RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

La gestion des déchets ménagers et assimilés par le service public : responsabiliser les acteurs et maîtriser les coûts

MARS 2026

Philippe **RAMBAL**
Fabien **BOUVET**
Rozenn **RÉVOIS**
Maximilien **CLAUDE**

Florence **BRILLAUD-CLAVERANNE**
Clara **HERER**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Inspection générale des finances

IGF n° 2025-E-079-03

Inspection générale de l'environnement et du développement durable

IGEDD n° 016477-01

RAPPORT

LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS PAR LE SERVICE PUBLIC : RESPONSABILISER LES ACTEURS ET MAÎTRISER LES COÛTS

Établi par

FABIEN BOUVET
Inspecteur des finances

ROZENN RÉVOIS
Inspectrice des finances

Avec la participation de
MAXIMILIEN CLAUDE
Inspecteur des finances stagiaire

Sous la supervision de
PHILIPPE RAMBAL
Inspecteur général des finances

FLORENCE BRILLAUD-CLAVERANNE
Inspectrice générale de l'environnement et du développement durable

CLARA HERER
Inspectrice de l'environnement et du développement durable

- MARS 2026 –

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport

SYNTHÈSE

La production de déchets ménagers et assimilés (DMA), qui représentent environ 13 % de l'ensemble des déchets produits en France, reste plus élevée que les objectifs fixés dans la réglementation européenne et française. Les ménages et commerces ont généré, en 2023, 38 millions de tonnes (Mt), soit 558 kg/hab. Les ordures ménagères résiduelles (OMR), c'est-à-dire la part non triée des déchets, représentent encore 40 % des tonnages, malgré une baisse de 20 % depuis 2009 au profit des déchets collectés en déchèterie et dans les collectes séparées (verre, emballages, papier, etc.).

Les DMA sont pris en charge par les collectivités territoriales, et en premier lieu les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dans le cadre d'une politique publique décentralisée.

L'action des collectivités en matière de DMA s'inscrit dans le cadre d'objectifs européens et nationaux de plus en plus exigeants. Ces objectifs portent sur la réduction des tonnages, l'amélioration du recyclage, la baisse des émissions de gaz à effet de serre ou la valorisation énergétique des déchets. Malgré leur ambition croissante et leur caractère contraignant, ils n'ont, dans leur majorité, pas été atteints, ce qui interroge quant à leur caractère réaliste au regard des moyens du service public de gestion des déchets (SPGD).

Le coût du SPGD, de l'ordre de 13 Md€, reste mal connu. Les estimations situent les coûts de fonctionnement du service dans une fourchette comprise entre 11 Md€ et 14 Md€ en 2024. Les données comptables de la direction générale des finances publiques (DGFiP) sont partielles et celles collectées par l'Agence de la transition écologique (Ademe) le sont sur une base déclarative. L'estimation des coûts gagnerait à être fiabilisée, en rendant obligatoire l'intégration par les collectivités de leurs coûts dans la base de données de l'Ademe.

Les coûts du SPGD ont augmenté de 45 % depuis 2012, soit un niveau deux fois supérieur à l'évolution générale des prix. Les causes de cette augmentation sont multiples : externes au service, comme les coûts salariaux, de l'énergie ou de la couverture assurantielle, ou encore les coûts des emprunts nécessaires au financement des investissements. D'autres sont en revanche endogènes à la politique publique. À cet égard, l'introduction récente de nouvelles filières de collecte dans la réglementation (collecte des biodéchets) exerce une pression à la hausse sur les coûts, même si elle devrait s'accompagner à terme d'une baisse de la quantité des OMR. Il en est de même pour le renforcement de la fiscalité environnementale (taxe générale sur les activités polluantes). La production de déchets reste corrélée à la croissance économique et l'évolution spontanée des tonnages est donc, toutes choses égales par ailleurs (notamment sans évolution des comportements), à la hausse.

La progression des coûts masque toutefois des écarts d'efficience élevés entre collectivités. Le coût aidé, c'est-à-dire net des produits industriels (tirés de la valorisation des déchets) et des soutiens externes, varie ainsi de 88 € à 124 € par habitant entre les 1er et 3ème quartiles de la distribution. La typologie d'habitat (urbain, mixte, rural, touristique) n'explique que partiellement cette hétérogénéité. Le renforcement de la prévention, la réduction des fréquences de collecte ou le recours à des modes de contractualisation incluant des clauses de performance présentent des résultats positifs et pourraient être encouragés. La mise en place de ces mesures doit s'appuyer sur une analyse tenant compte des situations locales.

Le renforcement de l'efficience de gestion au niveau local apparaît d'autant plus nécessaire que les soutiens de l'État sont en diminution et que le financement du SPGD repose déjà largement sur le contribuable local.

Les fonds de l'État dédiés au secteur des déchets, gérés par l'Ademe, ont vu leurs moyens divisés par plus de trois depuis 2024. Le soutien à la mise en place de la collecte des biodéchets par le « fonds vert » a pris fin en décembre 2025. Le fonds « économie circulaire », quant à lui, est désormais doté de moins de 100 M€, ce qui invite à cibler ses interventions sur un champ resserré de mesures présentant l'impact et l'effet de levier les plus importants.

Dans ce contexte, le contribuable local assume 83 % des charges du SPGD. L'essentiel provient de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), dont le rendement s'est élevé à 9 Md€ en 2024. Celle-ci a absorbé l'essentiel de la hausse des coûts du SPGD, la revalorisation automatique des bases locatives, qui en constituent l'assiette, ayant conduit à la progression de 43 % de son rendement depuis 2013.

Le principe « pollueur-payeur » est à ce jour très imparfaitement mis en œuvre, les contributions au financement du SPGD ne tenant compte ni du volume, ni de la nature des déchets réellement produits.

De fait, le déploiement de la tarification incitative (TI), qui permettrait de déterminer une partie du niveau de la fiscalité locale en fonction des quantités et du type de déchets produites, est lent. La TI, dont la mise en œuvre s'accompagne d'importantes démarches de communication et qui est associée à une réduction des OMR de – 31 % en moyenne et à une baisse concomitante des coûts (de l'ordre de -15 %), présente un potentiel important. Or, l'objectif législatif de couvrir 25 millions d'habitants en 2025 ne serait atteint, au rythme actuel, qu'à horizon 2050. L'accélération du déploiement de la TI implique d'abord de lever les obstacles réglementaires, notamment en matière de zonage, et opérationnels, en matière d'organisation du service de collecte. Une généralisation de la TEOM incitative, en substitution de la TEOM, devrait cependant être envisagée pour espérer un réel changement d'échelle.

Par ailleurs, le soutien des éco-organismes dans le cadre des filières de responsabilité élargie du producteur (REP), ne couvre que les deux tiers des coûts de collecte sélective supportés par les collectivités territoriales. La mission s'est concentrée sur la filière des emballages ménagers, qui représente l'essentiel des enjeux dans le champ des DMA. Les modalités de calcul des soutiens aux collectivités, déterminées par l'Ademe, sont complexes, nuisant à la lisibilité du mécanisme et à son appropriation par les acteurs locaux. Surtout, elles sous-estiment les charges effectivement supportées par le SPGD et devraient donc être révisées de façon à déplacer la charge du contribuable local vers les metteurs sur le marché. De surcroît, il conviendrait de mettre en place un mécanisme plus rigoureux et réactif de reversement aux collectivités locales de la fraction non redistribuée des soutiens des éco-organismes (de l'ordre de 130 M€ en 2024).

Enfin, la charge de la contribution européenne sur les plastiques non recyclés devrait être partagée avec les « pollueurs ». À ce jour, le montant net de la contribution, d'environ 300 M€ en 2024, est intégralement assumé par l'État. Les perspectives d'amélioration du taux de recyclage sont faibles à court et moyen terme, la consigne sur les bouteilles plastiques n'apparaissant pas comme une solution efficace. Dès lors, la création d'une taxe sur les tonnages mis sur le marché, dont le niveau pourrait être progressivement relevé, allégerait la charge pesant sur l'État au titre de la contribution européenne, tout en incitant au développement d'emballages entièrement recyclables.

À plus long terme, le pilotage de la politique publique apparaît perfectible. La planification stratégique aux niveaux national, régional et local manque de cohérence. En particulier, les régions, dont le rôle de coordination est consacré par les textes, peinent à influencer les choix de gestion au niveau local. Or, la coordination entre les différents échelons territoriaux et un pilotage national plus affirmé sont nécessaires pour évaluer et programmer les investissements futurs et anticiper l'impact financier d'une éventuelle extension du système européen d'échange de quotas d'émission à l'incinération.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 1

1. LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES DOIT S'ADAPTER À DE MULTIPLES OBJECTIFS EUROPÉENS ET NATIONAUX DESTINÉS À LIMITER L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU SECTEUR 3

1.1. Les quantités collectées de déchets ménagers et assimilés ont connu une relative stabilité depuis 2009 3

1.2. La gestion des déchets ménagers et assimilés s'inscrit dans le cadre des objectifs européens et nationaux destinés à réduire leur volume et les émissions liées à leur traitement 5

1.3. La mise en œuvre des objectifs environnementaux a rendu nécessaire l'introduction de nouveaux schémas de collecte et de traitement 8

2. LA HAUSSE DES COÛTS, LIÉE AU MAINTIEN D'UN VOLUME ÉLEVÉ DE DÉCHETS ET À L'INSUFFISANTE PROGRESSION DU RECYCLAGE, POURRAIT ÊTRE LIMITÉE PAR UNE GESTION PLUS PERFORMANTE 9

2.1. Les coûts du SPGD, mal connus, ont enregistré une hausse continue, de 45 % depuis 2012, en raison de facteurs tant exogènes qu'endogènes 9

2.2. Des marges d'efficience pourraient être mobilisés de façon plus massive en s'alignant sur les pratiques des collectivités les plus performantes 13

2.3. Les fonds de l'État, mis en œuvre par l'Ademe et dont les montants s'inscrivent en forte baisse, devraient être ciblés sur les mesures présentant le plus d'impact ...17

2.4. La mobilisation des fonds européens relevant du secteur des déchets pourrait être améliorée 18

3. L'ALLOCATION DES COÛTS SUIVANT LE PRINCIPE « POLLUEUR-PAYEUR » EST IMPARFAITE ET DEVRAIT FAIRE CONTRIBUER DAVANTAGE LES METTEURS SUR LE MARCHÉ ET LES PRODUCTEURS DE DÉCHETS 19

3.1. La fiscalité locale a permis aux collectivités de financer la hausse des coûts, sans toutefois être en mesure de contribuer à la réduction du gisement 19

3.2. La contribution des éco-organismes à la couverture des coûts du SPGD et à l'atteinte des objectifs qui leur sont fixés est insuffisante 23

3.3. Le coût de la contribution européenne sur les plastiques devrait être répercuté sur les acteurs en capacité d'agir sur le taux de recyclage 26

4. LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS DOIT GAGNER EN COHÉRENCE GRÂCE À UNE PLANIFICATION EFFICACE ET UNE MEILLEURE ANTICIPATION DES BESOINS D'INVESTISSEMENT 27

4.1. L'articulation entre les différents niveaux de gouvernance et le caractère opérationnel des plans régionaux doivent être renforcés 27

4.2. L'absence de programmation stratégique des investissements et d'anticipation des évolutions de la réglementation environnementale pourrait entraîner des choix sous-optimaux et coûteux pour les collectivités 29

INTRODUCTION

Le service public de gestion des déchets (SPGD) ménagers et assimilés (DMA)[1] **est une compétence des collectivités territoriales.** Elle est, le plus souvent, assurée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette politique décentralisée est financée essentiellement par la fiscalité locale, notamment la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) qui est prélevée en même temps que la taxe foncière. Les différents sondages montrent un taux de satisfaction élevé des usagers sur la gestion de ce service public.

