communication – campagnes d'affichage, diffusion de guides du tri et apposition d'étiquettes sur les bacs – et elle relève directement des collectivités responsables de la collecte.

En Île-de-France, les consignes de tri, parfois obsolètes et souvent mal comprises, varient fortement d'un territoire à l'autre. Certaines collectivités prennent des initiatives. Ainsi Paris, qui n'avait pas réalisé de campagne sur ce sujet depuis 2007, n'a lancé qu'en mars-avril 2016 une vaste campagne de communication baptisée « Paris du tri »²¹⁰, avec le soutien d'Eco-Emballages.

2 - L'urgence d'un développement de la collecte sélective

Les éco-organismes préconisent une refonte du schéma de collecte avec une part croissante de la collecte en apport volontaire des usagers (et non plus une collecte en porte-à-porte) et la mise en place d'une collecte sélective tri-flux : verre, emballages légers et papiers/cartons. Ce type de collecte sélective est majoritaire dans les autres pays européens et sa performance en termes de coût du traitement est soulignée par l'ADEME.

²¹⁰ Paris bénéficie de 2,1 M€ d'aide de la part d'Eco-Emballages pour la relance du tri.

Il est toutefois encore peu développé en Île-de-France, même si Eco-Folio finance jusqu'à 75 % du montant de l'achat de bornes d'apport volontaire et si Eco-Emballages soutient également les projets de développement de l'apport volontaire.

Certaines collectivités envisagent de développer l'apport volontaire multiflux. Ainsi la Ville de Paris expérimente le dispositif « trilib' » depuis juillet 2016, dans cinq arrondissements²¹¹ avec l'objectif de le généraliser courant 2018.

3 - Une offre de déchèteries à renforcer en zone dense

Condition essentielle de la performance du réemploi et du recyclage des déchets, le réseau des déchèteries n'est pourtant pas suffisant.

En zone dense, au cœur de la région, la couverture en déchèteries est faible, essentiellement en raison de la rareté des disponibilités foncières. On compte 174 déchèteries publiques, dont 75 % dans les départements de la grande couronne, soit en moyenne une installation pour 69 000 habitants (contre une pour 14 000 habitants dans le reste de la France), alors que le ratio optimal de couverture d'un territoire est, selon l'ADEME, d'une déchèterie pour 30 000 habitants.

Ce faible maillage des déchèteries soulève d'autant plus de difficultés que les ménages²¹² du cœur urbain dense de la région disposent, en moyenne, de moins de véhicules.

Malgré la pression foncière sur le territoire de la métropole du Grand Paris, certaines collectivités du cœur de la région prennent des initiatives. Ainsi la Ville de Paris, qui dispose de huit déchèteries, prévoit d'en installer dix supplémentaires d'ici 2020. Elle a mis en place un système de tri mobile, à date fixe, qui propose 80 prestations par mois.

²¹¹ Une quarantaine de bornes sur les 2^{ème}, 4^{ème}, 13^{ème}, 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements.

²¹² 58 % des ménages parisiens et 31 % des ménages des départements de la petite couronne n'ont pas d'automobile.

E - Des filières industrielles à développer ou à adapter

1 - La filière du tri

En Île-de-France, on recense 82 installations de tri, dont 27 dédiées au tri des collectes sélectives multi-matériaux (papier et emballages), 28 à celui des encombrants et 4 à celui des déchets des activités économiques, un centre pouvant trier plusieurs types de déchets. Vingt de ces centres sont sous maîtrise d'ouvrage publique.

L'ADEME²¹³ et la Cour des comptes²¹⁴ soulignent que la faible capacité des centres de tri est générale en France et qu'elle se traduit par des surcoûts.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a examiné la gestion du syndicat de traitement des déchets ménagers du sud Seine-et-Marne (Sytradem) dont le centre de tri Sytraval est géré en régie à Nangis pour une faible capacité technique annuelle de 4 000 tonnes. Elle a recommandé qu'il cesse son activité.

De surcroît, la loi de 2015 sur la transition énergétique retient l'extension des consignes de tri des déchets à tous les plastiques d'ici 2022. Cette évolution va rendre plus complet le traitement des flux de déchets et conduire à une mécanisation accrue des centres ainsi qu'à la prise en compte de bassins versants plus importants.

Le modèle des centres de tri de faible taille à dominante manuelle, pourvoyeurs d'emplois subventionnés ou d'insertion, trouve ses limites dans ce contexte.

En Île-de-France, le Sycotom a dressé un bilan de l'expérimentation menée depuis 2012 sur l'élargissement des consignes de tri à tous les emballages plastiques. Si les résultats globaux sont encourageants (hausse de + 8 % en tonnage), ils sont en revanche modestes sur les nouvelles résines dont le coût marginal à la tonne triée s'élève à plus de 2 000 €/tonne, alors que le coût médian actuel de traitement en Île-de-France est de 220 €/tonne.

²¹³ ADEME, *Synthèse de l'Étude prospective sur la collecte et le tri des déchets d'emballages et de papier dans le service public de gestion des déchets*, mai 2014, 30 p., disponible sur www.ademe.fr

²¹⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. Les éco-organismes, un dispositif original à consolider, p. 145-207. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2 - Le réel intérêt des plates-formes de transfert des déchets

Les plates-formes de transfert visent à regrouper tous les types de déchets (ordures ménagères résiduelles, collectes sélectives, encombrants, verre, déchets industriels) pour constituer des tonnages suffisants avant leur orientation en centre de traitement²¹⁵. Ces installations permettent, en Île-de-France, quand les incinérateurs fonctionnent à plein régime, d'éviter d'orienter les déchets vers les décharges.

Le Sycotom a lancé un appel à manifestation d'intérêt en ce sens, afin de lisser la gestion de 150 000 à 300 000 tonnes de déchets par an. Il a également prévu de transformer une ligne de tri techniquement non opérationnelle sur le centre Isséane, à Issy-les-Moulineaux, en zone de transfert de déchets.

Les centres de tri dont l'échelle n'est plus pertinente ou dont le process technologique n'est plus conforme aux nouvelles consignes de tri pourraient être transformés en installation de transfert des déchets.

3 - Les perspectives offertes par la nouvelle filière des combustibles solides de récupération

Le décret du 19 mai 2016 relatif à la préparation et à la production d'énergie à partir de combustibles solides de récupération a précisé le cadre juridique de cette nouvelle filière. Celle-ci permet d'éviter l'enfouissement des déchets qui ne peuvent pas être recyclés.

Le combustible solide de récupération, composé de déchets non dangereux triés de manière à en extraire la fraction valorisable, est utilisé dans les installations de production de chaleur ou d'électricité. Les déchets utilisés pour le produire sont essentiellement des déchets secs. À terme, avec l'amélioration du recyclage, la biomasse doit pouvoir venir en substitution des déchets pour produire ce combustible.

Encore peu développé, le recours aux combustibles solides de récupération se limite en France à 240 000 tonnes par an contre 2 millions de tonnes en Allemagne. Dans le cadre de la reconstruction de l'usine d'Ivry-Paris 13^{ème} à l'horizon 2023, le Sycotom envisage de recourir au tri mécanique des ordures ménagères résiduelles en vue d'extraire du combustible solide de récupération. Celui-ci servira à la production de vapeur dans l'unité de valorisation énergétique. S'agissant des biodéchets, ils seront envoyés dans des centres de traitement par méthanisation ou compostage.

²¹⁵ En 2012-2013, l'Île-de-France comptait 26 installations de transfert sous maîtrise d'ouvrage publique et 25 sous maîtrise d'ouvrage privée par lesquelles ont transité 930 000 tonnes de déchets.

4 - Une valorisation organique des déchets encore balbutiante

Mode de traitement adapté pour les biodéchets alimentaires, leur valorisation organique intervient par compostage ou par méthanisation. Toutefois, au 1^{er} janvier 2015, l'Île-de-France ne comptait que quatre installations de compostage et cinq usines de méthanisation²¹⁶ qui pouvaient accueillir des biodéchets de type alimentaire.

Frein important au développement de ce mode de traitement, l'épandage du compost issu de ces biodéchets est réglementé, dès lors qu'existent des sous-produits animaux. La filière de méthanisation suscite, quant à elle, de fortes réticences des élus et des populations, qui craignent les odeurs ou les explosions.

Ainsi, alors que le Sycotom avait prévu la construction de trois unités de méthanisation (à Romainville, au Blanc-Mesnil/Aulnay-sous-Bois et à l'usine d'Ivry-Paris 13^{ème}), ces projets ont été abandonnés, devant l'opposition des riverains comme des élus.

Pour réduire l'écart entre les capacités de méthanisation actuelles et le gisement potentiel, la région a adopté en février 2014 une stratégie régionale de développement de ce mode de traitement. Cette stratégie vise en priorité la valorisation matière (digestat) et la valorisation énergétique (biométhane ou cogénération).

Un dispositif permanent d'appel à projets a été établi en commun avec les services de l'ADEME pour financer les phases amont, mais seuls cinq projets par an ont été retenus depuis 2014.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au cours des dix dernières années, une accumulation de dispositions normatives très volontaristes ont encadré la gestion des déchets et leur mise en œuvre nécessite d'importantes adaptations pour toutes les parties prenantes. Les pratiques de tri par les ménages, insuffisantes, sont notamment appelées à évoluer.

Des travaux conduits par la chambre régionale des comptes en 2015-2016, il ressort que les objectifs, tels qu'ils ont été planifiés en Île-de-France en 2009, n'ont pas tenu compte des particularités de cette région liées à son hyperdensité, aux caractéristiques de ses bassins versants de déchets et à des situations initiales contrastées.

²¹⁶ Cf. présent chapitre, *L'usine de traitement des déchets Amétyst de Montpellier : un pari sur un processus industriel complexe.*

Les performances atteintes ont stagné et sont très éloignées des objectifs fixés aux plans national et régional, en dépit des financements importants consacrés à ce service public essentiel. Les nouvelles cibles de performance visées par le législateur risquent de rester lettre morte à défaut de multiples adaptations de fond.

Pour permettre à l'Île-de-France d'atteindre ces objectifs à l'horizon 2020-2025, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. réorganiser la carte des syndicats mixtes de traitement des déchets, en cohérence avec la réforme de l'intercommunalité en Île-de-France.*

À la région Île-de-France :

- 2. mettre en place une programmation régionale des déchets intégrant les spécificités territoriales et améliorer la coordination des acteurs publics dans sa mise en œuvre.*

Aux collectivités et organismes concernés :

- 3. optimiser le financement du service public de gestion des déchets en augmentant la contribution financière des producteurs de déchets mis sur le marché et en développant la tarification incitative, au sein des collectivités situées hors des zones denses de l'Île-de-France dans un premier temps ;*
- 4. développer le tri sélectif en faisant évoluer les schémas de collecte, en faveur de l'apport volontaire et de la mise en place d'une collecte sélective prenant en compte quatre flux (verre, emballages légers, papiers/cartons et biodéchets alimentaires) ;*
- 5. adapter les filières de traitement des déchets, notamment en modernisant les centres de tri pour faire face à l'extension du tri des plastiques et en renforcer la compétitivité.*

À l'État :

- 6. lever les incertitudes relatives à la réglementation des sous-produits animaux, afin de permettre le développement des filières de collecte et de traitement des biodéchets alimentaires.*

Réponses

Réponse de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat	319
Réponse du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.....	320
Réponse du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	322
Réponse de la maire de Paris	323
Réponse du préfet de la région Île-de-France	325
Réponse du président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	329
Réponse du président de l'agence métropolitaine des déchets ménagers (SYCTOM).....	330
Réponse de la présidente du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la Seine-Saint-Denis (SITOM 93).....	332
Réponse du président du syndicat intercommunal pour le traitement des résidus urbains (SITRU)	333
Réponse du président du syndicat mixte des Hauts-de-Seine pour l'élimination des ordures ménagères (SYELOM)	336
Réponse du président du syndicat mixte de traitement des ordures ménagères du Nord Seine-et-Marne (SMITOM).....	338
Réponse du président du syndicat mixte pour la valorisation des déchets ménagers AZUR	342
Réponse du président du syndicat mixte pour l'enlèvement et le traitement des résidus ménagers (SIETREM).....	346
Réponse de la directrice régionale d'Île-de-France de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	347
Réponse du président d'Eco-Emballages.....	348
Réponse de la directrice générale d'Ecofolio	353

Destinataires n'ayant pas d'observations

Ministre de l'économie et des finances et secrétaire d'État chargé du budget
Commissaire générale au développement durable
Président du syndicat de traitement des déchets ménagers du Sud-Est Seine-et-Marne (SYTRADEM)

Destinataires n'ayant pas répondu

Présidente du conseil régional d'Île-de-France
Président du syndicat de la région de Montereau-Fault-Yonne pour le traitement des ordures ménagères (SIRMOTOM)
Président du syndicat intercommunal de Massy et Antony pour le chauffage urbain (SIMACUR)
Président de l'association AMORCE
Président de l'observatoire régional des déchets d'Île-de-France (Ordif)

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, CHARGÉE DES RELATIONS
INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT**

La gestion des déchets ménagers relève de la compétence des communes ou de leurs groupements et la planification de la gestion des déchets de celle du Conseil Régional d'Île-de-France. Aussi, les recommandations de la Cour s'adressent-elles principalement aux collectivités locales.