Au-delà des collectivités, la gestion des déchets mobilise une multiplicité d'acteurs. L'action des collectivités gestionnaires est encadrée par des règles européennes et nationales qui fixent notamment les objectifs à atteindre. De même, la gestion opérationnelle du service est souvent assurée par des prestataires avec lesquels la collectivité passe des contrats. Enfin, les fabricants de produits (ou metteurs sur le marché) sont appelés à prendre en charge une partie des coûts de gestion des DMA, en application du principe « pollueur-payeur ».

La quantité globale des DMA se stabilise à un niveau élevé. En 2023, le tonnage des déchets produits par les ménages, ainsi que par les commerces et administrations publiques (déchets assimilés) s'est élevé à 38 millions de tonnes (Mt), soit 559 kilogrammes par habitant (kg/hab.)[2] avec de fortes disparités selon les collectivités et un manque de visibilité sur les quantités de déchets assimilés. Les DMA représentent environ 13 % de la quantité totale des déchets produits en France.

La collecte sélective progresse lentement. La part des déchets en collecte séparée (emballages, papier, verre, biodéchets) a progressé de 14 % depuis 2009. Les tonnages collectés en déchetteries ont progressé de 24 %. Les ordures ménagères résiduelles (OMR), part non triée des déchets ménagers, ont diminué de 20 %.

Malgré la stabilisation du volume global et l'amélioration du geste de tri, le secteur reste loin des objectifs fixés par la réglementation. L'atteinte de l'objectif de 501 kg/hab. en 2031 suppose une diminution de 10 % par rapport au volume actuel, alors que la baisse n'a été que de 5 % en 15 ans. Elle nécessiterait une amélioration significative du recyclage ; or, plus des deux tiers des OMR n'y ont pas leur place et le taux de captage de certains matériaux (emballages plastiques, acier ou aluminium) reste encore faible.

Les enjeux financiers sont considérables. Les coûts de fonctionnement du SPGD s'élèvent entre 11 et 14 Md€ selon les estimations. Leur rythme d'augmentation, + 45 % depuis 2012 selon les évaluations de l'Agence de la transition écologique (Ademe), est bien supérieur à l'évolution des volumes et à l'inflation.

Dans ce contexte, le présent rapport examine les coûts et les modalités de financement du SPGD. La lettre de mission transmise par le Premier ministre à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) sollicitait en particulier :

- une typologie des dépenses par thématique, destination et acteur ;
- une analyse de l'incidence des modes de gestion et du degré de mutualisation sur l'efficacité et le coût de la gestion des déchets ;

[1] Les déchets ménagers sont les déchets produits par les ménages ; les déchets assimilés sont des déchets d'activités économiques, qui sont traités comme des déchets ménagers eu égard à leur volume et caractéristiques similaires à celles des déchets ménagers. Chaque collectivité définit précisément les déchets assimilés sur son territoire.

[2] Les données chiffrées figurant dans l'introduction sont issues des études de l'Ademe.

- une estimation des dépenses nécessaires à l'atteinte des objectifs environnementaux de la France ;
- un état des lieux des modes et perspectives de financement du service public de la gestion des déchets, notamment s'agissant du développement de la tarification incitative.

Les travaux de la mission se sont concentrés sur le périmètre des DMA collectés par le SPGD sur le territoire métropolitain et sur les phases de collecte, transport et traitement. Les étapes de conception et de production ne rentrent pas dans le champ d'analyse de la mission même si elles concentrent une grande partie des enjeux relative aux déchets (éco-conception, incorporation de matières recyclables…). La mission s'est appuyée sur les données et documents disponibles, en particulier les études de l'Ademe, même si l'absence de données exhaustives et fiables sur les coûts demeure une fragilité dans l'analyse de la politique publique. La mission a auditionné 186 personnes et s'est déplacée dans les Yvelines, le Bas-Rhin, la Meurthe-et-Moselle, les Bouches-du-Rhône et le Var afin de rencontrer un échantillon diversifié de collectivités.

Le présent rapport est composé de quatre parties :

- la première partie présente l'organisation du SPGD et ses objectifs ;
- la deuxième partie porte sur l'augmentation des coûts du SPGD et propose des pistes d'amélioration de la gestion permettant de les limiter ;
- la troisième partie examine, sur la base du principe « pollueur-payeur », les modalités d'extension de la tarification incitative et d'une contribution plus importante des metteurs sur le marché ;
- la quatrième et dernière partie conclut que la gouvernance du SPGD doit être renforcée, notamment dans l'anticipation des besoins d'investissement du secteur.

La mission formule 13 propositions dans ce cadre. Ces propositions visent à inciter les collectivités à renforcer l'efficience de leur gestion d'une part et à répartir la charge du SPGD selon mes modalités plus compatibles avec le principe « pollueur-payeur ».

Le présent rapport s'accompagne de trois annexes :

- annexe I : L'organisation, les modes de gestion et les coûts du SPGD ;
- annexe II : Le financement du SPGD ;
- annexe III : Scénarios d'économies.

1. La gestion des déchets ménagers et assimilés doit se conformer à de multiples objectifs européens et nationaux destinés à limiter l'impact environnemental du secteur

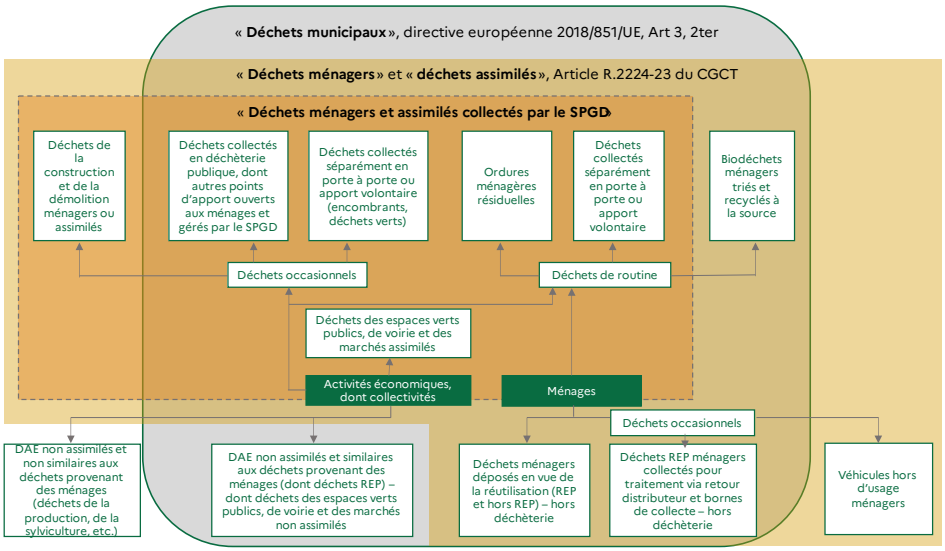
1.1. Les quantités collectées de déchets ménagers et assimilés ont connu une relative stabilité depuis 2009

1.1.1. Les déchets ménagers et assimilés sont constitués de plusieurs catégories de déchets selon leurs modalités de collecte

Un déchet est défini comme « *toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* »[3].

Les déchets ménagers et assimilés (DMA)[4] correspondent aux déchets dont le producteur est un ménage et aux déchets d'activité économique et du secteur public, dits « assimilés » eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collectés sans sujétions techniques particulières[5]. Les déchets ménagers et assimilés sont distincts des déchets municipaux, qui constituent une catégorie utilisée en droit européen et dont le périmètre est plus large. Au sein des déchets ménagers et assimilés, une partie n'est pas collectée par le service public de gestion des déchets (SPGD). Certains déchets occasionnels (comme les véhicules hors d'usage) ou faisant l'objet d'un traitement spécifique (par exemple le retour au distributeur) se situent ainsi hors du champ des déchets ménagers et assimilés collectés par le service public de gestion des déchets (*cf.* figure 1).

Figure 1 : Périmètre des déchets ménagers et assimilés collectés par le SPGD



Source : Ademe. Légende : SPGD=service public de gestion des déchets ; DAE=déchets d'activité économique.

Les DMA représentent environ 13 % de l'ensemble des déchets produits en France (pour un total de 310 Mt en 2020). Ils sont répartis, dans le cadre de ce rapport, selon leurs modalités de collecte :

[3] Article L. 541-1-1 du code de l'environnement

[4] Articles R. 2224-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et R. 541-8 du code de l'environnement.

[5] Article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales.

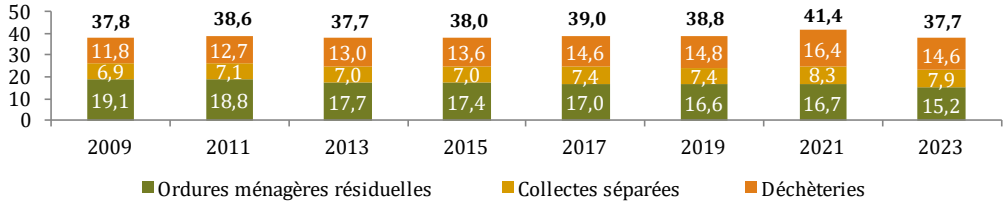
- les ordures ménagères résiduelles (OMR) correspondent aux déchets ne faisant pas l'objet d'une collecte distincte à des fins de valorisation spécifique (comme le recyclage ou le réemploi) ;
- les collectes séparées correspondent aux déchets collectés en vue d'être triés et valorisés sous forme de recyclage ou de réemploi. Ces collectes concernent principalement les emballages ménagers, le papier et le verre ;
- les apports en déchèterie correspondent à des déchets occasionnels, tels que les encombrants ou les déchets verts.

1.1.2. Les quantités de déchets ménagers et assimilés collectées ont connu une relative stabilité depuis 2009 même si la quantité par habitant diminue légèrement

Les quantités de déchets ménagers et assimilés collectées par le SPGD ont atteint 37,7 millions de tonnes (Mt) en 2023[6]**.** Les OMR représentent 40 % de ce total (15,2 Mt), les collectes séparées 21 % (7,9 Mt) et les apports en déchèterie 39 % (14,6 Mt).

Les quantités de DMA collectées par le SPGD ont connu une relative stabilité entre 2009 et 2023. Si un pic a été atteint en 2021, à 41,4 Mt, les tonnages collectés ont diminué en 2023 pour retrouver leur niveau de 2009 (*cf.* graphique 1). Cette diminution est principalement imputable aux OMR, dont les quantités collectées ont diminué de 20 % entre 2009 et 2023, compensées pour partie par l'augmentation parallèle de la collecte séparée (+ 14 %) et des apports en déchèterie (+ 24 %).

Graphique 1 : Évolution des tonnages de DMA collectés par le SPGD (en Mt)



Source : Ademe. Légende : DMA=déchets ménagers et assimilés ; SPGD=service public de gestion des déchets.

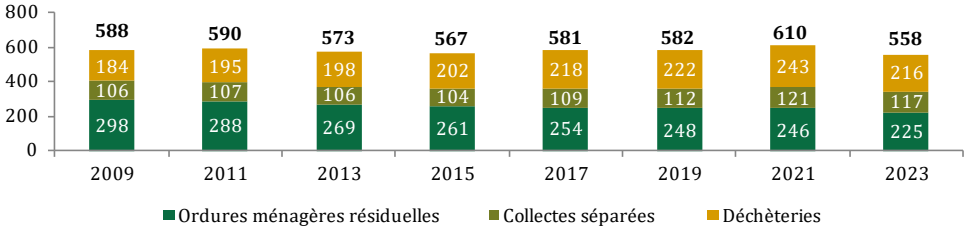
Rapportées au nombre d'habitants, les quantités de DMA collectées ont enregistré un repli de -5 % entre 2009 et 2023, passant de 588 à 558 kg/habitant. Cette baisse est tirée par la réduction des quantités d'OMR collectées, qui passent de 298 kg/hab. en 2009 à 225 kg/hab. en 2023, soit une baisse de 24 % (*cf.* graphique 2). La tendance baissière observée depuis 2021 reste à confirmer sur plus longue période.

Sur le périmètre des déchets municipaux, qui permet des comparaisons européennes, la performance de la France est inférieure à la moyenne européenne. Elle produit 527 kg de déchets par habitant pour une moyenne européenne de 511 kg/hab. La quantité de déchets recyclés par habitant est inférieure à la moyenne européenne (212 kg/hab. contre 246 kg/hab.)[7].

[6] La collecte des déchets par le service public en France, résultats 2023 ; Ademe, 2025.

[7] Source : Eurostat 2023.

Graphique 2 : Évolution des tonnages de DMA collectés par le SPGD (en kg/hab.)



Source : Ademe. Légende : DMA=déchets ménagers et assimilés ; SPGD=service public de gestion des déchets.

1.2. La gestion des déchets ménagers et assimilés s'inscrit dans le cadre des objectifs européens et nationaux destinés à réduire leur volume et les émissions liées à leur traitement

1.2.1. La gestion des déchets ménagers et assimilés est une compétence des collectivités territoriales qui en déterminent les modalités d'organisation et de fonctionnement dans le cadre des lois et règlements

En matière de déchets, l'État fixe le cadre légal définissant les obligations et normes applicables au secteur. Il détermine les règles relatives à la responsabilité du producteur et du détenteur du déchet, ainsi qu'à la répartition des compétences entre les différents acteurs. Il définit également les catégories de déchets, les différents types de collectes selon la nature des déchets ainsi que les modalités de traitement des déchets dans des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). C'est également au niveau national que sont déterminées les conditions d'exercice de la police administrative dans le domaine des déchets et les modalités de financement du service public (le financement du SPGD est présenté en détail aux parties 2 et 3 du présent rapport).

Depuis 2015, les régions se sont vues confier, en substitution des départements, la compétence de planification en matière de déchets. L'élaboration des plans régionaux doit permettre de contribuer à l'atteinte des objectifs de la politique nationale de gestion des déchets et répondre aux enjeux territoriaux en matière de déchets (*cf.* supra).

La gestion opérationnelle du service public de gestion des déchets ménagers, est de la compétence des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La compétence locale, qui trouve son origine dans le pouvoir de police en matière de salubrité publique que détient le maire, est historiquement du ressort des communes[8]. Celles-ci ont toutefois la faculté de transférer à un EPCI soit l'ensemble de la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages, soit uniquement la compétence relative au traitement. Le rôle des EPCI a été conforté par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, qui a fait du service public de gestion des déchets ménagers et assimilés une compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre.

En matière de fonctionnement opérationnel du service, les dispositions réglementaires sont peu prescriptives. Elles se concentrent sur l'encadrement des activités de collecte et l'information des usagers[9] :

- en fixant le contenu minimum du règlement de collecte qui définit les règles d'utilisation du service public et les modalités de collecte ;

[8] Articles L. 2224-13 à L. 2224-17 du CGCT ; articles L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5217-2 du CGCT.

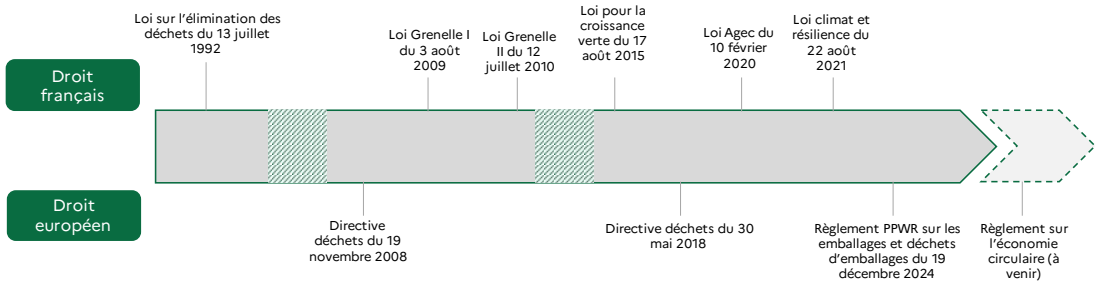
[9] Article L. 2224-16 du CGCT ; articles R. 2224-23 à 2224-29-1 du CGCT.

- en prévoyant des fréquences minimales de collecte pour les OMR ;
- en confiant au maire la responsabilité de fixer les modalités de collecte et d'imposer des collectes séparées pour certains types de déchets ;
- en prévoyant l'information des usagers à travers l'élaboration et la diffusion d'un guide de collecte et d'un rapport annuel sur les déchets, fondé sur une comptabilité analytique.

1.2.2. Depuis 2010, les objectifs environnementaux européens et nationaux applicables au secteur des déchets se sont multipliés

La France, sous l'impulsion notamment du droit européen, a progressivement rehaussé ses ambitions en matière de réduction de la production de déchets et d'émissions associées. L'objectif est de protéger à la fois l'environnement local des risques de contaminations (pollutions) et l'environnement global, en développant notamment la valorisation des déchets au travers du recyclage et en limitant l'impact sur le changement climatique. La réglementation dans le champ des déchets et de l'économie circulaire s'est accélérée depuis la fin des années 2010 (*cf.* figure 2).

Figure 2 : Principales législations françaises et européennes dans le secteur des déchets



Source : Mission. Au 1er janvier 2026.

Au niveau européen, la réglementation s'est étendue du champ des déchets à celui de l'économie circulaire.

En matière de déchets, la directive européenne sur les déchets de 2008[10] pose un cadre fondateur. Elle introduit le principe de hiérarchie des modes de traitement, qui vise à favoriser la prévention (selon le principe que le meilleur déchet est le déchet qu'on ne produit pas), puis le réemploi, le recyclage, l'incinération et enfin le stockage), et les concepts de « pollueur-payeur » et de responsabilité élargie du producteur (REP, *cf.* 3.2). Elle fixe des objectifs de recyclage et de valorisation de 50 % des déchets ménagers à horizon 2020.

La révision en 2018 de la directive déchets a conduit à renforcer la place accordée à la prévention et à l'éco-conception, en même temps qu'étaient rehaussés les objectifs de recyclage des déchets municipaux à 55 % en 2025, 60 % en 2030 et 65 % d'ici 2035.

Le « Pacte vert », adopté par le conseil de l'Union européenne en décembre 2019, a accentué cette démarche, notamment en fixant dans le règlement sur les emballages et les déchets d'emballages[11] des objectifs contraignants de réduction de la quantité et d'augmentation des taux de recyclage. Les objectifs de réduction des déchets d'emballage produits par habitant sont de 5 % d'ici 2030, 10 % d'ici 2035 et 15 % d'ici 2040 par rapport à 2018. Les objectifs de hausse des taux de recyclage des déchets d'emballages produits sont de 65 % en 2025 et 70 % en 2030. Le règlement sur l'économie circulaire (*Circular Economy Act*), prévu en 2026, vise à créer un marché unique pour les matières recyclées.

[10] Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets.

[11] Règlement 2025/40 du 19 décembre 2024.

En parallèle, le droit français s'est doté d'objectifs quantitatifs. Alors que la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets se concentrait sur la prévention et la planification territoriale, la loi du 3 août 2009, dite Grenelle 1, a introduit des objectifs chiffrés de réduction de la production des ordures ménagères et assimilées et des quantités stockées ou incinérées. Ces objectifs ont été élargis et rehaussés par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi Agec, et la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ces effets, dite loi climat et résilience, et sont rassemblés, pour les plus structurants, à l'article L. 541-1 du code de l'environnement (*cf*. tableau 1).

Des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre ont par ailleurs été assignés au secteur des déchets. Le projet de troisième édition de la stratégie nationale bas carbone, publié en décembre 2025, vise ainsi une réduction des émissions du secteur de 28 % en 2030 et 55 % en 2050 par rapport à 1990.

Les objectifs fixés par les textes n'ont, dans l'ensemble, pas été atteints. Malgré cela, leur ambition a été périodiquement rehaussée, y compris en 2020 avec la loi Agec. Cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, un seul objectif figurant à l'article L. 541-1 du code de l'environnement a été atteint. Six ne l'ont pas été et deux présentent le risque de ne pas l'être à échéance. Plusieurs ne peuvent pas être évalués, faute de données disponibles.