La Cour fonde son analyse sur les orientations de la politique en matière de déchets, fixée par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, ce qui me semble tout à fait adapté. En particulier, la Cour souligne, à juste titre, qu'il convient d'évoluer vers un schéma d'économie circulaire.

S'agissant du soutien financier versé par les producteurs dont l'activité génère des déchets dans le cadre des filières dites de responsabilité élargie du producteur, les discussions en cours dans le cadre du réagrément de la filière emballages (qui représente le montant financier le plus élevé), visent à déterminer les conditions d'application du nouveau barème de soutien aux collectivités, dans le respect des orientations de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Par ailleurs, je souhaite souligner que des collectivités ont initié le développement de la collecte sélective des biodéchets. Ainsi, la Ville de Paris a annoncé le lancement d'une expérimentation pour la collecte des biodéchets des particuliers dans les 2^{ème} et 12^{ème} arrondissements ainsi qu'une collecte pour le secteur de l'hôtellerie et de la restauration. Cette collecte sélective est en effet nécessaire pour favoriser le retour au sol de ces déchets après compostage ou méthanisation. L'absence de collecte sélective à la source est également une des causes de l'abandon des trois projets d'usine de méthanisation portés par l'Agence métropolitaine des déchets ménagers (SYCTOM), dont la Cour fait état dans son rapport.

Concernant le financement du service public de gestion des déchets (SPGD), la Cour souligne avec justesse la nécessité de développer le recours à la tarification incitative, en accord avec les objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Je tiens à rappeler que la loi de finances rectificative pour 2015 a introduit la possibilité, pour la collectivité compétente, d'expérimenter pendant 5 ans la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères incitative (TEOMI) sur une ou plusieurs parties de son territoire pour lequel ce mode de tarification serait pertinent.

Enfin, il me semble nécessaire de préciser que le SPGD porte principalement sur la collecte des déchets des ménages. Les déchets des entreprises et des administrations ne relèvent de ce service public que lorsque les caractéristiques et quantités produites permettent une collecte et un traitement par les collectivités sans sujétions techniques particulières.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE, DE LA RURALITÉ
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

1) La Cour évoque à deux reprises le volet intercommunal de la gestion des déchets en Ile-de-France.

Elle préconise d'abord de mettre fin au régime de représentation-substitution, dit « en étoile », prévu à l'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales, pour l'exercice de la compétence relative à la gestion des déchets ménagers et assimilés, permettant à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dans les départements de grande couronne parisienne (ou à un établissement public territorial s'agissant des départements de petite couronne) de transférer la compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte sur tout ou partie de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire.

La Cour considère que ce mécanisme freine fortement la rationalisation des vingt-six organismes franciliens exerçant actuellement la compétence. Afin de ne pas entraîner un retrait brutal des membres des syndicats, dans l'hypothèse d'une suppression de ce mécanisme, elle propose un calendrier progressif, tenant compte des contraintes d'exploitation des équipements.

Cette préconisation est pertinente. Elle est conforme à l'objectif de rationalisation des structures syndicales poursuivi par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (loi NOTRe), ainsi qu'à l'orientation tendant à la réduction du nombre de syndicats de communes et mixtes, fixée au 4° du III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. De plus, le retrait progressif des EPCI à fiscalité propre (ou des établissements publics territoriaux, EPT) des syndicats, afin de n'adhérer, à terme, qu'à un seul syndicat pour leur territoire, pourrait ainsi être anticipé et permettre une rationalisation efficace des structures syndicales compétentes en matière de gestion des déchets, sans pour autant risquer l'interruption de service.

La Cour des comptes formule ensuite une recommandation tendant à « réorganiser la carte des syndicats mixtes de traitement des déchets, en cohérence avec la réforme de l'intercommunalité en Île-de-France ».

Cette recommandation est en partie déjà mise en œuvre. En effet :

a) dans les départements de petite couronne, les EPT, qui exercent obligatoirement la compétence « gestion des déchets ménagers et assimilés » sont retirés de plein droit des syndicats compétents en la matière, au 31 décembre 2016, lorsqu'ils intervenaient en représentation-substitution des EPCI à fiscalité propre existants au 31 décembre 2015, conformément au dernier alinéa du I de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

L'EPT peut ensuite, s'il le souhaite, adhérer à un syndicat pour l'ensemble de son territoire ou, comme le permet l'article L. 5211-61 précité, adhérer à plusieurs syndicats différents sur son territoire. Par conséquent, les dispositions en vigueur permettent d'adapter la gestion de la compétence « gestion des déchets ménagers et assimilés » à la nouvelle carte intercommunale (mais effectivement, la faculté offerte aux EPT d'adhérer à plusieurs syndicats pour des parties distinctes de leurs territoires tend à freiner la rationalisation puisque les adhésions « en étoile » des EPT sont de nature à permettre le maintien d'un nombre important de structures syndicales).

b) dans les départements de grande couronne, ce sont les règles de droit commun en matière de représentation-substitution ou de retrait qui s'appliquent, variant selon le type d'EPCI à fiscalité propre.

Pour les communautés d'agglomération, par exemple (qui sont nombreuses en grande couronne parisienne), la règle consiste, en application de l'article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales, à leur retrait de plein droit des syndicats compétents en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés à l'occasion d'une création, fusion, ou transformation, puisque cette compétence devient obligatoire pour tous les EPCI à fiscalité propre à compter du 1^{er} janvier 2017. Cela permettra de favoriser la rationalisation des structures syndicales, à l'occasion des nouveaux périmètres liés à la mise en œuvre du schéma régional de coopération intercommunale (dans l'unité urbaine de Paris) et du schéma départemental de coopération intercommunale (hors unité urbaine). Néanmoins, la problématique de l'adhésion « en étoile » restera un frein à la rationalisation, comme évoqué pour les départements de petite couronne.

2) La Cour recommande également de renforcer la planification régionale des déchets. Elle appelle à une programmation régionale des déchets intégrant les spécificités territoriales et à une amélioration de la coordination des acteurs publics chargés de sa mise en œuvre.

Je ne peux que souscrire à cette ambition. Toutefois, comme le rappelle la Cour elle-même, cette programmation à l'échelle régionale existe, et a été récemment renouvelée, avec l'obligation faite à chaque région, par la loi NOTRe, d'adopter un plan régional de prévention et de gestion des déchets. Cette nouvelle planification – qui a vocation à intégrer le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) – se veut plus complète et territorialisée, et ménage toutes les garanties pour une prise en compte effective des facteurs démographiques, économiques et territoriaux. De plus, en faisant du représentant de l'Etat dans la région un acteur principal de l'élaboration du plan, le législateur a entendu renforcer la coopération entre les collectivités régionales et l'Etat.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Je souscris à la recommandation n° 6 formulée. La parution prochaine d'un arrêté fixera les dérogations possibles, prévues dans le droit européen, pour les opérateurs des secteurs de la méthanisation et du compostage et clarifiera les possibilités de valorisation des composts et digestats obtenus sur le territoire national.

Dans ce contexte de développement de projets de valorisation des biodéchets, le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt soutient le tri à la source et la collecte séparée des biodéchets en vue d'une valorisation agronomique après un traitement soit par compostage centralisé ou de proximité soit par méthanisation notamment dans des installations qui traitent les biodéchets « purs » sans mélange. Dans ce même contexte, je souhaite rappeler que si les contraintes réglementaires imposées par la réglementation sanitaire correspondent, comme toute contrainte, à une charge administrative et financière supplémentaire pour les opérateurs, elles procèdent de la gestion de crises sanitaires majeures (encéphalopathie spongiforme bovine/ « vache folle », dioxines, etc.) et qu'elles sont prises dans un objectif de protection de la santé publique et de la santé animale.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE PARIS

La Ville de Paris est résolument engagée dans une politique de gestion des déchets s'appuyant sur les deux axes prioritaires européens et nationaux, celui de la prévention de la production des déchets et de la valorisation avant incinération et enfouissement, ainsi que celui du développement de l'économie circulaire et de la limitation du gaspillage. Cette politique s'inscrit dans la démarche globale de la Ville pour préserver l'environnement.

La Ville partage les conclusions et recommandations de la Cour, fondées notamment, en ce qui la concerne, sur ses rapports annuels sur le prix et la qualité du service public, ainsi que sur la communication relative au renforcement de la propreté et la stratégie zéro déchet de la Ville qui a été présentée au Conseil de Paris du 16 février 2016.

La Cour retient l'insuffisance à toutes les échelles territoriales des pratiques de tri par les ménages, la nécessité de prendre en compte l'hyperdensité des territoires et les contrastes facteurs de spécificités, et recommande en conséquence des adaptations de fond pour atteindre les objectifs fixés par le législateur à l'horizon 2020-2025.

La Ville est favorable à la proposition de la Cour d'une augmentation équilibrée de la contribution financière des producteurs de déchets mis sur le marché. Elle s'interroge toutefois sur l'intérêt, à Paris, d'une tarification incitative, génératrice de transferts de charges. Elle souscrit à l'analyse de la Cour sur les difficultés dans le long terme d'une mise en place dans les zones urbaines denses, compte tenu notamment d'un habitat collectif vertical n'individualisant pas les charges, du fait des disparités de comportement et de pratiques de contournement génératrices de risques élevés sur la propreté ou la qualité du tri.

De même, le développement souhaité par la Cour du tri sélectif en faisant évoluer les schémas de collecte est d'ores et déjà une dynamique forte de la Ville qui déploie sur l'espace public des moyens d'apport volontaire et anticipe la mise en place des nouveaux flux de collecte sélective, notamment celui des déchets alimentaires qui sera activé en mai 2017 sur les 2^e et 12^e arrondissements (160 000 habitants). A cet égard, la Ville œuvre en étroite collaboration avec les ministères de l'agriculture et de l'environnement pour réduire les incertitudes relatives à la réglementation des sous-produits animaux et faciliter le développement des filières de collecte et de traitement. Les nouvelles politiques publiques structurantes que nous engageons nécessitent une stabilisation de la réglementation.

Enfin, comme le recommande la Cour, la Ville contribue au sein du Sycotom, par l'importance de ses gisements et leur effet de levier sur les moyens du syndicat, à adapter et moderniser les filières de traitement pour faire face avec efficacité aux nouveaux besoins de compostage et méthanisation des déchets alimentaires, ainsi qu'à l'extension du tri des plastiques. A cet égard, la Ville entretient des relations suivies avec les acteurs franciliens de l'agriculture, afin de développer le retour à la terre du compost par des circuits courts.

Ces convergences des actions de la Ville avec les recommandations de la Cour entrent dans une approche globale. Engagée dans la redéfinition de son modèle de développement imposée par l'urgence climatique et la raréfaction des ressources naturelles, la Ville de Paris est résolue à opérer la transition écologique de la gestion de ses déchets pour l'inscrire pleinement dans une économie circulaire. Cette volonté se traduit par la définition d'une stratégie Zéro déchet qui passe par les trois piliers d'une politique vertueuse de gestion des déchets : réduction, réemploi et recyclage. Les résultats obtenus en matière de réduction (engagement de -7% tenu sur la période 2009-2015) seront poursuivis et amplifiés, tout comme les politiques publiques engagées en faveur du réemploi.