L'ensemble de ce dispositif réglementaire et les objectifs ambitieux qui y sont attachés constituent un système complexe, défini au niveau européen ou national mais dont la mise en œuvre repose essentiellement sur le niveau local.

Tableau 1 : Objectifs nationaux de prévention et de gestion des déchets prévus à l'article L. 541-1 du code de l'environnement

Objectif	Cible et horizon (année de référence)	Réalisation
Réduire les quantités de DMA et de DAE	- 15 % et – 5 %, respectivement d'ici 2030 (2010)	-0,3 % de DMA en 2023 par rapport à 2009 / DAE : N.D.
Augmenter la part des emballages réemployés	5 % des emballages remployés en 2023, 10 % en 2027	1,62 % en 2024
Augmenter la quantité de déchets faisant l'objet de préparation à la réutilisation	5 % du tonnage de déchets ménagers en 2030	N.D.
Augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation matière	55 % et 60 % des déchets non dangereux non inertes en 2020 et 2025, respectivement	31 % en 2019
Augmenter la quantité de DMA faisant l'objet d'une préparation en vue d'une réutilisation ou d'un recyclage	55 % et 60 % des déchets non dangereux non inertes en 2020 et 2025, respectivement	N.D.
Augmenter la part du plastique recyclé	Tendre vers 100 % d'ici 2025	66 % en 2025
Étendre progressivement les consignes de tri	Avant 2022	Atteint
Valoriser sous forme de matière les déchets du secteur du BTP	70 % des quantités de déchets en 2020	N.D.
Réduire les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en stockage	Réduction de - 30 % en 2020 et -50 % en 2025 (2010)	- 28 % en 2022 par rapport à 2010
Interdire progressivement la mise en décharge des déchets non dangereux valorisables	N.A.	Non atteint
Réduire les quantités de DMA admis en stockage	10 % des quantités de DMA stockées en 2035	25 % en 2025
Réduire les quantités de produits manufacturés non recyclables mis sur le marché	Réduction de - 50 % en 2020	N.D.
Assurer la valorisation énergétique des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière	70 % des quantités de déchets non valorisables en 2025	N.D.
Réduire le gaspillage alimentaire	- 50 % en 2025 (2015) dans la distribution alimentaire et la restauration collective	N.D.
Réduire le gaspillage alimentaire	– 50 % en 2030 (2015) dans les secteurs de la consommation, la production, la transformation et la restauration commerciale	N.D.
Progresser vers la généralisation de la tarification incitative	15 M d'habitants couverts en 2020 et 25 M en 2025	8,4 M d'habitants couverts en 2025

Source : Mission. Légende : DMA=déchets ménagers et assimilés ; DAE=déchets d'activité économique ; BTP=bâtiment et travaux publics. Couleur des cases : rouge=non atteint ; vert=atteint ; orange=risque de ne pas être atteint.

1.3. La mise en œuvre des objectifs environnementaux a rendu nécessaire l'introduction de nouveaux schémas de collecte et de traitement

1.3.1. L'organisation du SPGD se décline selon les flux de collecte et de traitement, avec un degré d'intervention variable des collectivités dans la gestion

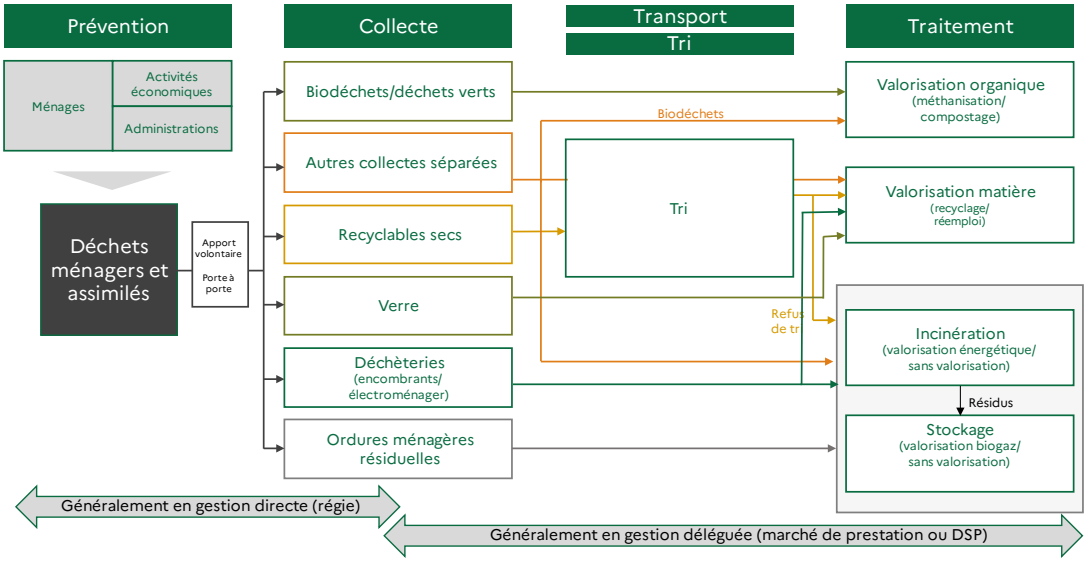
La chaîne de gestion des déchets ménagers et assimilés est constituée de cinq maillons principaux (*cf.* figure 3) :

- **la prévention** comprend la communication auprès des producteurs de déchets, les actions de réparation et de réutilisation ainsi que les démarches d'éco-conception visant à réduire le gisement potentiel de déchets dès la phase d'élaboration des produits ;
- **la collecte** peut être réalisée en porte à porte, au domicile de l'usager, ou en point d'apport volontaire et concerne principalement les OMR, les recyclables, les biodéchets ;
- **le transport**, depuis les centres de collecte vers les installations de traitement ;
- **le tri** consiste à isoler les matières valorisables et à les conditionner pour le recyclage ;
- **le traitement** recouvre les opérations de valorisation organique (méthanisation ou compostage), valorisation matière (recyclage) d'incinération (avec ou sans valorisation énergétique) et d'élimination en dernier ressort (stockage).

Si les collectivités constituent le principal acteur du SPGD, la gestion des déchets mobilise de nombreux autres intervenants et filières. La prise en charge des déchets fait en effet intervenir des prestataires auxquels la collectivité fait appel, des metteurs sur le marché de biens destinés à devenir des déchets ou encore des filières de recyclage. Les usagers eux-mêmes ont un rôle plus actif avec le développement du tri à la source (par exemple le tri des biodéchets).

L'intervention des collectivités revêt des formes distinctes selon les étapes de la gestion. Alors que les opérations en amont de la chaîne (prévention, collecte) peuvent être réalisées par la collectivité elle-même, les opérations en aval (tri, traitement), plus complexes et techniques, tendent à être déléguées (*cf.* figure 3).

Figure 3 : Chaîne de gestion simplifiée des déchets ménagers et assimilés



Source : Mission. Légende : OMR=ordures ménagères résiduelles ; DSP=délégation de service public.

1.3.2. L'organisation du SPGD a adopté de nouveaux schémas de collecte et de traitement pour répondre aux enjeux de recyclage et de valorisation des déchets

Les objectifs d'augmentation du recyclage et les exigences de valorisation matière se sont traduits par le besoin d'une collecte plus sélective. Plusieurs évolutions survenues ces dernières années peuvent être soulignées :

- l'extension des consignes de tri, généralisée en 2023, vise à systématiser le geste de tri et se traduit notamment par la possibilité de mettre tous les emballages dans le bac de tri ; elle conduit à une augmentation des tonnages relevant de la collecte sélective (papiers, emballages ménagers) ;
- la généralisation du tri à la source des biodéchets, prévue par la loi Agec, impose aux collectivités de proposer aux usagers une solution de tri *via* une collecte séparée (en point d'apport volontaire) ou une gestion de proximité (par exemple en donnant accès des composteurs collectifs ou en proposant des composteurs individuels) ;
- le développement des filières de responsabilité élargie des producteurs, au titre de l'application du principe « pollueur-payeur » (*cf.* 3), a conduit à la création de nouvelles filières de collecte, principalement en déchèterie, par exemple pour les déchets d'équipements électriques ou électroniques ou les déchets de produits d'ameublement.

Dans le cadre de la hiérarchie des modes de traitement, la réglementation vise à pénaliser les modes de traitement des déchets ayant le plus d'impact sur l'environnement. À cet égard, et en cohérence avec ce principe, les contraintes ont été durcies en matière de traitement :

- la loi Agec a ainsi fixé un plancher de 70 % de la quantité de déchets devant être incinérés lorsqu'ils ne peuvent pas faire l'objet d'une valorisation matière, afin de réduire les quantités de déchets admis en stockage ;
- de même, les taux de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ont été rehaussés pour les déchets incinérés ou mis en décharge afin de favoriser la valorisation matière, et différenciés entre ces deux modes de traitement pour favoriser le premier.

2. La hausse des coûts, liée au maintien d'un volume élevé de déchets et à l'insuffisante progression du recyclage, pourrait être limitée par une gestion plus performante

2.1. Les coûts du SPGD, mal connus, ont enregistré une hausse continue, de 45 % depuis 2012, en raison de facteurs tant exogènes qu'endogènes

2.1.1. Les coûts du SPGD restent mal connus et font l'objet d'approximations statistiques, ce qui nuit au suivi financier de cette politique publique

Il n'existe pas d'estimation précise du coût du service public de gestion des déchets. Cette situation tient d'une part au nombre d'acteurs supportant ce coût et d'autre part à la porosité de la gestion des déchets avec d'autres politiques publiques comme la propreté urbaine. En effet, si la gestion des déchets relève dans la majorité des cas des EPCI, la gestion du traitement est souvent confiée à un syndicat intercommunal dont le périmètre excède celui de l'EPCI pour englober plusieurs groupements. En outre, au sein de chaque collectivité, les dépenses de gestion peuvent être rattachées à un budget annexe ou au budget principal, rendant plus difficile l'identification des dépenses dédiées aux déchets.

Trois méthodes principales permettent de donner une approximation du coût du SPGD. Elles reposent respectivement sur des approches comptable, statistique et d'enquête :

- **la direction générale des finances publiques (DGFiP)** se fonde sur les données comptables des collectivités, dont la présentation fonctionnelle permet d'identifier les dépenses relatives à la collecte et au traitement des déchets[12] :
  - cette méthode présente l'avantage de se fonder sur des dépenses effectives, retracées dans la comptabilité des collectivités ;
  - elle est toutefois limitée aux communes de plus de 3 500 habitants, qui seules ont l'obligation d'une présentation fonctionnelle de leurs budgets. Elle sous-estime donc le coût total du SPGD ;
- **le service des données et études statistiques (SDES)** du ministère de la transition écologique se fonde sur une approche statistique afin d'estimer séparément la dépense courante et la dépense en capital des collectivités :
  - la limite de cette méthode tient au fait qu'elle utilise le rendement de la taxe et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères pour estimer la dépense courante. Or, il n'existe pas de correspondance exacte entre ces ressources et les coûts du SPGD (la juridiction administrative acceptant que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères puisse excéder ce coût dans une limite de 15 %) ;
- **l'Agence de la transition écologique (Ademe)** se fonde sur les informations versées par les collectivités dans une base de données (SINOE) :
  - cet outil présente l'avantage d'alimenter un « référentiel des coûts » permettant de suivre, d'analyser et de comparer les coûts de gestion selon une granularité fine ;
  - les données recueillies ne couvrent que 36 millions d'habitants (2023), conduisant l'Ademe à les extrapoler à la France entière ;
  - en outre, il s'agit de données déclaratives, ce qui engendre un risque d'erreur.

Les estimations de la DGFiP et du SDES distinguent les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement, tandis que l'Ademe ne collecte que celles de fonctionnement.

Ces trois méthodes de calcul présentent des écarts importants (*cf.* tableau 2). La dépense de fonctionnement estimée varie ainsi de 11,1 Md€ (10,6 Md€ HT) selon l'Ademe à 14,0 Md€ selon la DGFiP. La dépense totale est estimée à 14,0 Md€ par le SDES et 16,4 Md€ par la DGFiP.

Tableau 2 : Estimations du coût total du SPGD

Dépenses (en Md€)	DGFiP (2024)	SDES (2023)	Ademe (2023)
Fonctionnement	14,0	12,2	11,1
Investissement	2,4	1,8	N.D.
Total	16,4	14,0	N.D.

Source : Mission, d'après des données DGFIP, SDES et Ademe (champ : France entière). Légende : N.D.=non disponible.

L'absence de connaissance du coût global du SPGD constitue un frein au suivi et au pilotage de la dépense. L'utilisation des données dont la production est déjà prévue par la loi au titre du rapport annuel sur le prix et la qualité du SPGD contribuerait à affiner la connaissance de ce coût. La saisie de ces informations dans la base de données SINOE pourrait être rendue obligatoire afin de disposer des données couvrant l'ensemble du territoire, de les fiabiliser et d'accroître la robustesse des analyses du référentiel des coûts de l'Ademe.

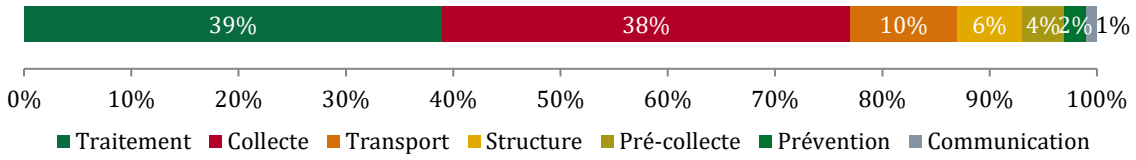
Proposition n° 1 : Insérer à l'article L.2224-17-1 du code général des collectivités territoriales l'obligation de renseigner dans SINOE les données du rapport annuel sur le prix et la qualité du SPGD [DGCL, DGPR, Ademe].

[12] Sous-fonction 812 en nomenclature M14 et 721 en nomenclature M57. Une présentation fonctionnelle répartit les coûts selon la finalité de l'action (ex. déchets), à la différence d'une présentation par nature.

2.1.2. Les coûts du SPGD ont des déterminants multiples

Les coûts du SPGD sont majoritairement constitués du traitement et de la collecte. Ces deux postes représentent à eux deux 77 % des coûts du SPGD (*cf.* graphique 3). Les coûts de transport représentent 10 % du total. La prévention et la communication, en revanche, ne représentent, de façon cumulée, que 3 % des coûts totaux.

Graphique 3 : Charges du SPGD par étape de la chaîne de gestion (en % du coût total en 2023)



Source : Ademe.

Les coûts du SPGD ont des déterminants endogènes et exogènes à la politique publique.

Les déterminants propres à la politique publique sont principalement de deux natures :

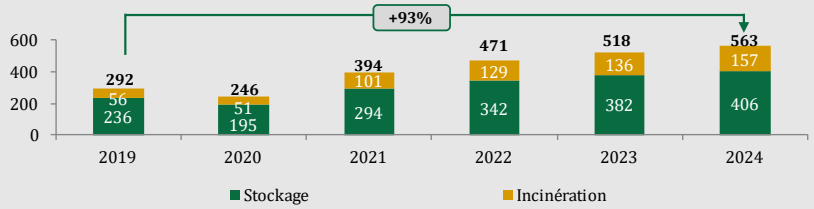
- réglementaire : les évolutions de la réglementation peuvent engendrer une hausse des coûts, par exemple en imposant la mise en place de nouveaux circuits de collecte (comme sur les biodéchets ou l'introduction de nouvelles filières de responsabilité élargie du producteur) ou en imposant des normes sur les installations de traitement (par exemple un taux minimum d'incinération des déchets non valorisables sous forme de matière) ;
- fiscale : des dispositions fiscales, telles que l'assujettissement à la TGAP des tonnages de déchets enfouis et incinérés, peuvent renchérir le coût de gestion.

Encadré 1 : La TGAP représente une part croissante des coûts du SPGD

La TGAP est due par les opérateurs des installations de stockage ou d'incinération. Les collectivités supportent la charge de la TGAP sur les déchets non dangereux relevant du SPGD, directement ou indirectement, selon qu'elles sont opérateur direct ou qu'elles délèguent la gestion des installations de traitement. Le tarif de TGAP est de 65 € la tonne pour les déchets admis en stockage et de 15 € à 25 € la tonne pour les déchets incinérés, selon la performance énergétique de l'incinérateur.

La TGAP acquittée par les collectivités a augmenté de 93 % entre 2019 et 2024, passant de 292 M€ à 563 M€. En particulier, la hausse est de 72 % pour la TGAP sur le stockage et de 182 % pour la TGAP sur l'incinération.

Montant de TGAP payée par les collectivités (en M€)



Source : DGFIP (années 2021-2024), DGDDI (années 2019-2020), DGPR.

Source : Mission.

Les déterminants exogènes sont quant à eux multiples. Ils portent notamment sur :

- les coûts de l'énergie, qui se répercutent à toutes les étapes de la chaîne de gestion (carburant des bennes de collecte, électricité des centres de tri) ;
- les coûts salariaux, en particulier dans les activités de collecte, intensives en main d'œuvre ;

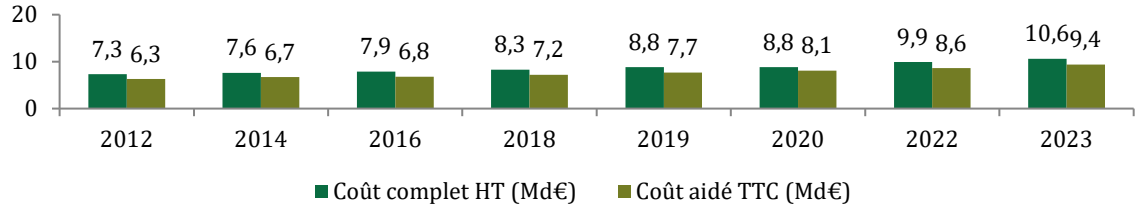
- les coûts des assurances, en lien notamment avec les accidents du travail du personnel, et celui des sinistres survenant dans les centres de tri (incendies) ou les incinérateurs (explosions dues aux bouteilles de protoxyde d'azote) ;
- le coût des emprunts mobilisés pour financer l'achat de matériel ou d'infrastructures de collecte et les installations de traitement.

La croissance de la population et la consommation, qui sont corrélées à l'augmentation des tonnages, constituent également un déterminant des coûts. En effet, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire sans évolution de la réglementation, de la conception des produits ou du comportement des consommateurs, la croissance économique, et avec elle la consommation, se traduisent par une augmentation des quantités de déchets produites et, par conséquent, par une augmentation des coûts totaux[13].

2.1.3. Les coûts du SPGD ont progressé de 45 % depuis 2012, deux fois plus vite que les prix à la consommation, tirés en cela par l'ensemble des flux

Les coûts complets du SPGD ont connu une augmentation de 45 % entre 2012 et 2023. Ils atteignent 10,6 Md€ HT cette dernière année, contre 7,3 Md€ en début de période (*cf.* graphique 4). L'évolution des coûts aidés TTC, qui intègrent les produits industriels et soutiens des éco-organismes, est de 49 %.

Graphique 4 : Évolution des coûts du SPGD



Source : Ademe, référentiel des coûts du SPGD – données 2023. Légende : HT=hors taxe ; TTC=toutes taxes comprises.

Cette augmentation concerne l'ensemble des flux collectés par le service public. Le coût aidé tous flux (c'est-à-dire ordures ménagères, déchets en collecte sélective et déchets collectés en déchèterie) a ainsi progressé de 46 % et 48 % respectivement en euro par habitant et euro par tonne. La progression la plus importante concerne la collecte sélective, dont le coût aidé a augmenté de 68 % en euro par habitant et de 62 % en euro par tonne (*cf.* tableau 3).

Tableau 3 : Évolution du coût aidé HT par flux

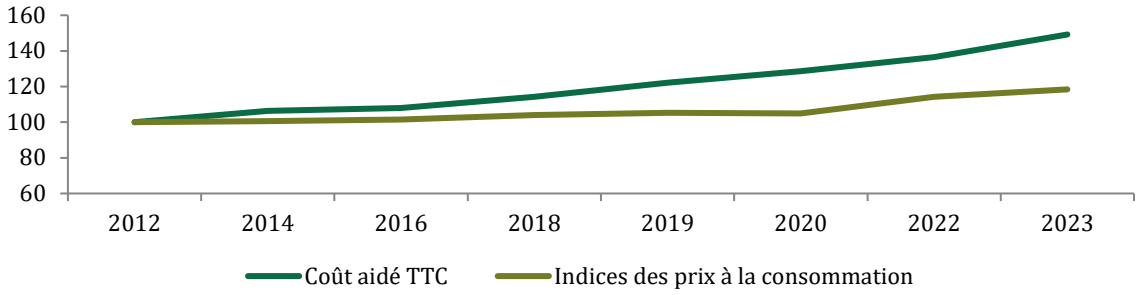
Flux	2010	2012	2014	2016	2018	2019	2020	2022	2023	Évol. 2010-2023
Coût aidé par habitant (moyenne pondérée, €/hab.)										
Tous flux	85	89	93	93	98	105	109	116	127	+ 49 %
OMR	51	53	56	53	55	58	60	65	66	+ 30 %
Papiers-emballages	10	8	9	10	11	13	14	12	17	+ 68 %
Déchèteries	18	19	20	21	22	25	25	28	31	+ 69 %
Coût aidé par tonne (moyenne pondérée, €/tonne)										
Tous flux	162	166	174	174	180	189	204	218	240	+ 48 %
OMR	199	211	227	229	234	245	253	285	308	+ 55 %
Papiers-emballages	198	172	185	202	218	243	282	236	321	+ 62 %
Déchèteries	114	118	114	112	120	129	137	156	171	+ 50 %

Source : Ademe. – Note de lecture : données hors flux des biodéchets. 2023=dernières données disponibles. Moyennes pondérées du nombre d'habitants et des tonnages.