En matière de recyclage, si les performances croissent année après année, un saut qualitatif et quantitatif doit être opéré pour être à la hauteur des enjeux. L'ambition de la Ville consiste d'une part à capter l'intégralité des matériaux pour lesquels des filières de recyclage existent afin de les détourner de l'enfouissement ou de l'incinération et d'autre part à engager la révolution de la collecte séparée des déchets alimentaires afin d'en assurer une valorisation optimale, par compostage ou méthanisation. Pour que les Parisiennes et les Parisiens trient plus et mieux, la collectivité doit renforcer son action pour tout à la fois mieux informer et sensibiliser au tri et pour mettre à disposition des habitants davantage de moyens pour trier leurs déchets. Les actions entreprises dans ce sens doivent concourir à renforcer la simplicité, la proximité et la visibilité du tri. Donner plus de moyens aux habitants pour trier et déployer un nouveau flux de collecte en porte à porte va incontestablement contribuer à accroître la pression sur les locaux-poubelles des immeubles. Desserrer cette contrainte physique et renforcer la visibilité du tri en lui donnant toute sa légitimité au cœur de la ville, voilà le double objectif du développement du tri sur l'espace public.

RÉPONSE DU PRÉFET DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

Le rapport constate une organisation institutionnelle et opérationnelle morcelée et inadaptée, un financement inégal entre ménages et entreprises, des performances de tri et de recyclage perfectibles et des modes de traitement qui évoluent peu, dans un contexte où des objectifs ambitieux sont fixés par la loi de transition énergétique. Le document insiste sur les disparités entre l'agglomération centrale dense et les zones plus rurales, qui devraient être transcrites dans des objectifs régionaux différenciés. Prenant acte des préconisations du rapport de la mission, je souhaiterais néanmoins apporter quelques précisions techniques complémentaires.

Le rapport cite les lois NOTRe (loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République) et MAPTAM (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) qui ont significativement modifié l'organisation territoriale des compétences collecte et traitement des déchets, intégrées dans le bloc « gestion des déchets » en Île-de-France. Il constate également que ces réorganisations n'ont eu que peu d'impact sur la carte des syndicats de traitement des déchets. En effet, la possibilité pour les nouvelles collectivités compétentes, à savoir les EPT sur le périmètre de la métropole, d'adhérer à plusieurs syndicats, n'est pas de nature à contraindre à une rationalisation des schémas de mutualisation de la compétence. Je tiens toutefois à vous alerter sur les potentiels déséquilibres économiques qui pourraient survenir pour les installations de traitement possédées et parfois exploitées par les syndicats dans l'hypothèse d'une suppression de l'« adhésion en étoile ». En effet, les investissements pour la construction et la modernisation de ces outils industriels sont réalisés sur plusieurs dizaines d'années et le retrait d'un certain nombre d'adhérents pourrait mettre en péril le devenir de ces installations. Par ailleurs, les installations d'incinération franciliennes assurent également des missions de production de chaleur pour les réseaux des communes limitrophes, et dans un souci d'acceptabilité locale des installations, cette dimension doit être prise en compte dans les mutualisations de compétences associées. En particulier, les cas des communes d'Argenteuil ou de Massy, intégrées à la Métropole mais situées hors des départements de Proche Couronne, et disposant d'incinérateurs raccordés à des réseaux de chaleur extramétropolitains appelleraient à être traités de manière différenciée.

Le document soulève également l'irrégularité des deux syndicats primaires du SYCTOM, le SYELOM et le SITOM93. Le Comité syndical du SYCTOM a pris une délibération sur la modification statutaire le 29 septembre 2016, visant à acter le retrait et la dissolution de ces deux syndicats primaires au 31 décembre 2016.

Les coopérations entre syndicats, notamment avec le SYCTOM, sont mises en valeur. Le rapport indique ainsi que le SYCTOM a noué un partenariat avec le SIGIDURS (Sarcelles), le SIEVD (Rungis) et le SITRU. Je tiens à souligner que des déchets issus du périmètre du SYCTOM sont incinérés depuis plusieurs années dans les installations d'Argenteuil, Carrières-sur-Seine, St-Thibault-des-Vignes, Sarcelles et plus récemment Carrières-sous-Poissy et Massy (cf. rapports d'activité du SYCTOM de 2014 à 2016). A ce titre, sur un plan technique, des partenariats sont déjà présents et très développés entre syndicats au sein de la région.

Concernant les performances en termes de collecte sélective et de recyclage, le rapport met en exergue des résultats perfectibles, en-deçà des objectifs régionaux et nationaux. Ces résultats décevants sont partagés et ont fait l'objet d'un suivi régulier dans le cadre de la commission de suivi du PREDMA (plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés) d'Île-de-France. Il faut néanmoins noter que le contexte réglementaire impulsé par la loi du 17 août relative à la transition énergétique pour la croissance verte vise à lancer une nouvelle dynamique en la matière : il est en effet prévu d'harmoniser sur le territoire national d'ici 2025 les consignes de tri et la couleur des bacs, et des travaux sont en cours au niveau national pour permettre cette harmonisation. Par ailleurs, l'extension de la consigne de tri à tous les plastiques devrait être mise en place sur tout le territoire d'ici 2022. La mise en œuvre de ces mesures sera l'occasion de communiquer sur le geste de tri et permettra sans aucun doute l'amélioration du tri et du recyclage en Île-de-France. Je m'étonne que le décret du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets ne soit pas mentionné. L'obligation, sous certaines conditions, de tri à la source du bois, du métal, du papier, du plastique et du verre devrait conduire à court terme à un meilleur tri des déchets des entreprises, des collectivités et des administrations qui sont souvent gérés en tant qu'assimilés aux particuliers dans le cœur dense de l'agglomération. En l'espèce, mes services en charge des installations classées ont d'ores et déjà reçu plusieurs dossiers de demande d'évolution d'installations de tri pour intégrer ces nouvelles dispositions, témoignant du volontarisme des syndicats franciliens sur le sujet.

Par ailleurs, si les collectes séparatives de biodéchets sont inexistantes à ce jour, de nombreux points de gestion de proximité ont été développés, notamment sur le territoire du SYCTOM. Des expérimentations ont également été menées par la Ville de Paris sur deux marchés alimentaires et des restaurants administratifs dans les 2^e et 12^e arrondissements. Cette expérimentation sera étendue aux ménages en 2017. Cette démarche de développement de la collecte à la source des biodéchets constitue une première pour une agglomération de la densité et de l'envergure de l'agglomération parisienne, même si, comme rappelé dans le document, des précédents existent dans des agglomérations de plus petite taille comme Lorient ou Milan.

Sur les modalités de traitement des déchets et notamment le rôle de l'incinération, je ne partage pas complètement l'analyse qui est présentée. Certes, la place de l'incinération est prépondérante en Île-de-France (60%) mais elle compense notamment une part de l'enfouissement faible par rapport au reste du territoire (9 % contre 26%). Il serait par ailleurs intéressant d'insister sur le fait que 15 usines d'incinérations d'ordures ménagères sur les 18 que comprend l'Île-de-France assurent une valorisation énergétique au sens de la directive cadre déchets (c'est-à-dire que leur performance énergétique dépasse 0,60 ou 0,65 selon leur année d'autorisation), et contribuent à la production d'énergies renouvelables et de récupération et à l'atteinte des objectifs communautaires en la matière. En outre, 14 des 18 usines sont raccordées à des réseaux de chaleur urbain et/ou industriel. En 2013, ce sont 3 550GWh/an issus des usines d'incinération qui ont alimenté les réseaux de chaleur urbains. En 2015, le SYCTOM a fourni 47 % de la chaleur du réseau de la CPCU, alimentant plusieurs centaines de milliers de logements ainsi qu'une large part des hôpitaux parisiens.

Je vous rejoins sur le fait que le SYCTOM n'a pas suffisamment d'exutoires pour le traitement de ses déchets. En revanche, au I-D-1 de votre rapport, je parlerais d'un déficit de capacité de « traitement » plutôt que « d'incinération ». Au II-D-2, je supprimerais le qualificatif « souterrain » pour le stockage des déchets, toutes les installations de stockage de déchets non dangereux étant installées à ciel ouvert. Enfin, je remplacerais le tableau n° 5 qui mentionne 10 ISDND au 1^{er} janvier 2014 par une carte mise à jour au 1^{er} janvier 2016 avec seulement 9 ISDND : la présence sur la carte du site de Brueil-en-Vexin qui a fermé courant 2014 peut prêter à confusion.

Un point plus important sur lequel je souhaite apporter des précisions et des corrections concerne la procédure d'autorisation d'augmentation de capacité pour les incinérateurs. En effet, lorsqu'un exploitant sollicite une augmentation de capacité, il transmet au Préfet de département un porter à connaissance qui détaille la nature de la modification et ses impacts sur les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement. Le préfet décide alors d'autoriser la modification sur la base de l'instruction de ses services. Sont notamment vérifiés le changement de classement de l'installation le cas échéant, les impacts sur l'environnement et la population et la compatibilité aux plans, mais le Préfet ne saurait refuser une demande conforme, sans exposer l'Etat à des recours indemnitaires.

Concernant les autorisations d'augmentation de capacité accordées en 2015, elles répondaient toutes à des demandes justifiées, sans augmentation des flux de polluants et ne présentaient en aucun cas des situations de vide de four comme évoqué dans le rapport :

- *NOVERGIE à Carrières-sous-Poissy : l'usine avait dépassé sa capacité autorisée en 2012, 2013 et 2014, ce qui avait été relevé comme non-conformité par l'inspecteur de l'environnement en charge de l'installation. L'exploitant a notamment exposé qu'il récupérait une partie des tonnages du syndicat EMERAUDE situé dans le Val-d'Oise et qui, en l'absence d'outil industriel de traitement, envoyait jusqu'alors ses déchets en enfouissement. Ainsi, l'augmentation de capacité de l'installation apparaissait compatible à la hiérarchie des modes de traitement figurant au L. 541-1 du code de l'environnement ;*
- *NOVERGIE à Argenteuil : l'exploitant a souhaité réduire l'incinération de déchets d'activités économiques pour pouvoir augmenter la quantité de déchets ménagers en provenance du syndicat EMERAUDE et les détourner ainsi du stockage.*

A noter qu'entre 2010 et 2015, le syndicat EMERAUDE a réduit de 69 % la quantité de ses déchets envoyés en stockage, passant de 52 165 t/an à 16 228 t/an.

- *NOVERGIE à St-Thibault-des-Vignes : l'usine était volontairement arrêtée chaque année sur de courtes périodes afin de ne pas dépasser sa capacité autorisée, ce qui représentait environ 17 000 tonnes de déchets évacuées en stockage au lieu d'être incinérées, et pouvait réduire les performances en termes de rejets atmosphériques de l'installation. En 2015, l'usine a incinéré une quantité de déchets égale à sa nouvelle capacité autorisée.*

Le document souligne la faible couverture du cœur de l'agglomération en déchetteries, tout en mettant en avant certaines initiatives, telles que la mise en place de déchetteries mobiles. Par ailleurs, le « fonds propreté » proposé par le Conseil Régional en 2016 évoqué au I-C-1 vise notamment à renforcer le maillage des points de dépôt des déchets, aussi bien par les ménages que par les artisans. La structuration du réseau de déchetteries constitue enfin un des objectifs affirmés par les plans régionaux (PREDEC et PREDMA notamment), et a été affirmé par le décret du 17 juin 2016 encadrant l'élaboration des nouveaux plans régionaux.

Concernant les freins au développement du traitement des biodéchets, vous indiquez que l'épandage du compost issu des biodéchets alimentaires comprenant des sous-produits animaux est interdit. C'est effectivement le cas des sous-produits animaux de catégorie 1 (qui comprennent notamment les déchets de cuisine issus des moyens de transport internationaux). Toutefois, selon le règlement n° 1774/2002, les déchets de cuisine et de table sont de catégorie 3 et peuvent être compostés ou méthanisés, dans les conditions précisées dans ce règlement. Il en est de même des sous-produits animaux dérivés de la fabrication de produits destinés à la consommation humaine.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CERGY-PONTOISE

Ce document précise au I-C-1 que « la collecte sélective des bio-déchets alimentaires des particuliers, en vue de leur recyclage, est inexistante ».

Sans remettre en question ce constat général, je tiens à vous préciser que ce dispositif de collecte a été mis en place il y a de très nombreuses années sur le territoire de la Communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise. Toutefois, dans les faits, cette collecte mutualisée avec celle des déchets verts des habitats pavillonnaires est très peu utilisée par les usagers du service.

Ce document n'appelle pas d'autres observations de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE MÉTROPOLITAINE DES DÉCHETS MÉNAGERS (SYCTOM)

1/ Le chapitre communiqué porte sur « le traitement des déchets ménagers en Île-de-France : des objectifs non remplis », avec une sous-partie intitulée « 3 – Une compétence de traitement des déchets exercée de façon parfois irrégulière par certains syndicats », dans laquelle il est mentionné que « [...] La chambre régionale des comptes a souligné l'irrégularité de la compétence de traitement des déchets exercée par le syndicat mixte des Hauts-de-Seine pour l'élimination des ordures ménagères (Syelom 92) et par le syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la Seine-Saint-Denis (Sitom 93). Ces deux syndicats avaient en effet statutairement transféré leur compétence de traitement au Sycatom depuis 1984. Les observations réitérées de la chambre ont été partiellement suivies d'effet en 2016 et le Syelom 92 sera dissous à la fin 2016, avec un transfert au Sycatom de ses activités de gestion de déchetteries ».

Le rapport fait référence uniquement à la dissolution du Syndicat mixte des Hauts-de-Seine pour l'élimination des déchets (Syelom 92) à la fin 2016. Le Sycatom ajoute que la dissolution du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la Seine-Saint-Denis (Sitom93) interviendra elle aussi à la fin de l'année 2016 pour faire suite aux observations de la Chambre régionale des comptes. Les délibérations correspondantes, jointes en annexes ont été fournies aux services préfectoraux. Dès lors, toutes les observations produites par la Chambre ont été suivies d'effets puisque l'obligation de faire, en l'occurrence la dissolution du Syelom et du Sitom93 a été mise en œuvre.

Une telle dissolution a entraîné, par définition, la perte de leur qualité d'adhérent du SYCTOM. Les deux syndicats ont donc en tous points répondu à l'injonction formulée. Il convient en outre de préciser que le Syelom et le Sitom93, accompagnés par le Sycatom, ont réussi en moins de six mois, à mettre en œuvre une procédure juridique lourde permettant d'assurer la continuité des activités de service public qu'ils menaient.

Enfin, et pour conclure sur ce point, force est de constater que l'injonction de la Chambre est conforme à la lettre en l'état actuel du droit. Cependant le Sycatom souhaite rappeler les préconisations concrètes et opérationnelles en matière de gestion des déchets formulées dans le rapport de la mission d'évaluation de politique publique consacrée à la gestion des déchets par les collectivités territoriales remis en décembre 2014.

Ainsi, à l'occasion de sa proposition n° 12, après avoir relevé que « les enjeux métiers en termes de source d'approvisionnement des installations, de fréquence des collectes au regard du type de déchet, de taille critique des installations et, plus généralement, la pertinence économique de telle ou telle partie de la gestion des déchets s'accroissent mal d'une règle unique de partage de la compétence », la Mission évoque la nécessité de pouvoir scinder la gestion des déchets en plusieurs compétences, « chacune d'elles pouvant être exercée par l'entité la mieux placée pour concilier niveau de service et rendements d'échelle : la prévention, la collecte, les déchèteries, le tri local, les différentes facettes du traitement. L'objectif de la mission est de donner aux collectivités une liberté de regroupement des activités dans un objectif d'efficience ».

2/ Le rapport indique un taux de refus de tri à l'entrée des centres de traitement de 25,7 % en 2014 pour la région. Pour information, en 2014, le taux de refus de tri des collectes sélectives réceptionnées par le Sycotom était d'environ 16 %.

3/ Le rapport indique également « selon une étude de l'Ordif de 2016, que s'ils étaient mieux triés, le recyclage des papiers et des cartons pourrait être multiplié par trois et celui des emballages plastiques par quatre ». Le Sycotom souhaite indiquer les résultats de l'expérimentation menée depuis 2011 sur l'extension des consignes de tri sur le bassin versant du centre de tri de Sevran, y compris le 3^{ème} arrondissement de Paris. Le Sycotom précise que le tonnage a augmenté de 8% du fait du passage en extension des consignes de tri, dont 2 % de nouvelles résines plastique. L'ordre de grandeur du coût marginal de 2 000 €/t est cohérent avec les données constatées par le Sycotom.

4/ Le rapport fait état de l'urgence à développer la collecte sélective et notamment en augmentant l'apport volontaire des usagers. Le Sycotom reste prudent quant aux performances de tri en apport volontaire même si l'équipement en apport volontaire à Paris peut effectivement apporter une réponse pour les immeubles non dotés en collectes sélectives.

6/ Le rapport met en avant le schéma de collecte tri-flux défendu par Eco-Emballages et Eco-Folio : verre / emballages légers / papiers et cartons. Il est nécessaire de rappeler que ce schéma concerne uniquement 6% de la population nationale, contre 68% pour le schéma bi-flux verre / multi-matériaux.

7/ Concernant les déchèteries, il est fait mention des points de collecte mobile prévus par la Ville de Paris. Le Sycotom tient à préciser que le Syelom, syndicat de traitement des déchets des Hauts-de-Seine, avait initié et exploite depuis 2008 sur son territoire, à l'échelle départementale,

un réseau de déchèteries fixes, mobiles et fluviales pour répondre au besoin des habitants malgré la forte densité du département. Toute l'activité et l'exploitation de ce réseau des déchèteries du Syelom sera repris par le Sycotom au 1^{er} janvier 2017, suite à la dissolution du Syelom. Le Sycotom engagera en 2017 une étude pour expertiser techniquement et financièrement, l'utilité de créer et de développer un tel réseau des déchèteries à l'échelle métropolitaine.

8/ Le Sycotom souhaite préciser que s'agissant de la valorisation des biodéchets triés à la source, évoquée au II-E-4 du rapport, le traitement de ce flux spécifique doit s'opérer sur des installations de compostage ou de méthanisation autorisées par agrément sanitaire. En Île-de-France, une installation de compostage et une de méthanisation peuvent accueillir et traiter les biodéchets de type SPA3 (sous-produits animaux de catégorie 3). La finalité du traitement est bien un retour au sol (épandage), qui ne peut être effectué qu'à partir d'une transformation des biodéchets ou du digestat en compost dit « caractérisé » de la norme NFU 44051.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU SYNDICAT
INTERCOMMUNAL DE TRAITEMENT DES ORDURES
MÉNAGÈRES DE LA SEINE-SAINT-DENIS (SITOM 93)**

Faut-il rappeler l'importance des missions conduites par le SITOM93 notamment en matière de prévention des déchets et d'accompagnement des collectivités comme animateur territorial sur le département et qui trouve sens avec les préconisations de la mission d'évaluation de politique publique consacrée à la gestion des déchets par les collectivités territoriales de décembre 2014.

Ainsi, à l'occasion de sa proposition n° 12, après avoir relevé que « les enjeux métiers en termes de source d'approvisionnement des installations, de fréquence des collectes au regard du type de déchet, de taille critique des installations et, plus généralement, la pertinence économique de telle ou telle partie de la gestion des déchets s'accommodent mal d'une règle unique de partage de la compétence ».

La Mission évoque la nécessité de pouvoir scinder la gestion des déchets en plusieurs compétences, « chacune d'elles pouvant être exercée par l'entité la mieux placée pour concilier niveau de service et rendements d'échelle : la prévention, la collecte, les déchèteries, le tri local, les différentes facettes du traitement. L'objectif de la mission est de donner aux collectivités une liberté de regroupement des activités dans un objectif d'efficience ».

C'était tout l'esprit de l'intervention depuis 34 années du SITOM93 qui en regroupant 37 collectivités du département a permis la mise en place de politiques publiques répondant à ces nécessaires cohérences et à s'inscrire dans la réussite des ambitions du Grenelle fixé comme une priorité environnementale.

Dès lors, il est à mesurer la contradiction entre les préconisations de la mission d'évaluation de politique publique consacrée à la gestion des déchets par les collectivités territoriales et les attendus du rapport de la CRC relatif à la dissolution du SITOM93.

Le SITOM93 s'étonne que, dans le prolongement de ce rapport de la mission d'évaluation de décembre 2014, la Cour des comptes n'évoque pas plus fortement le fait que le dispositif législatif n'ait pas pris suffisamment en compte le développement des diverses politiques de déchets qui rendent obsolètes la distinction entre collecte et traitement afin d'ouvrir le champ d'une approche plus globale des défis nouveaux posés en matière de gestion des déchets et de leurs politiques publiques.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL POUR LE TRAITEMENT DES RÉSIDUS URBAINS (SITRU)

Si je partage le constat de la Cour des comptes sur les performances insuffisantes de la valorisation des déchets en Île-de-France, bien que la réglementation ne décline pas les objectifs nationaux à l'échelle régionale, je tiens à faire entendre mon analyse sur les raisons de ces insuffisances.

La Cour des comptes tend en effet à faire un lien entre l'organisation institutionnelle du traitement des déchets et les faibles performances de valorisation, sans pour autant apporter d'explication sur ce lien. Les performances de recyclage en Île-de-France sont comparées à celles de régions et métropoles européennes, sans comparaison des modes de gestion et de la taille des organisations, mais pas à celles constatées dans les autres régions de l'hexagone, alors que ces performances sont généralement meilleures, avec des tailles de syndicats de traitement plus modestes.

Indépendamment de la taille de leurs organisations, les régions européennes qui ont réussi à dépasser les 50% de valorisation matière de leurs déchets ménagers, l'ont fait avec une politique volontariste sur la valorisation des déchets organiques. En effet, au vu de la composition des ordures ménagères, le recyclage des déchets d'emballages et papiers, même s'il nécessite, comme le souligne la Cour des comptes, d'être amélioré, ne permettra pas d'atteindre des performances suffisantes.

Je partage totalement l'analyse de la Cour des comptes sur la nécessité d'optimiser le financement du service public de gestion des déchets. En effet, l'insuffisance de la contribution financière des metteurs sur le marché, fait peser sur les usagers du service public les surcoûts d'une collecte séparative et d'un tri, plutôt que sur le « pollueur-payeur ». Je me permets d'attirer l'attention de la Cour sur le fait que le cahier des charges d'agrément des éco-organismes, qui définit les modalités de financement de la gestion des déchets pour les metteurs sur le marché, est rédigé par le Ministère de l'Environnement, vers qui ces recommandations devraient porter, et ce d'autant plus que la rédaction des cahiers des charges d'agrément des filières emballages et papiers, actuellement en cours, fait l'objet de nombreuses critiques de la part des associations représentant les collectivités locales, dont AMORCE et le CNR, et ce justement pour l'insuffisance du financement du recyclage des déchets par les éco-organismes.

L'autre moyen fort d'optimiser le financement du service public de gestion des déchets est, comme le souligne la Cour, le développement de la tarification incitative. Cette tarification a pour effet une forte réduction de la quantité d'ordures ménagères (de 30 à 50%) et une forte augmentation des collectes sélectives. Les mêmes régions européennes qui bénéficient de bonnes performances de recyclage ont d'ailleurs, à l'instar de ce qui se passe par exemple en Ombrie (Italie), mis en place une tarification incitative. L'exemple de la commune de Milan, avec un taux d'habitat vertical de 80%, montre d'ailleurs qu'une tarification incitative peut fonctionner y compris en zone très dense.

Les modalités de facturation du traitement des déchets par le SITRU à ses EPCI en charge de la collecte sont d'ailleurs très incitatives puisque les recettes de vente de matériaux et de soutien des éco-organismes sont déduites du coût du tri, ce qui permet de facturer un prix pour le traitement des ordures ménagères bien plus important que celui, négatif, pour le tri des déchets d'emballages. Les frais fixes du syndicat sont également répartis au prorata des tonnages incinérés, incitant ainsi les EPCI à réduire ces tonnages.