[13] Évaluation des capacités de traitement des déchets en France à horizon 2040, Jean-Louis Chaussade, 2020.

L'augmentation des coûts du SPGD est supérieure à l'évolution des prix sur la même période. En effet, alors que le coût aidé TTC progressait de 49 % entre 2012 et 2023, l'indice des prix à la consommation (IPC) progressait quant à lui de 18 % (*cf.* graphique 5).

Graphique 5 : Évolution comparée du coût du SPGD et de l'indice des prix à la consommation (base 100)



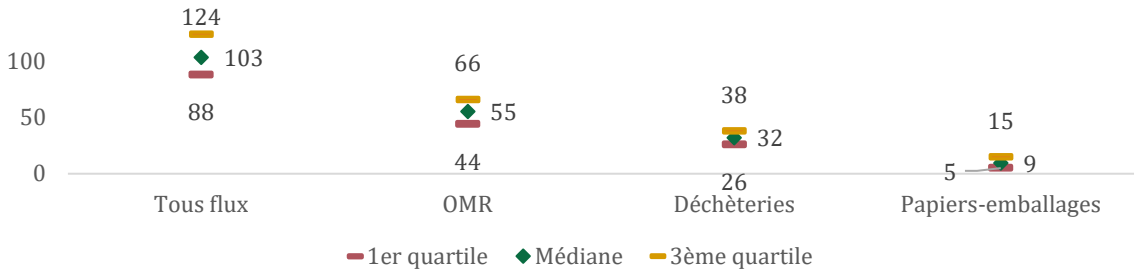
Source : Ademe, référentiel des coûts du SPGD – données 2023 ; Insee, IPC à fin décembre de chaque année.

2.2. Des marges d'efficience pourraient être mobilisés de façon plus massive en s'alignant sur les pratiques des collectivités les plus performantes

2.2.1. Alors que les écarts de performance ne sont pas toujours justifiés par des différences de situation, la réduction des écarts d'efficience entre collectivités permettrait de réduire les coûts jusqu'à 600 M€

Les collectivités présentent des écarts de performance importants en matière de coûts de gestion des DMA (*cf.* graphique 6). Ainsi, en 2023, l'écart de coût aidé HT entre le 1er quartile et le 3ème quartile des collectivités s'élève à 71 % (88 €/hab. pour le 1er quartile et 124 €/hab. pour le 3ème quartile). Pour la gestion des OMR, des déchèteries et de la collecte sélective (papiers et emballages ménagers), l'écart atteint respectivement 67 %, 68 % et 33 %.

Graphique 6 : Dispersion du coût aidé HT (en €/hab., 2023) en fonction des flux

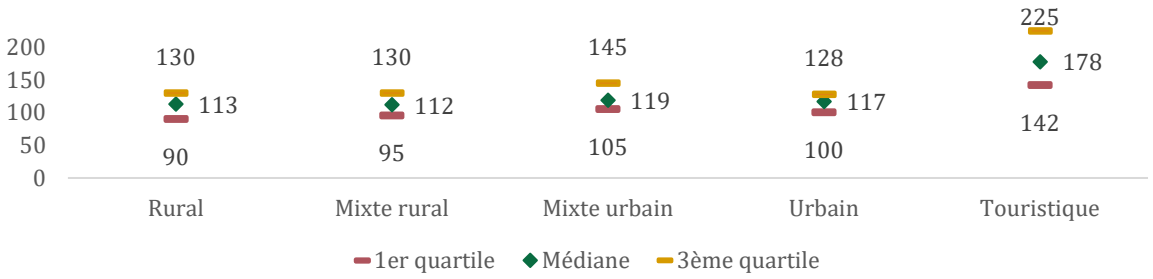


Source : Ademe, référentiel des coûts du SPGD – données 2023. Lecture : En 2023, les 25 % de collectivités les plus efficientes de l'échantillon (premier quartile) présentaient un coût aidé tous flux inférieur à 88 €/hab. Les 25 % les moins efficientes (troisième quartile) présentaient un coût aidé tous flux supérieur à 124 €/hab. La moitié des collectivités présentaient un coût aidé tous flux inférieur à 103 €/hab.

La typologie d'habitat est un facteur explicatif de cette disparité. En particulier, les communes touristiques présentent des variations de population qui tirent significativement les quantités de déchets et les coûts à la hausse. À l'inverse, les communes rurales se caractérisent par des coûts légèrement plus faibles que la moyenne.

Pour autant, au sein d'un même type d'habitat, des écarts importants de performance demeurent. En effet, les écarts de coût observés au sein d'une même catégorie de collectivité sont d'un ordre de grandeur comparable à celui constaté pour les flux. L'écart entre les premier et troisième quartiles atteint ainsi 69 % en habitat rural, 78 % en habitat urbain et 63 % en habitat touristique (*cf.* graphique 7).

Graphique 7 : Dispersion du coût aidé HT (en €/hab., 2023) en fonction de la typologie d'habitat



Source : Ademe, référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Les disparités de coûts entre collectivités suggèrent un important potentiel d'amélioration de l'efficience de gestion. Ce potentiel est difficile à apprécier, notamment car les déterminants des coûts de gestion ne se limitent pas à la typologie d'habitat. Pour autant, l'hétérogénéité des pratiques de gestion constatées par la mission suggère que la diffusion des pratiques les plus efficientes permettrait de diminuer les coûts, en particulier lorsqu'ils sont les plus éloignés du coût médian.

La mission a réalisé une estimation du gain qui serait généré si les collectivités les moins efficientes parvenaient à diminuer leur coût aidé. Dans l'hypothèse où celles-ci se rapprochaient du coût aidé médian, une diminution des coûts jusqu'à 600 M€ pourrait être envisagée. (*cf.* annexe III).

Une transparence accrue sur les performances de gestion des collectivités leur permettrait de se comparer. En cohérence avec le rapport de la Cour des Comptes de 2022[14], la mise à disposition d'indicateurs synthétiques (tonnages, coûts de gestion, ressources fiscales) dans un tableau de bord accessible aux collectivités et aux citoyens permettrait cette comparaison. La mission suggère d'enrichir ces indicateurs d'éléments sur les coûts et le financement.

Proposition n° 2 : Élaborer et publier un tableau de bord annuel du SPGD intégrant des éléments sur les quantités, les coûts et la tarification du service [DGPR, Ademe].

2.2.2. La diffusion d'un ensemble de bonnes pratiques de prévention et de gestion pourrait contribuer à renforcer la maîtrise des coûts du SPGD

En matière de collecte, le choix d'un mode de gestion, entre régie directe et marché public de prestation de service, ne permet pas à lui seul de contenir les coûts. Chaque modalité présente en effet des avantages et inconvénients :

- la régie a l'avantage de donner à la collectivité la maîtrise du service, la connaissance précise de ses coûts et n'implique pas de marge. Elle requiert en revanche une gestion administrative plus lourde, expose aux conflits sociaux et exige des investissements initiaux importants ;

[14] Cour des comptes, *Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser*, 216 p., Septembre 2022.

- le marché public facilite la gestion, confère une visibilité sur les coûts à moyen terme et permet de tirer parti des innovations proposées par le prestataire. Il peut en revanche créer une situation de dépendance vis-à-vis du prestataire, offre une réactivité moindre en gestion et implique de verser une marge ;

En matière de traitement, la question se pose en des termes différents compte tenu des niveaux d'investissements et des compétences techniques nécessaires. Dans ce contexte, la gestion déléguée s'impose comme le modèle dominant : près de deux centres de tri sur trois appartiennent à des opérateurs privés, concentrant 75 % des tonnages entrants. Par ailleurs, 50 % des unités d'incinération des ordures ménagères sont exploitées en gestion déléguée, tandis que 40 % relèvent de la prestation de service.

Au-delà du mode de gestion, la mise en œuvre des bonnes pratiques de gestion est de nature à générer des gains d'efficience. Elle doit s'appuyer sur un diagnostic de l'existant et d'un plan d'action reposant sur une communication renforcée et l'identification des mesures d'accompagnement pertinentes. Il convient de souligner que la réussite de cette mise en œuvre dépend nécessairement de l'engagement des élus locaux dans la démarche.

En premier lieu, la prévention constitue un levier important de maîtrise des tonnages et des coûts. Les analyses de l'Ademe montrent que les efforts de prévention sont associés à des quantités d'OMR et à des coûts de gestion plus faibles par rapport à des collectivités comparables. En particulier, les collectivités engagées dans un plan local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) se distinguent par une réduction du ratio d'OMR par habitant de 8 % et une diminution du coût aidé de 22 %[15]. La prévention et la communication peuvent également contribuer à la réduction des erreurs de tri alors que 69 % du contenu des bacs OMR relève d'une autre filière de collecte (notamment les biodéchets et la collecte sélective de papiers et emballages ménagers)[16]. Les systèmes d'informatique embarquée sur les bennes de collecte et le puçage des bacs peuvent être utilisés pour individualiser la communication, en identifiant les comportements de collecte des usagers et en adaptant les actions de prévention.

Toutefois, la prévention est plus efficace lorsqu'elle est couplée à un système de tarification incitative qui permet de moduler la facturation des usagers en fonction du volume de déchets produits. Les analyses conduites par l'Ademe[17] sont corroborées par la mission qui a examiné, avec l'appui du pôle sciences des données de l'IGF, les corrélations entre dépenses de prévention, tarification incitative et réduction des OMR. Il en ressort que les dépenses de prévention et de communication ont un effet sur la réduction des OMR statistiquement significatif, mais faible[18]. En revanche, la mise en place d'une tarification incitative est associée à une réduction des OMR de 12 kg par habitant.

[15] Ademe, Lydia Morlot, Cabinet Isabelle Leduc. Août 2018. Référentiel des coûts et performances des plans et programmes de prévention.

[16] Ademe, MODECOM (MODE de Caractérisation des Ordures Ménagères).

[17] Ademe, Territoires pionniers de la prévention des déchets, 2020.

[18] Un euro investi en prévention et communication permet de diminuer entre 1,1 et 1,5 kg la production d'OMR. Cette analyse exclut les communes touristiques.