La Cour des comptes, se basant sur les préconisations des éco-organismes, recommande de modifier les modalités de collecte sélective en l'orientant vers de l'apport volontaire et la séparation des papiers/cartons des emballages légers. Je me permets d'attirer l'attention de la Cour sur le fait que les éco-organismes n'ont pas toujours les mêmes objectifs que les collectivités locales. Les considérations financières peuvent ainsi parfois primer sur les résultats environnementaux. En effet, avec un coût de collecte effectivement inférieur, les performances de

collecte sont moindres en apport volontaire. De plus, le fait de passer d'un tri monoflux (emballages et papiers/cartons) à un tri biflux, nécessite des aménagements coûteux des centres de tri. Il me paraît donc important de ne pas suivre le dogme, d'ailleurs très changeant au fil des années, des éco-organismes en la matière, mais d'étudier localement, et au cas par cas, l'intérêt environnemental et économique d'un changement des modalités de collecte entraînant des investissements importants sur la collecte et pré-collecte, ainsi que sur les centres de tri.

Je me permets de revenir sur les modalités organisationnelles de la gestion des déchets, au niveau de la collecte et au niveau du traitement, en Île-de-France. En effet, les syndicats de traitement ont dimensionné historiquement leurs équipements de traitement en fonction de leur population, et du gisement de déchets de leur territoire. La notion de « bassins d'approvisionnement » et d'existence des équipements, est donc très importante. De plus, rien ne permet de faire un lien entre la taille des syndicats de traitement, leurs coûts, et leurs performances de valorisation des déchets. Il serait même aisé de citer des exemples franciliens montrant que la taille d'un syndicat est proportionnelle à ses coûts de traitement et inversement proportionnelle à ses performances de recyclage. Il me paraît donc très important là aussi d'analyser au cas par cas l'évolution envisageable du territoire des syndicats de traitement, sans à priori, et en favorisant les ententes entre syndicats. En effet, je défends ardemment les conventions entre syndicats, notamment avec l'exemple que cite la Cour, de la convention signée entre le SITRU et le SYCTOM de l'agglomération parisienne, permettant d'optimiser les équipements existants, par l'échange des prestations de tri des collectes sélectives et d'incinération d'ordures ménagères. Bien entendu, comme le souligne la Cour des comptes, ces évolutions, en relation avec l'évolution des installations de traitement sur le territoire régional devront être étudiées de près dans le cadre de la révision du plan régional porté par le conseil régional d'Île-de-France.

En résumé, je partage le constat de la Cour des Comptes sur l'insuffisance des résultats de valorisation des déchets ménagers et assimilés en Île-de-France. Comme la Cour, je considère que pour atteindre les objectifs nationaux ambitieux, il sera nécessaire d'augmenter les déchets issus de collectes sélectives, mais je considère qu'un résultat à la hauteur des objectifs ne pourra être atteint sans collecte séparée des biodéchets. Je partage également l'avis de la Cour sur la nécessaire optimisation du financement du service public de gestion des déchets, en augmentant significativement la contribution des metteurs sur le marché (REP), et mettant en place une tarification incitative. Cette dernière peut se faire selon moi y compris en zone dense.

Par contre, je ne partage pas l'avis non étayé de la Cour sur la nécessité de réorganisation systématique de la carte des syndicats mixtes de traitement des déchets pour la mettre en cohérence avec la réforme de l'intercommunalité en Île-de-France. Je ne défends pas cette position par immobilisme ou conservatisme, car le SITRU me semble avoir tout à gagner de cette réorganisation, de par ses bons résultats environnementaux et financiers, mais parce qu'il me semble nécessaire de regarder chaque cas, à la fois individuellement (au vu des équipements existants et des performances environnementales et économiques) et dans son contexte géographique, avec les syndicats et équipements qui l'entourent, et des ententes mises en place entre syndicats, et ce, avec la vision régionale que la révision du plan régional ne manquera pas de donner.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES HAUTS-DE-SEINE POUR L'ÉLIMINATION DES ORDURES MÉNAGÈRES (SYELOM)

On rappellera d'abord que, si la Chambre Régionale des Comptes a produit à l'égard du SYELOM un rapport d'observations définitives en date du 29 mars 2016 enjoignant à ce dernier de disparaître, il paraît essentiel de préciser que le contrôle réalisé a abouti, s'agissant des aspects purement budgétaires et comptables, à l'absence d'émission d'une quelconque « obligation de faire » dans ce domaine, attestant de la bonne gestion conduite par le SYELOM dans la réalisation de ses activités. La production d'un rapport aussi positif en matière financière, ainsi dépourvu de toute injonction portant sur la rectification d'irrégularités budgétaires, mérite largement d'être signalée.

En outre, le SYELOM s'est montré particulièrement diligent dans sa réponse apportée à l'injonction formulée, étant précisé que le rapport de la Chambre Régionale des Comptes lui a été notifié le 16 juin 2016 et que le processus de dissolution tirant les conséquences du rapport a été évoqué lors du comité syndical qui s'est tenu le 24 juin 2016, sur convocation du 17 juin 2016. Les délibérations relatives au processus de dissolution ont été votées lors du Comité du 26 septembre sur la base des éléments communiqués aux élus le 24 juin 2016. Là encore, on ne peut que relever que peu de collectivités publiques peuvent affirmer avoir ainsi respecté les observations d'une CRC avec une telle célérité, de surcroît alors même que les conséquences en sont particulièrement radicales puisque la mise en œuvre de cet attendu conduit à sa disparition.

Il convient en outre de préciser que le SYELOM, dans ce cadre, s'est efforcé de mettre en œuvre la procédure juridique permettant, dans la mesure du possible, d'assurer la continuité des activités de service public qu'il menait et de limiter, au moins temporairement, la dégradation du niveau de service rendu. Car il apparaît important de rappeler que le SYELOM n'a en aucun cas constitué une structure sans missions puisqu'il a pris en charge des activités qui, pour reprendre les termes de l'article L. 2224-13 du Code général des collectivités territoriales, constituent des opérations de transport, de transit ou de regroupement se situant à la jonction de la collecte et du traitement. En effet, le SYELOM conserve notamment jusqu'à ce jour une activité de gestion de déchetteries, particulièrement utile à ses usagers car non exercée par les autres personnes publiques intervenant sur le territoire des Hauts de Seine.

Au demeurant, force est de constater que l'injonction de la CRC atteste de la méconnaissance des besoins concrets et opérationnels en matière de gestion des déchets, dès lors qu'elle s'inscrit en parfaite contradiction avec les préconisations de la mission d'évaluation de politique publique consacrée à la gestion des déchets par les collectivités territoriales de décembre 2014. Ainsi, à l'occasion de sa proposition n° 12, après avoir relevé que « les enjeux métiers en termes de source d'approvisionnement des installations, de fréquence des collectes au regard du type de déchet, de taille critique des installations et, plus généralement, la pertinence économique de telle ou telle partie de la gestion des déchets s'accommodent mal d'une règle unique de partage de la compétence », la Mission évoque la nécessité de pouvoir scinder la gestion des déchets en plusieurs compétences, « chacune d'elles pouvant être exercée par l'entité la mieux placée pour concilier niveau de service et rendements d'échelle : la prévention, la collecte, les déchetteries, le tri local, les différentes facettes du traitement. L'objectif de la mission est de donner aux collectivités une liberté de regroupement des activités dans un objectif d'efficience ».

Le SYELOM s'étonne que, dans le prolongement de ce rapport, la Cour des Comptes n'évoque pas plus le fait que le dispositif législatif n'a pas pris suffisamment en compte le développement des diverses politiques de déchets qui rendent obsolètes et irréalistes la simple distinction entre collecte et traitement.

Le SYELOM rappelle l'importance des services rendus à ses adhérents qui sont un élément important dans l'appréciation de l'efficience d'une politique de gestion des déchets impactant le développement durable.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE
DE TRAITEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES DU NORD
SEINE-ET-MARNE (SMITOM)**

Présentation synthétique du SMITOM Nord :

En préambule, je tiens à rappeler que le SMITOM a en charge le traitement et la valorisation des déchets ménagers et assimilés de ses adhérents – 9 EPCI – du Nord Seine-et-Marne (zone mixte/rurale).

C'est précisément 111 577 tonnes d'ordures ménagères qui ont été traitées en 2015 dans notre centre de valorisation énergétique pour une population de 404 191 habitants et 12 830 tonnes en apports extérieurs.

Réforme territoriale :

a) Situation du SMITOM Nord à proprement parlé :

Vous évoquez la situation du SMITOM Nord au travers du recours contentieux formulé par la communauté de communes de Plaines et Monts de France qui s'est vu transférer 17 des 37 communes la composant à la communauté de communes Roissy Pays de France (CARPF) ; rendant incertain le périmètre du SMITOM Nord.

Sachez que par délibération en date du 29 septembre, la CARPF a sollicité son adhésion au SIGIDURS pour le compte des 17 communes pour l'exercice des compétences « collecte et traitement des déchets ménagers » ; l'adhésion étant effective au plus tard le 1^{er} jour du 4^{ème} mois qui suit la date de notification au SIGIDURS de l'arrêté du Préfet modifiant ses statuts.

Par ailleurs, cette même délibération stipule que la convention de gestion transitoire du service public de traitement des déchets, signée le 29 mars dernier entre la CARPF et le SMITOM, prendra fin toujours à compter de la notification de l'arrêté préfectoral portant modification des statuts du SIGIDURS.

A ce jour, le SMITOM Nord s'est rapproché du SIGIDURS afin de convenir ensemble d'une convention de gestion du service public de traitement des déchets ménagers et assimilés. Cette convention viendra en remplacement de celle signée en mars dernier. Les négociations sont toujours en cours dans un esprit constructif. Elle couvrira uniquement la période allant jusqu'à la fin de l'actuelle Délégation de Service Public soit au 1^{er} mars 2018.

Dans ce contexte territorial en mouvement, la définition des futurs contrats d'exploitation est particulièrement complexe.

b) Situation générale :

Il est à noter que l'application des lois MAPTAM et NOTRe pour la plupart des syndicats d'Île-de-France n'a pas été simple et qu'un sentiment « d'oubli » pour les déchets est apparu fin 2015 – début 2016. En effet, beaucoup d'interrogations ont émergé qu'il a fallu traiter dans l'urgence et parfois sans filet juridique (mise en place de conventions transitoires avant fin 2015, créations d'un nouveau syndicat pour d'autres, nomination de Présidents par intérim pour la gestion des affaires courantes, interprétations parfois différentes d'un service de l'État à un autre...).

S'il convient effectivement de réfléchir à un nouveau modèle intercommunal, il ne faudrait pas que cela se fasse sans concertation ; les syndicats gèrent des outils industriels ayant des contraintes d'exploitation spécifiques.

Les conséquences, lors de retrait d'adhérents, sont considérables que ce soit en termes de dimensionnement des équipements, d'équilibre financier rejaillissant systématiquement sur l'utilisateur.

Coopération entre les collectivités :

Le SMITOM Nord a été à l'initiative, en 2006, de la création du GEDEM 77 réunissant les syndicats de Seine-et-Marne (Collecte et Traitement) soit 1 417 336 habitants pour 411 communes. C'est une plateforme d'échanges, de coopération et de défense des intérêts des collectivités adhérentes. A ce titre, des groupements de commande ont déjà été menés. Dans le cadre des marchés de reprise des matériaux (barème E) ; une réflexion est engagée pour un marché de recettes incluant les syndicats volontaires. Des rencontres périodiques sont également organisées.

Comme vous le voyez, ces initiatives vont dans le bon sens et ne peuvent que se développer.

C'est sans compter également sur les supports tels que les associations auxquelles les syndicats sont adhérents. Ces dernières sont actives dans la défense des intérêts des syndicats mais également dans la création de réseaux d'échanges. Je pense notamment à AMORCE dont le SMITOM Nord est adhérent.

Financement du coût de gestion :

a) Particularité de la région Île-de-France :

Effectivement, la région Ile de France présente un habitat vertical important ce qui entraîne des performances de collecte inférieures au reste du territoire. Cette particularité n'est pas prise en compte dans le calcul des soutiens. Il serait peut-être utile que cette différence soit prise en charge par l'ensemble des acteurs. Ce principe serait à mon sens plus juste et plus cohérent.

b) Matrice des coûts :

Outil de référence incontournable, la matrice des coûts est un référentiel reconnu. Il permet à chaque collectivité de connaître plus finement ses coûts et de se comparer. Il conviendrait sans doute d'étendre cette matrice ou du moins réfléchir à lui apporter une valeur plus soutenue. A titre d'exemple, mon syndicat a pu, entre autres, montrer grâce à cet outil, que son mode de gestion était vertueux pour ce qui concerne son appel de fonds auprès de ses adhérents (voir l'extrait de la Matrice ci-dessous). A noter, seuls mes adhérents prélèvent la TEOM ou la REOM.

	2014		2015	
	€ arrondis	€/hab.	€ arrondis	€/hab.
Total des charges HT*	30 888 662	79	31 121 010	78
Total des produits	8 972 494	23	8 529 783	21
Coût à la charge de la collectivité	21 916 168	56	22 591 227	57
Appels des fonds	22 367 973	57	22 623 823	57
Écart appels de fonds/coût	451 805	1	32 596	0

* Collectivité assujettie à la TVA

*c) Contribution financière/reversement des soutiens :
Contributeurs/Eco-organismes/REP : reversement aux collectivités :*

Originalité française, devenus incontournables, les Eco-Organismes ont un rôle à jouer quant au financement du recyclage des déchets. Trop souvent, les coûts ne sont pas couverts et restent à la charge des collectivités et donc du contribuable. Il est en effet indispensable que les agréments et cahier des charges des Eco-Organismes proposent des conditions de financement du recyclage et de valorisation respectant les objectifs fixés par la Loi avec les soutiens financiers correspondants. Ce n'est pas sans raison que l'ensemble des collectivités s'est mobilisé contre le projet de Barème F, qui ne prévoit pas par exemple de soutiens financiers permettant de couvrir l'intégralité du coût de l'incinération des emballages non recyclables.

Je rappelle également que depuis 2014, l'application d'une TVA à 10 % sur la facture des déchets des ménages a pesé sur les collectivités et une nouvelle fois sur les ménages (passage de 5,5 % en 2012 à 10 % en 2014 alors que la gestion des déchets est un service public de salubrité et de première nécessité...).

L'exonération de certains contributeurs voire une contribution très faible, pas toujours justifiée, doit être réexaminée. Il n'est pas normal que certaines filières REP ne prennent pas en charge un juste coût de gestion de leur gisement. L'exonération des journaux magazines pour le financement de la collecte sélective est un exemple particulièrement frappant.

Il ne s'agit pas de lister filière REP par filière REP mais la fin de la gratuité de la collecte des huiles usagées, intervenue cet été, a entraîné un coût supplémentaire pour l'ensemble des collectivités (plus de 13 000 € pour le SMITOM). Compte tenu du service rendu, cette prestation n'a pas été supprimée mais c'est encore des charges supplémentaires...

Tous ces constats sont relayés par les associations représentatives des collectivités compétentes en matière de déchets, (AMORCE, CNR...), qui se mobilisent quotidiennement dans l'intérêt de l'ensemble des acteurs de la filière déchet.

Vos préconisations de façon générale :

Je partage votre sentiment quant au rôle de la région Île-de-France, comme chef de fil, pour la mise en place d'une coopération globale avec l'ensemble des acteurs publics déchets. Une aide et une vision territoriale concrète doivent être apportées aux collectivités.

La réorganisation territoriale des syndicats peut s'entendre mais pas à n'importe quel prix. Elle doit se faire dans le respect des Elus et des collectivités qui ont su ensemble imaginer des bassins de vie et construire des usines de traitement. Je peux en témoigner : les tonnages des 17 communes évoquées précédemment (soit 1/4 de mes apports) sont toujours traités au sein de mon syndicat et ce jusqu'à la fin de mon contrat de délégation de service public, mais que se passera t'il après ? Comment construire un budget équilibré ? Qui financera les travaux à venir ? Concernant le développement du tri sélectif proposé en 4 flux et en apport volontaire, cela sous-entend également des bouleversements qui ne sont pas anodins. Pendant des années, les collectivités ont adapté et investi pour que leur mode de traitement et de collecte respectent la législation en vigueur, les préconisations d'organismes parapublics, etc.

Avec la Loi de Transition Energétique un nouveau modèle s'impose dont les conséquences financières et sociales sont considérables. 1/3 des centres de tri financés par les collectivités sont amenés à disparaître entraînant la suppression de nombreux emplois. Les modernisations attendues représentent plusieurs dizaines de millions d'euros d'investissement pour des collectivités déjà fortement endettées.

La collecte des bio-déchets signifie la nécessité de mettre potentiellement en place des tournées de collectes supplémentaires et de nouveaux exutoires dont le financement doit à nouveau être pris en charge par les collectivités.

Or, ces nouvelles obligations sont à anticiper dans un contexte territorial en pleine mutation.

Soyez toutefois assuré que les collectivités se battent au quotidien pour améliorer le geste de tri et mettre la prévention au centre de leurs actions.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR LA VALORISATION DES DÉCHETS MÉNAGERS AZUR

Concernant le paragraphe I-A-1, sur la cartographie des syndicats mixtes en Ile de France, je citerai ici un extrait du compte-rendu de réunion de travail « SDCI 2016 – Déchets Ménagers et Assimilés » du 11 février 2016 de la Direction Départementale des Territoires de la Préfecture du Val-d'Oise : « Le Directeur Départemental des Territoires fait remarquer que, dans le Val-d'Oise, les collectivités se sont déjà organisées en grands syndicats de collecte et traitement des déchets ménagers puisque l'ensemble du département est couvert par 6 syndicats et une communauté d'agglomération ayant pris la compétence. »

Le syndicat Azur ayant repris au 1^{er} janvier 2016 la régie de collecte de l'ancienne communauté d'agglomération Argenteuil-Bezons, est devenu en termes de patrimoine (une usine, deux immeubles de bureaux, un garage, des entrepôts, un parc de 50 véhicules, 600 colonnes enterrées) et du nombre d'agents (150 agents) un des plus gros syndicats du Val-d'Oise collectant les déchets ménagers d'une population de 164 878 habitants et incinérant pour une population d'environ 500 000 habitants (196 000 tonnes).

Concernant le paragraphe I-A-4, la coopération entre collectivités publiques est aussi une réalité pour le syndicat Azur qui incinère déjà plus de 50 000 tonnes par an d'ordures ménagères pour le syndicat Emeraude. L'objectif étant que l'usine d'Azur soit à terme l'outil principal de traitement des déchets OM de tout le Val Parisien (plus grande agglomération du Val-d'Oise). Par ailleurs, un accord de groupement de commandes entre les 3 syndicats du Val-d'Oise – Azur, Tri-Action et Emeraude – a été signé le 15 septembre 2016 pour les achats groupés de bacs, de composteurs et de sacs de déchets végétaux ; et pour la revente de matériaux issus de nos déchèteries. Le groupement de commandes est un moyen plus simple et rapide de coopération et tout aussi efficace que la création d'une SPL.

Concernant le paragraphe I-C-1, il est surprenant que dans la collecte sélective des biodéchets seuls les biodéchets alimentaires soient mentionnés. Ceci est clairement une vue de Paris et de sa première couronne. En ce qui concerne les communes de la grande couronne, les biodéchets verts (herbes de tonte, feuilles, branchages, ...) constituent une collecte sélective à part entière. Azur collecte et composte plus de 6000 tonnes de déchets verts chaque année. Ce compost, sans déchet animal, est d'excellente qualité et distribué 2 fois par an aux habitants dans le cadre d'un cycle vertueux complet.

Par ailleurs, le syndicat Azur a déposé un dossier au fonds de propreté régional de l'été 2016 (en dépit de la période estivale peu favorable) qui a obtenu une réponse positive. Il est nécessaire cependant d'attirer l'attention des ministères concernés sur le flou juridique concernant la compétence « dépôts sauvages » qui n'est pas inscrite dans la compétence « collecte des déchets ménagers et assimilés » et est cependant de la compétence « police » du maire. Un élargissement de la collecte des OM et OMA aux dépôts sauvages pourrait utilement remonter cette dernière compétence aux agglomérations et son financement par la TEOM, et par conséquent une collecte et un traitement des déchets globalisés pour une plus grande efficacité, d'autant que tous les territoires rencontrent une très forte augmentation des dépôts sauvages.

La densité des habitats d'un territoire (Paris et 1^{ère} couronne, et le reste de la région IdF) a un impact certain sur l'efficacité de la collecte sélective. L'absence de place pour le stockage et la présentation des bacs de tri sélectifs (emballages, verre, bioalimentaires, déchets verts, OM,...) est un défi en habitat dense et surtout vertical. Une subvention importante de la mise en œuvre (coûteuse) de bornes enterrées devient impérative si on veut y apporter une perspective de solution.

Concernant le paragraphe II-C-2, le décret du 10 mars 2016 pourra avoir, en effet, un impact très positif sur le taux de tri, si toutefois les entreprises en sont correctement informées. Le syndicat Azur est obligé de mobiliser des équipes supplémentaires chargées des DIB pour informer les entreprises de son territoire. Une subvention des éco-organismes serait la bienvenue pour atteindre les objectifs.

Concernant le paragraphe II-D-1, plus qu'une mise à jour des consignes de tri je recommanderai fortement une remise à plat des consignes de tri.

L'efficacité du tri sélectif à la source n'est pas seulement liée aux actions de communications mais surtout à la simplicité des consignes de tri - ce qui n'est pas le cas à ce jour. Mais comment aide-t-on les habitants à trier leurs déchets ? On les noie dans une multitude de logos dont plus personne ne sait à quoi ils servent... en voici des exemples :



La plupart de ces logos indiquent simplement que le fabricant du produit cotise ou adhère à une convention éco-responsable ou encore que le produit contient un certain pourcentage de matériaux potentiellement recyclable.

Aucun n'indique que la filière de recyclage existe réellement et comment trier le produit. Tous les centres de tri n'ont pas le même niveau de service et ne peuvent traiter tous les produits potentiellement recyclables. Donc en pratique pour les habitants, les règles de tri changent selon leur lieu d'habitation, selon le centre de tri de destination, et selon le contrat que la commune a signé avec son prestataire de service.

Le pire est qu'un mauvais tri engendre un refus de tri de toute la poubelle (plusieurs kilos) au mieux ou un refus de toute la benne (plusieurs tonnes), et le surcoût de re-transporter tous ces déchets vers l'endroit de traitement des ordures ménagères ordinaires (généralement pour incinération).

Il serait nettement plus efficace :

- de créer uniquement des logos, par exemple représentant une poubelle de couleur – chaque couleur représentant une filière de traitement existante, et que chaque commune puisse indiquer quelles sont les couleurs prises en charge par la collecte sélective. Et que chaque fabricant garantisse que si le logo d'une certaine couleur est apposé, alors le produit entier est recyclable par la filière correspondante. Pas de filière existante = pas de logo apposé ;
- d'homogénéiser les filières de traitement des centres de tri afin d'offrir le même niveau de service à tous les Français ;

- *d'augmenter les capacités de traitement des centres de tri afin qu'ils aient le maximum de filières de traitement des différentes matières.*

Concernant le paragraphe II-E-4, l'efficacité en coût et en production du compostage des bio-déchets est nettement supérieure à la méthanisation si toutefois la séparation des déchets d'animaux des autres biodéchets est correctement effectuée à la source. Les ménages sont prêts à le faire et le font correctement sur le territoire du syndicat Azur et a priori sur l'ensemble des communes de la grande couronne. Il est donc nécessaire de mettre l'accent sur la collecte sélective des biodéchets dit verts (feuilles, herbes, branchages, légumes, ...) et de son compostage.

Concernant les conclusions et les recommandations, il serait utile donc de rajouter les points forts suivants :

- *la nature différente des habitats de Paris et de la première couronne, de ceux de la grande couronne inciterait à des principes légèrement différents de collecte (présentation des déchets, tri sélectif, ...) et de traitement (incinération, compostage, recycleries, ...) des déchets pour être plus efficace. De même, il est souhaitable que les syndicats de la grande couronne aient la double compétence « collecte » et « traitement » des déchets, contrairement à Paris et 1^{ère} couronne où les syndicats sont plus efficaces avec la seule compétence « traitement ». Nous avons observé chez Azur, qui a la double compétence, que cette meilleure maîtrise de la chaîne de valeur permet de corriger en amont (collecte) les problématiques ayant un impact sur l'aval du processus (tri et traitement) ;*
- *pour les ministres concernés, il serait utile et urgent de clarifier le statut légal des « dépôts sauvages » et intégrer explicitement la collecte et traitement des « dépôts sauvages » dans la collecte et traitement des OM et OMA. Cela ne doit diminuer en rien le pouvoir de police du maire à contraindre les auteurs identifiés de dépôts sauvages à respecter la loi et à les verbaliser. La définition d'un « dépôt sauvage » doit rester « le dépôt de déchets de toute nature à un endroit non autorisé ou en dehors des horaires autorisés » ;*
- *l'importance de mettre en valeur une filière de biodéchets verts compostables (sans reste d'animaux) ;*
- *une remise à plat des consignes de tri pour aboutir à des consignes de tri simplifiées correspondant à des filières de traitement réellement existantes.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE
POUR L'ENLÈVEMENT ET LE TRAITEMENT
DES RÉSIDUS MÉNAGERS (SIETREM)**

Le SIETREM assure depuis plus de 50 ans la collecte et le traitement des déchets des 296 000 habitants de son territoire.