En second lieu, l'optimisation de la collecte, *via* notamment la réduction des fréquences, est un levier d'efficience. L'Ademe montre, sur la base d'une simulation effectuée pour les communes rurales et à dominante rurale, que le passage d'une collecte hebdomadaire (« C1 ») à une collecte tous les quinze jours (« C0,5 ») se traduit par une réduction de la quantité médiane d'OMR de 47 kg/hab. L'analyse du pôle sciences des données de l'IGF montre que, quelle que soit la fréquence de collecte, lorsqu'une collectivité supprime une collecte par semaine, la quantité d'OMR collectée diminue en moyenne de 11 kg/hab.. Au regard de ces résultats, les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoyant des fréquences minimales de collecte des OMR en porte-à-porte pourraient être supprimées afin d'offrir aux collectivités à la possibilité de mobiliser le levier de la réduction des fréquences si la situation du territoire s'y prête.

Proposition n° 3 : Supprimer l'article R. 2224-24 du CGCT prévoyant des fréquences minimales de collecte des ordures ménagères résiduelles en porte-à-porte [DGCL].

En troisième lieu, l'innovation en matière contractuelle présente un potentiel de réduction des coûts. En effet, 50 % de la collecte des OMR et 40 % de la collecte sélective sont déléguées à un prestataire. Le recours à des méthodes plus diversifiées de passation des marchés pourrait notamment stimuler le dépôt d'offres de la part des prestataires, qui reste à ce stade globalement faible. En effet, en 2024, d'après une extraction des données essentielles de la commande publique (DECP) de la direction des affaires juridiques de Bercy, le nombre moyen d'offres reçues par marché s'est élevé à 2 sur un échantillon de 673 marchés. Pour les marchés de services d'incinération des ordures ménagères, le nombre moyen d'offres reçues s'élève à 1,4 contre 2,3 pour les services de recyclage des ordures ménagères. Dans ce contexte, les modalités de passation des contrats constituent un facteur clef de maîtrise des coûts. À ce titre, la mission a identifié deux modalités de passation et d'exécution des contrats publics qui pourraient être davantage diffusées :

- **le dialogue compétitif**, permet dans le cadre d'un marché de définir avec les candidats plus finement les besoins de la collectivité et de réduire les asymétries d'information avec le prestataire sortant. Cette procédure répond néanmoins à des conditions juridiques précises (notamment absence de solution immédiatement disponible, caractère innovant des prestations, complexité technique) et peut être longue et complexe à mener pour la collectivité ;
- **les clauses de performance visent à décorréler la rémunération du prestaire du tonnage collecté, pour développer l'efficience des opérations de collecte.** À titre d'exemple, ces clauses peuvent porter sur l'optimisation des tournées ou des objectifs chiffrés associés à un système de bonus/malus. Des expérimentations de « contrats de performance » lancées avec l'appui de l'Ademe dans plusieurs collectivités présentent des résultats encourageants, avec pour certaines des objectifs dépassés avant la date butoir. Ces résultats devront être confirmés, notamment en augmentant le nombre de contrats de performance et en analysant plus finement leur incidence sur les coûts. À cet égard, la mission a estimé que la généralisation de ces contrats pourrait générer jusqu'à 160 M€ d'économies si leurs objectifs étaient atteints.

Proposition n° 4 : Poursuivre et amplifier la diffusion du recours aux clauses de performance dans les contrats de collecte [Ademe].

Un guide des bonnes pratiques de la contractualisation à la performance dans le secteur des déchets pourrait être élaboré et complété d'un modèle type de contrat intégrant des clauses de performance. En outre, un appel à manifestation d'intérêt pourrait être lancé annuellement *via* l'Ademe afin d'accompagner les collectivités territoriales dans cette voie.

2.3. Les fonds de l'État, mis en œuvre par l'Ademe et dont les montants s'inscrivent en forte baisse, devraient être ciblés sur les mesures présentant le plus d'impact

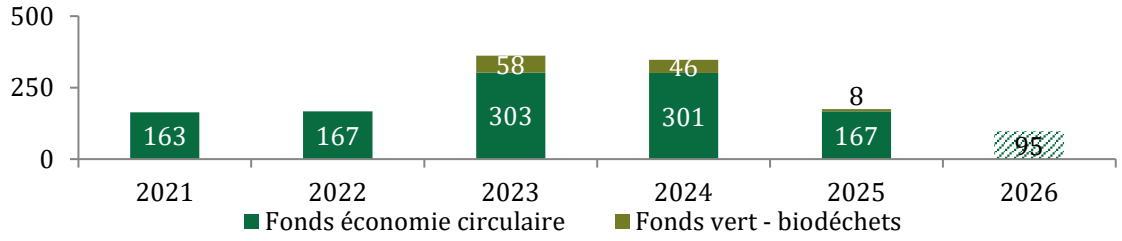
Le soutien direct de l'État au SPGD relève principalement de deux fonds dédiés, mis en œuvre par l'Ademe :

- le fonds « économie circulaire » finance des actions dans les domaines de la prévention, de l'éco-conception, de la valorisation organique, du recyclage, de la valorisation énergétique et dans l'investissement outre-mer ;
- le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « fonds vert », a accompagné la généralisation du tri à la source des biodéchets.

Les fonds des programmes d'investissement d'avenir (PIA), dont France 2030, financent également des actions dans le domaine de l'économie circulaire. Celles-ci se concentrent toutefois davantage sur la dimension industrielle et amont (éco-conception) de la gestion des déchets et ont à ce titre un effet plus indirect sur le SPGD.

Les financements du « fonds économie circulaire » et du « fonds vert » ont diminué de près de 50 % depuis le pic de 2023. Alors que les crédits du premier avaient fortement augmenté entre 2021 et 2023, passant de 167 M€ à 303 M€, seuls 167 M€ étaient disponibles en 2025 et la loi de finances pour 2026 ne prévoit plus que 95 M€. La mesure biodéchets du « fonds vert », quant à elle, s'est achevée en 2025 (*cf.* graphique 8).

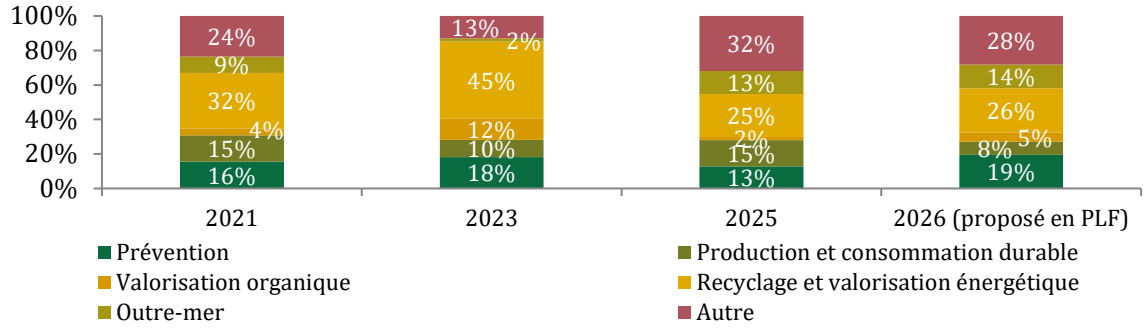
Graphique 8 : Financements annuels du fonds économie circulaire et du fonds vert (en M€)



Source : Ademe.

La stratégie de soutien direct de l'État au SPGD se caractérise par des à-coups et manque par conséquent de lisibilité. La répartition des ressources du fonds « économie circulaire » apparaît en effet erratique (*cf.* graphique 9) : la part dédiée à la production et à la consommation durable est ainsi passée de 15 % en 2021 à 10 % en 2023, puis 15 % en 2025 et devrait diminuer à 8 % en 2026. Le soutien à l'outre-mer a quant à lui oscillé entre 2 % et 14 % des interventions du fonds. Les interventions en faveur de la valorisation énergétique, qui ont vu leur part diminuer de moitié entre 2023 et 2025, illustrent ces à-coups : des moyens importants avaient été mobilisés pour soutenir la filière des combustibles solides de récupération (CSR - 135 M€ en 2021) jusqu'à ce que l'État décide en 2025 de mettre fin à ce soutien, avant qu'un modèle économique des CSR ait pu émerger.

Graphique 9 : Répartition thématique des interventions du fonds « économie circulaire »



Source : Ademe.

La stratégie de soutien direct de l'État devrait être recentrée sur des mesures dont l'impact est le plus fort en termes de réduction des tonnages de déchets et des coûts. En effet, la baisse des financements plaide pour un recentrage sur des actions maximisant l'effet de levier de l'État, plutôt que sur le maintien d'un champ d'intervention large. À cet égard, les actions amont (prévention, éco-conception), l'accompagnement à la mise en place de la tarification incitative ou le développement d'innovations en matière de gestion (par exemple pour réduire les erreurs de tri), devraient être privilégiées.

Proposition n° 5 : Centrer les fonds de l'État sur le soutien aux mesures à l'impact le plus élevé sur la réduction des tonnages et la maîtrise des coûts [DGPR, Ademe].

2.4. La mobilisation des fonds européens relevant du secteur des déchets pourrait être améliorée

L'Union européenne (UE) soutient l'économie circulaire à travers l'action « Europe verte » du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 dotée de 94 Md€. Les soutiens les plus importants proviennent du fonds européen de développement régional (FEDER). S'y ajoutent le fonds de cohérence, le fonds pour une transition juste et le programme LIFE dédié aux projets innovants dans le domaine de l'environnement et du climat.

La France a reçu 324 M€ entre 2021 et 2025 au titre des fonds européens dédiés à l'économie circulaire mais sa performance en matière de mobilisation pourrait être améliorée. Les principaux financements reçus concernent le FEDER, dans le cadre d'une enveloppe globale allouée à la France (*cf.* tableau 4). En revanche, sur les fonds dits de « guichet », qui imposent de présenter des dossiers de candidatures détaillés, la mobilisation apparaît perfectible, en particulier concernant le programme LIFE. Depuis 2014, les financements perçus par la France au titre de ce programme représentent 28 % et 30 % des montants perçus par l'Espagne et l'Italie, respectivement. Un récent rapport de l'IGEDD[19] formule plusieurs recommandations pour améliorer les performances de la France.

Tableau 4 : Fonds européens du secteur des DMA mobilisés par la France entre 2021 et 2025

En M€	FEDER(1)	Interreg	Cohésion	LIFE	FTJ	Horizon	Total
Mobilisation	252,3	0,2	N.A.	10,3	15,5	45,7	324,0

*Sources : SGAE ; ANCT ; Union Européenne (*Regional Policy - Performance - European Commission ; *21-27 Circular economy | Cohesion Open Data*) Note: (1) hors Interreg.