Le Centre de Valorisation Énergétique de Saint Thibault des Vignes, traite et valorise :

- les déchets ménagers résiduels et assimilés produits par les collectivités adhérentes au syndicat SIETREM (90 000 tonnes par an) ;*
- les déchets ménagers résiduels et assimilés produits par la commune de Noisy-le-Grand, qui n'adhère à ce jour à aucun syndicat (17 000 tonnes par an) ;*
- les déchets ménagers et assimilés produits par les collectivités adhérentes au syndicat SYCTOM et proches du site (35 000 tonnes par an) ;*
- les déchets d'activité économique non dangereux (9 000 tonnes par an ; SUEZ RV Lagny).*

L'UVE de Saint Thibault des Vignes dispose d'une capacité de traitement technique de 156 000 tonnes par an, vérifiée par le calcul comme par la consolidation des valeurs obtenues depuis 2009. Une capacité autorisée limitée à 140 000 tonnes impliquait un arrêt d'environ 1 mois en fin d'année pénalisant fortement la performance énergétique du site.

La demande d'augmentation de capacité s'est effectuée sur la base des déchets entrants actuels, sans apports complémentaires et en adéquation avec le PREDMA (différence d'environ 350 000 tonnes entre capacité incinérée et capacité autorisée en Île-de-France hors capacité supplémentaire liée à la fermeture du site de GUERVILLE (78)).

Une capacité annuelle de 155 000 tonnes a permis d'accroître l'efficacité énergétique (65%) du site et l'obtention d'une TGAP à taux réduit.

Concernant l'impact sur l'environnemental, cette augmentation n'a entraîné aucune modification des prescriptions de concentration et de flux portées à l'Arrêté Préfectoral du 1^{er} Juillet 2011.

Cependant, le SIETREM s'est engagé dans une démarche de modernisation de ses installations et de protection de l'environnement et investit dans une installation de traitement des fumées pour réduire le taux de NOx à un niveau de 50 mg/Nm³.

De plus, dans vos recommandations, vous préconisez de développer la collecte sélective en l'étendant à quatre flux. Cela signifie probablement quatre collectes et donc une tournée supplémentaire sur l'ensemble du territoire avec ses impacts sur l'environnement.

A ce jour, sur notre territoire, nous réfléchissons déjà à la réduction des fréquences de la collecte en porte à porte du verre pour envisager de la remplacer, à terme, par une collecte de bio-déchets. Mais pour le moment, il n'existe aucune installation capable d'accueillir efficacement cette collecte.

Je précise enfin que nous avons créé avec les autres syndicats de collecte et de traitement de Seine-et-Marne une association, le GEDEM77, pour partager nos expériences et développer entre nous une synergie efficace.

Je tiens en outre à souligner que dans le cadre de nos activités, nous multiplions les actions et les démarches pour promouvoir le tri des déchets et valoriser les matériaux ainsi récupérés. Mais les soutiens ne sont pas à la hauteur des dépenses engagées. Chaque année, les soutiens des éco-organismes baissent et les dépenses restent ainsi à la charge des collectivités locales donc de leurs habitants.

Il faut enfin noter les incertitudes qu'ont générées les lois NOTRe et MAPTAM sur l'organisation du service public que nous gérons depuis plus de cinquante ans. Je vous rappelle que jusqu'au mois d'août 2015, la compétence Collecte et Traitement des déchets était absente de ces lois.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE RÉGIONALE D'ÎLE-DE-FRANCE
DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE
DE L'ÉNERGIE (ADEME)**

Je peux vous indiquer que ce document est conforme d'une part aux informations dont disposent mes services à ce jour sur la situation régionale du traitement des déchets ménagers, et d'autre part à la teneur des échanges de mon équipe (M Jean-Marie Chaumel, Directeur régional adjoint et Mme Valérie Jouvin, animatrice de l'équipe déchets de la Direction Régionale de l'ADEME) avec vos collaborateurs chargés de ce rapport.

Toutefois, dans le souci de vous apporter des éléments de la plus grande exactitude, je souhaite vous faire part d'une suggestion de modification. Deuxième paragraphe de la présentation : il est écrit que « les collectivités territoriales doivent prendre en charge ceux [les déchets] produits par les ménages comme ceux des entreprises et des administrations ». Or concernant les entreprises, ce n'est qu'une partie seulement d'entre elles (représentant probablement une minorité des

tonnages) qui sont collectées par les collectivités dans le cadre du service public. Je suggère une rédaction du type : « les collectivités territoriales doivent prendre en charge ceux produits par les ménages comme ceux des entreprises intégrées dans ledit service public, et ceux des administrations ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'ECO-EMBALLAGES

Eco-Emballages partage la vision globale des enjeux du traitement des déchets en Île-de-France telle qu'elle est exprimée dans l'insertion.

Concernant spécifiquement le recyclage des emballages ménagers, Eco-Emballages partage les recommandations notamment celles concernant la nécessaire rationalisation des centres de tri et le développement de la collecte tri flux en apport volontaire, mode de collecte incontournable pour pallier les difficultés structurelles du manque de place dans les logements et les locaux propreté.

Cela permettra de développer le recyclage et de réduire des coûts unitaires aujourd'hui supérieurs aux standards actuels constatés sur le reste du territoire français (y compris dans des zones à forte densité de population).

Aujourd'hui, seules 19 collectivités locales d'Île-de-France en contrat avec Eco-Emballages déclarent leurs coûts de gestion des emballages ménagers dans le cadre du Soutien au Développement Durable (soit 20 % de la population francilienne).

L'analyse de ces déclarations fait toutefois ressortir :

- pour les emballages légers et les papiers un coût complet de gestion de 609 €/tonne triée versus 465 €/tonne triée à l'échelle nationale ;*
- pour le verre un coût de 219 €/tonne triée versus 64 €/tonne triée à l'échelle nationale.*

Les seuls leviers envisageables pour faire baisser ces coûts unitaires sont de recycler plus et de rationaliser les services de collecte et de tri.

Concernant le financement du service, un développement du recours à la redevance incitative constitue un véritable levier d'amélioration des performances du tri et du coût de la collecte tout comme le recours à la tarification incitative dite de second niveau dans les mécanismes de facturation entre collectivités locales au sein des syndicats de traitement, à l'image notamment du SYCTOM qui l'a mise en œuvre.

En revanche Eco-Emballages souhaite rappeler un certain nombre de principes liés à la Responsabilité Elargie du Producteur (REP) sur lesquels son analyse diffère de l'approche défendue dans l'insertion.

La notion de REP diffère du principe de Pollueur-Payeur. Si elle le complète, elle ne se substitue pas à ce dernier.

En effet, le principe de Pollueur-Payeur implique que l'auteur d'une pollution – qu'il soit personne morale ou personne physique – paye les réparations de son impact sur l'environnement. Toutefois, dans certains cas, ce principe n'incite pas à agir suffisamment en amont pour éviter la pollution. C'est le cas par exemple des produits de grande consommation dont les emballages deviendront un jour des déchets. Le consommateur, qui sera de facto à travers sa consommation le producteur du déchet, i.e. le détenteur final et donc le pollueur, ne peut pas individuellement agir sur la nature du déchet. Afin de remédier à cette situation, la Responsabilité Elargie du Producteur vient responsabiliser les entreprises pour qu'elles mettent à disposition de leurs consommateurs un moyen de ne pas polluer : c'est le bac de recyclage. Cette solution concrète – en lieu et place d'une taxe – a plusieurs avantages : d'une part elle incite directement les entreprises, à travers l'internalisation des coûts de recyclage, à mieux concevoir leurs emballages (réduction de poids, meilleure recyclabilité) ; d'autre part elle permet à ces dernières d'installer une consommation durable intégrant le geste de tri à l'acte de consommation ; enfin elle crée une filière de recyclage pilotée théoriquement par des industriels qui y amènent des méthodes de performance et d'efficacité.

C'est au nom de cette nouvelle responsabilité « élargie » introduite dans le code de l'environnement en 1992 que les entreprises (les metteurs en marché) se sont organisées pour remplir leurs obligations qui en découlent. Elles ont alors créé Eco-Emballages et Adelphe.

Par ailleurs, il nous semble important d'explicitier l'évolution au fil du temps du partage des responsabilités et des coûts du système entre les collectivités locales et les metteurs en marché au travers du dispositif de la filière de Responsabilité Elargie du Producteur des emballages ménagers.

Les metteurs en marché financent aujourd'hui une partie très importante des coûts nets du dispositif (parfois bien au-delà de 100% pour certaines collectivités) sans n'avoir aucun droit de regard ou de décision sur le dispositif de collecte et de tri mis en œuvre, ce qui va à l'encontre du principe de responsabilité.

Pour organiser la prise en charge de l'obligation de la REP « Emballages ménagers », il a été décidé en France, conjointement entre les services de l'Etat, les collectivités locales et les metteurs en marché, de

s'appuyer sur l'organisation existante en 1992, c'est-à-dire celle mise en place par les collectivités locales en charge de la collecte et du traitement des déchets des ménages. L'obligation des metteurs en marché liée à la REP était alors levée à la condition que les industriels financent les surcoûts de mise en place de la collecte sélective des emballages ménagers. Les collectivités s'organisaient comme elles le souhaitaient.

Toutefois, en ce qui concerne les modalités de fonctionnement, depuis 1992, le dispositif a évolué significativement : le dispositif de collecte sélective des emballages ménagers est devenu quasi indépendant (bac séparé, collecte séparée, centres de tri spécifiques) et les entreprises financent aujourd'hui une partie importante du coût (la loi Grenelle fixant l'objectif légal de couverture de 80% des coûts nets à l'atteinte de l'objectif d'un taux de recyclage de 75%). Cette évolution a donc profondément remis en cause les principes fondateurs de partage de responsabilité et des coûts. D'un côté, les collectivités ont de facto exercé leur compétence sur un nouveau service : la collecte sélective des emballages ménagers – ce qu'elles ne font plus dans le cadre d'autres produits soumis à la REP comme les DEEE (Déchets d'Equipements Electriques et Electroniques), les piles ou les pneus, qui restent pourtant des déchets ménagers sur lesquels elles sont compétentes. De l'autre côté, les entreprises financent, quant à elles, de plus en plus le dispositif (dans certains cas, plus de 150% des coûts nets), sans que leur champ d'intervention n'évolue vers une plus grande capacité à organiser le dispositif et à maîtriser les coûts.

La question du financement des filières par la REP doit être évaluée comme un moyen de générer des progrès dans la prévention et le recyclage et non pas comme un substitut au financement du service public des déchets. Il existe d'ailleurs des REP qui ne s'appuient pas sur le service public. Cette distorsion du concept de REP conduit à des analyses biaisées des différentes filières.

Au-delà de ces remarques d'ordre général, Eco-Emballages formule les observations suivantes :

Partie I - A - 4 :

Parmi les raisons évoquées concernant le coût élevé de la gestion des ordures ménagères, il semble utile de préciser qu'une d'entre-elles porte sur le choix des collectivités pour la collecte et le traitement des emballages ménagers. En effet, la collecte séparée des emballages ménagers en "porte à porte" est largement développée en Île-de-France et un certain nombre de centres de tri ont des capacités de traitement trop faibles.

Partie I – B - 4 :

Eco-Emballages confirme que le niveau des soutiens rapporté à l'habitant est deux fois moins élevé en Île-de-France qu'ailleurs sur le territoire métropolitain car les performances de tri le sont aussi.

Le barème E actuellement en vigueur qui définit le montant des soutiens versés par Eco-Emballages aux collectivités locales pour la REP « Emballages ménagers » est construit sur la base d'un certain nombre de principes, constituant un équilibre fragile, qui visent tout à la fois :

- à prendre en charge les coûts des collectivités générés par le recyclage des emballages ménagers,
- à garantir la liberté d'administration des collectivités locales,
- mais aussi à assurer la maîtrise des coûts du dispositif,
- et à inciter les collectivités locales à faire progresser le taux de recyclage.

Pour ce faire, ce barème prévoit une tarification principalement liée à la tonne recyclée, afin notamment de contribuer à l'atteinte de l'objectif national de recyclage de 75%.

Changer cette modalité remettrait en cause l'équilibre à la base même du partenariat entre collectivités et metteurs en marché au travers le dispositif de la REP. Cela remettrait en cause le fonctionnement global et national de la filière et il faut en mesurer les conséquences, tant financières qu'organisationnelles, y compris en termes de répartition des compétences entre le dispositif de la REP et le service public de gestion des déchets piloté par les collectivités locales (à l'instar des filières REP dites « opérationnelles » en France ou dans les autres pays européens).

Partie I – C :

Concernant les faibles performances en matière de recyclage et de collecte sélective, il semble utile de préciser qu'une des principales explications tient dans le manque de bacs de tri mis à disposition des citoyens, rendant ainsi le tri impossible. Face à ce constat, Eco-Emballages en partenariat avec les collectivités agit, notamment en Île-de-France pour apporter des solutions.

Sur la seule Ville de Paris, Eco-Emballages estime ainsi qu'en 2010, 12 000 adresses étaient non dotées d'un bac de tri. En 6 ans, ce chiffre a baissé d'environ un tiers.

Concernant la collecte du verre, le manque de bacs est encore plus important. Eco-Emballages estime qu'en 2016, il y a environ 16 000 adresses non équipées. L'installation de conteneurs à verre sur la voie publique est en constante augmentation pour répondre à cet enjeu majeur. Environ 170 conteneurs à verre devraient être installés à Paris au cours de l'année 2016.

Le développement de solutions innovantes adaptées aux contraintes notamment du manque de place pour installer des bacs de tri dans les immeubles est indispensable. Le projet Trilib' qui vise le déploiement de 1 200 stations de collecte sur l'espace public, principalement dans Paris offrira une capacité de collecte supplémentaire significative.

Partie II - A :

Il est essentiel que la planification régionale traite également des centres de tri qui doivent être massifiés (comme précisé par ailleurs dans le rapport), notamment dans le cadre de l'extension des consignes de tri à tous les emballages inscrit pour 2022 dans la loi de Transition énergétique. Cela permettra d'agir sur les coûts et d'augmenter les tonnes de matériaux recyclés et ainsi soulager les finances publiques puisque les soutiens versés au titre de la REP et les recettes liées à la vente des matériaux recyclables augmenteront.

Partie II-C – 3 :

Le rapport préconise la prise en compte par la contribution des éco-organismes du coût global de la gestion des ordures ménagères résiduelles (OMR). Cette proposition remet en cause l'efficacité même du dispositif de la REP. Eco-Emballages préconise au contraire la suppression du soutien aux emballages présents dans les OMR à partir du moment où un dispositif de collecte sélective existe pour tous les emballages, rien ne justifie en effet une prise en charge par les metteurs en marché des coûts induits par l'habitant pollueur-payeur qui ne respecte pas le geste de tri. C'est à lui d'en payer le coût via la fiscalité locale (d'où la nécessité de développer la tarification incitative).

Si la REP prenait en charge les Ordures Ménagères Résiduelles (OMR), cela remettrait en cause, au premier chef, toute incitation des collectivités locales à progresser en matière de tri et de recyclage, ce qui est l'objet même de l'existence des filières REP.

Partie II – E - 1

L'insertion précise que la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France a recommandé que le centre de tri Sytraval cesse son activité du fait d'une trop faible capacité technique annuelle. Eco-Emballages estime que ce cas particulier n'est pas un cas isolé et qu'un certain nombre d'autres centres de tri se trouvent dans des situations comparables en Île-de-France.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE D'ECOFOLIO

I - Ecofolio partage et soutient un certain nombre de recommandations proposées dans l'insertion « le traitement des déchets en Ile-de-France »

1. Concernant « la réorganisation de la carte des syndicats mixtes en cohérence avec la réforme de l'intercommunalité », Ecofolio soutient cette réorganisation et confirme la nécessaire suppression du mécanisme d'adhésion en étoile.

2. Concernant « la mise en place d'une programmation régionale des déchets intégrant les spécificités territoriales et améliorer la coordination des acteurs publics dans sa mise en œuvre »,

Ecofolio soutient fortement cette programmation régionale mais estime qu'il faut définir une stratégie régionale de gestion des déchets en faveur de l'économie circulaire et en partenariat avec l'ensemble des acteurs de la filière. Ecofolio préconise que la programmation régionale intègre les spécificités territoriales et soit mise en place en concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Il est par ailleurs essentiel que la programmation définisse une stratégie sur les centres de tri et leur massification.

Il est nécessaire d'améliorer la coordination des acteurs publics dans sa mise en œuvre et favoriser les partages d'expériences pertinents au regard des objectifs du plan.

3. Concernant spécifiquement le recyclage des papiers graphiques, Ecofolio soutient les recommandations n°4 et n°5 :

Recommandation n°4 « Développer le tri sélectif en faisant évoluer les schémas de collecte, en faveur de l'apport volontaire et de la mise en place d'une collecte sélective prenant en compte quatre flux (verre, emballages légers, papiers/cartons et biodéchets alimentaires) ».

Sur ce point, Ecofolio préconise de tenir compte des spécificités territoriales.

Recommandation n° 5 « Adapter les filières de traitement des déchets, notamment en modernisant les centres de tri pour faire face à l'extension du tri des plastiques et en renforcer la compétitivité ».

La filière REP papiers graphiques porte une vision de transformation du dispositif de collecte sélective, en respectant les recommandations de l'ADEME, visant à améliorer le taux de recyclage et la compétitivité des matières tout en réduisant les coûts pour l'ensemble des acteurs. Ce dispositif cible repose sur trois principes structurants :

- *une massification et une automatisation du tri ;*
- *un geste de tri identique sur l'ensemble du territoire qui se traduit par une collecte harmonisée en plusieurs flux et en apport volontaire ;*
- *une accélération de la transformation des centres de tri qui devront se spécialiser rapidement, en cohérence avec les nouveaux schémas de collecte en respectant les recommandations de l'ADEME. La réussite de ce projet repose donc sur la capacité d'adaptation de la filière de traitement des déchets.*

L'enjeu majeur aujourd'hui est de réussir la mise en œuvre de cette stratégie alors qu'un éco-organisme contributif dispose, comme la Cour le note²¹⁷, de peu de leviers directs sur le dispositif, car ce dernier est de la responsabilité opérationnelle des collectivités.

Les études réalisées par l'ORDIF révèlent que les coûts complets médians de gestion des emballages/papiers (hors verre) sont assez élevés en Ile-de-France puisqu'ils s'élèvent à 450 € par tonne contre 319 €/t en France. Cela s'explique en partie par le choix des collectivités du porte-à-porte, plus onéreux que l'apport volontaire, et par la collecte en mélange des emballages / papiers qui nécessite des opérations de séparation des flux en centre de tri ce qui constitue un surcoût pour les collectivités. Le développement du tri sélectif en apport volontaire avec séparation à la source des quatre flux peut permettre de réduire/maitriser le coût de la filière papiers supporté en Île-de-France.

La rationalisation et la modernisation des centres tri²¹⁸ et le développement de l'apport volontaire permettront de faire gagner en compétitivité les déchets et de maitriser les coûts unitaires. Des marges

²¹⁷ Extrait rapport public annuel 2016 de la Cour des Comptes : Les éco-organismes : un dispositif original à consolider : « La Cour constate que la capacité des éco-organismes à agir sur la performance des filières atteint des limites. Cette constatation s'applique, pour l'essentiel, mais pas exclusivement, aux éco-organismes à caractère financier. »

²¹⁸ Extrait rapport public annuel 2016 de la Cour des Comptes : Les éco-organismes : un dispositif original à consolider : recommandation n° 5 : « inciter les collectivités locales à moderniser les centres de tri et à diminuer leur nombre ».

importantes de rationalisation des schémas d'organisation de la collecte et du tri existent pour maîtriser les coûts.²¹⁹

Les seuls leviers envisageables pour faire baisser ces coûts unitaires sont de recycler plus et de rationaliser les services de collecte et de tri.

II- Ecofolio ne partage pas la recommandation relative « à l'augmentation de la contribution financière des producteurs de déchets mis sur le marché »

Ecofolio rappelle que le dispositif de Responsabilité Élargie du Producteur (REP) décline le principe pollueur-payeur d'une façon très particulière. Les dispositifs de REP permettent de résoudre les difficultés liées à la collecte et au traitement de certains déchets et facilitent donc l'application de la hiérarchie des déchets. Par ailleurs, ils encouragent le développement d'une logique d'économie circulaire et favorisent l'utilisation efficace des ressources.

Compte tenu de l'absence de levier direct sur le dispositif, les filières REP contributives couvrent une partie des coûts du financement du service public correspondant à sa filière avec un objectif d'incitation. Elles n'ont pas vocation à financer l'ensemble des coûts du financement du service public en matière des déchets.

Ainsi, l'insertion au rapport public annuel 2016 de la Cour des Comptes : « Les éco-organismes : un dispositif original à consolider » a rappelé les missions des éco-organismes et les importantes masses financières mobilisés par les éco-organismes : « les éco-organismes

²¹⁹ Extrait rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes : Les éco-organismes : un dispositif original à consolider : « S'agissant de la filière des papiers graphiques, la France est le seul pays européen où une éco-contribution est perçue, alors même que l'industrie papetière française traverse une crise importante et structurelle. Cette contribution s'élevait à 1 € par habitant et par an pour le premier agrément (2007-2012) et 1,20 € pour le deuxième (2013-2016), alors que dans d'autres pays, tels que la Suède ou la Belgique, les coûts de gestion des papiers en vue de leur recyclage sont structurellement nuls, voire source de revenus, les recettes industrielles permettant d'équilibrer les coûts techniques, sans même bénéficier du soutien d'un éco-organisme. L'une des causes de cette situation est imputable au coût de la collecte, plus de la moitié des tonnages de papiers et emballages légers étant jetée dans la poubelle des ordures ménagères résiduelles. Or les coûts complets de traitement des papiers triés séparément à la source sont quatre fois inférieurs à ceux des volumes mélangés à des emballages. La collecte en porte à porte, privilégiée en France au détriment de l'apport volontaire, renchérit encore les coûts. Enfin, la Cour formule des recommandations à l'État pour améliorer la connaissance et la maîtrise des coûts, qui apparaissent plus que jamais nécessaires en vue d'accroître la performance et de développer la dimension industrielle du recyclage en France. »

mobilisent d'importantes masses financières. Les budgets cumulés des éco-organismes contrôlés par la Cour représentaient 1,19 Md€ en 2013. 91 % de ces budgets (hors provisions) ont été utilisés pour soutenir des actions de collecte, de tri et de valorisation, 5,5 % pour assurer le fonctionnement des éco-organismes et 3,5 % pour des dépenses de communication. Le barème aval de la filière REP papiers graphiques sur la période 2013-2016 prévoit des soutiens principalement liée à la tonne recyclée, afin notamment de contribuer à l'atteinte de l'objectif national de recyclage de 55% en 2016 ».

III - Au-delà de ces remarques d'ordre général, Ecofolio formule les observations suivantes :

Le cahier des charges de la filière papiers 2017-2022 annexé à l'arrêté du 2 novembre 2016 prévoit des soutiens au recyclage et des mesures d'accompagnement des collectivités à la transformation. Ces mesures d'accompagnement se traduiront, notamment par de l'aide à l'investissement de projet de collecte et de tri. Ce qui permettra aux metteurs en marché de participer au financement de la modernisation et de la rationalisation de la collecte et des centres de tri. Dans le cadre de ce nouveau cahier des charges, les metteurs en marché consentent une forte augmentation des financements versés (+17%). A ce titre, ils souhaitent que les projets déployés sur les territoires permettent d'augmenter le taux de recyclage tout en maîtrisant les coûts de gestion.