[19] IGEDD, *Augmenter la quantité et la qualité des projets éligibles au programme LIFE*, janvier 2025.

3. L'allocation des coûts suivant le principe « pollueur-payeur » est imparfaite et devrait faire contribuer davantage les metteurs sur le marché et les producteurs de déchets

3.1. La fiscalité locale a permis aux collectivités de financer la hausse des coûts, sans toutefois être en mesure de contribuer à la réduction du gisement

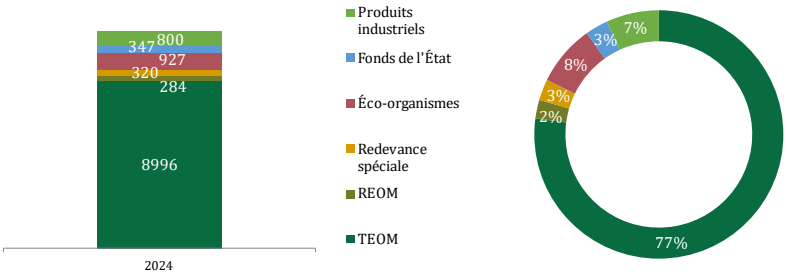
3.1.1. Les coûts du SPGD ont été supportés à 83 % par le contribuable local

La fiscalité locale contribue à près de 83 % au financement du SPGD. Celle-ci se décompose entre :

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), perçue en même temps que la taxe foncière (TF) qui est assise sur les valeurs locatives cadastrales (VLC) des locaux à usage d'habitation et des locaux professionnels ;
- la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), qui est déterminée par les coûts effectivement supportés par la collectivité ;
- la redevance spéciale pour les déchets assimilés (RS), qui peut être instituée par les collectivités sur une base optionnelle et dont sont redevables les professionnels producteurs de déchets assimilés.

La TEOM, avec un rendement de 9,0 Md€ en 2024, constitue l'essentiel (77 %) des sources de financement du SPGD. La REOM et la RS en représentent une part réduite (2 % et 3 % respectivement). Les autres ressources proviennent des éco-organismes (*cf.* 3.2) et de l'État pour environ 11 % du financement total, ainsi que des recettes de valorisation industrielle pour 6 % du total (*cf.* graphique 10).

Graphique 10 : Montant et répartition du financement du SPGD (en M€ et % du total)



Source : Mission. Note : Les financements n'intègrent pas les ressources du budget principal des collectivités, hors fiscalité locale, et les fonds européens.

La fiscalité locale de droit commun sur le secteur des déchets ne crée pas d'incitations à la recherche d'efficience économique et à l'efficacité environnementale.

En effet, la progression automatique de l'assiette de la TEOM a permis d'assurer la couverture des coûts en augmentation. L'indexation des bases locatives sur les prix à la consommation entraîne une augmentation mécanique de la TEOM. Cette progression automatique a permis au rendement de la TEOM de progresser de 43 % entre 2013 et 2024, soit un niveau comparable à l'évolution des coûts du SPGD, sans modification notable des taux (le taux moyen est passé de 10 % à 10,3 % entre 2013 et 2024). Le rôle de « ressource d'équilibre » de la TEOM, *via* l'actualisation des bases locatives, donc sans intervention de la collectivité, ne crée pas d'incitation à maîtriser les coûts du SPGD. En tout état de cause, rendre accessible aux usagers des informations sur le ratio de TEOM/habitant, qui constitue une meilleure base de comparaison entre collectivités que le taux, permettrait d'accroître la transparence sur le coût du SPGD et la pression fiscale associée.

La REOM constitue un meilleur outil du point de vue des incitations économiques. Le coût facturé aux usagers est en effet fonction du coût global du service supporté par la collectivité. Son augmentation relève donc exclusivement de la collectivité et non d'une variable exogène telle que les bases locatives. Par ailleurs, la REOM est plus proche du service rendu car son montant est généralement calculé sur la base du nombre de personnes vivant dans le foyer sans pour autant prendre en compte la quantité de déchets effectivement produits. La mise en œuvre d'une REOM implique cependant une gestion de la facturation par la collectivité et la prise en charge des frais de recouvrement des impayés. Dans le cas de la TEOM, la direction générale des finances publiques assure le recouvrement et garantit le rendement en échange de frais de gestion de 8 %. Du fait de ce cadre de gestion particulier, impliquant notamment le passage en service public industriel et commercial (SPIC), la REOM reste minoritaire par rapport à la TEOM.

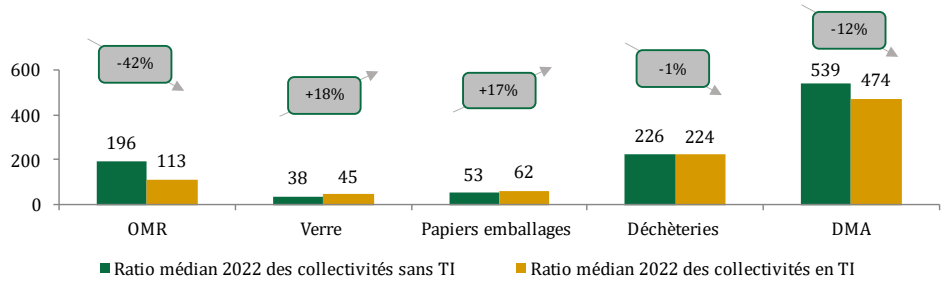
Le financement du SPGD par la fiscalité locale ne s'inscrit pas dans la logique du principe « pollueur-payeur ». La réglementation en matière de déchets vise à faire en sorte que le coût payé par le producteur (consommateur ou usager du SPGD) intègre la prise en charge de ces externalités négatives (notamment les coûts liés à la pollution et aux émissions de gaz à effet de serre). Or, la fiscalité locale repose, s'agissant de la TEOM, sur la valeur du foncier bâti et, pour la REOM sur le coût du service, sans considération pour les quantités de déchets produites par les usagers. Ces derniers ne sont donc pas incités financièrement à réduire leurs quantités de déchets et, en l'absence de sanctions, à respecter les consignes de tri. Ce sujet est particulièrement prégnant dans les communes touristiques où l'afflux saisonnier de population crée une pression sur les coûts du SPGD financée par le contribuable (sans que les modalités de répercussion sur l'usager, *via* les coûts d'hébergements touristiques, par exemple, soient connues).

3.1.2. Le développement de la tarification incitative contribuerait à l'amélioration des performances du SPGD et à la maîtrise des coûts

La tarification incitative (TI) permet de prendre partiellement en compte les quantités de déchets produites par l'usager. Dans le cas de la TEOM incitative (TEOMi), entre 10 % et 45 % du montant total de la taxe est déterminé par les quantités de déchets produites par l'usager, sur la base du poids et/ou du nombre de levées du bac par les services de collecte. La part non incitative reste quant à elle calculée selon le droit commun. De la même manière, dans le cas d'une REOM incitative (REOMi), la facturation du service est fonction de la quantité effectivement produite par l'usager, et pas seulement sur la base d'un forfait.

La mise en place de la fiscalité incitative est associée à une modification des comportements des usagers conduisant à une réduction des quantités d'OMR. Les collectivités ayant instauré une TI présentent ainsi des ratios d'OMR et de DMA plus faibles que celles n'en disposant pas. Inversement, ces collectivités se caractérisent par une meilleure performance du tri sélectif (*cf.* graphique 11).

Graphique 11 : Performance des collectivités avec ou sans TI – ratio médian en kg/hab./an (2022)



Source : Bilan des collectivités en tarification incitative au 1er janvier 2021, Ademe, 2024. Légende : TI= tarification incitative ; OMR=ordures ménagères résiduelles ; DMA=déchets ménagers et assimilés.

L'introduction d'une tarification incitative est ainsi rapidement associée à une réduction du ratio d'OMR et de DMA. Un an après sa mise en place :

- les ratios par habitant de DMA et d'OMR diminuent de 5 % et 31 %, respectivement ;
- les ratios d'emballages et la collecte en déchèterie progressent de 17 % et 13 %.

Ces effets sont plus forts dans le cas d'une REOMi qu'une TEOMi.

Les effets de la tarification incitative sur les tonnages sont plus importants en habitat rural ou mixte rural par rapport à un habitat urbain (réduction des OMR de 17 % et 9 % en habitat urbain, en REOMi et TEOMi respectivement, contre – 36 % et – 15 % en habitat rural et – 33 % et – 17 % en habitat mixte). Cet impact est sans doute lié à la proportion plus importante de maisons individuelles en habitat rural alors que les opérations d'individualisation des tonnages et des charges sont plus complexes en copropriété.

La diminution des tonnages et l'amélioration du tri induites par la mise en place de la tarification incitative se traduisent par une diminution du coût médian de gestion « tous flux » de 15 % (*cf.* tableau 5). Cette baisse est notamment tirée par les OMR, dont le coût aidé médian est 32 % plus bas dans les collectivités disposant d'une TI, et dans une moindre mesure par la collecte de papiers et d'emballages, dont le coût aidé est inférieur de 19 %.

Tableau 5 : Comparaison du coût de gestion dans les collectivités avec et sans TI

	Avec TI	Sans TI	Différence
Coût complet médian	126 €/hab.	148 €/hab.	-15 %
Coût aidé médian	98 €/hab.	119 €/hab.	-18 %

Source : Ademe.

Les effets de la tarification incitative, bien qu'*a priori* significatifs sur la réduction des flux d'OMR et des coûts de gestion, sont difficiles à isoler. Il paraît difficile de dissocier ces effets des mesures accompagnant usuellement son déploiement, notamment des campagnes systématiques de sensibilisation des usagers à la prévention et au tri, des changements de schéma ou de fréquence de collecte, ou une amélioration de l'accueil en déchèterie.

3.1.3. Des obstacles réglementaires et opérationnels freinent le déploiement de la tarification incitative, de sorte que les objectifs de population couverte ne sont pas atteints.

L'article L. 541-1 du code de l'environnement fixe un objectif de généralisation de la tarification incitative, avec une cible de 15 M d'habitants couverts en 2020 et 25 M en 2025. Toutefois, en 2025, seuls 8,4 M d'habitants répartis dans 231 collectivités étaient couverts par une tarification incitative. Au rythme de progression enregistré depuis 2015 (soit +4,7 % par an), la cible de 25 M d'habitants ne serait atteinte qu'en 2049.

Cette progression limitée résulte de freins de nature diverse :

- **au plan opérationnel,**
  - d'une part, l'ensemble du processus, des études de faisabilité jusqu'à la première facturation des usagers, peut représenter de l'ordre de trois à quatre années , et un coût total moyen de préparation évalué par l'Ademe à 72 € par habitant ;
  - d'autre part, son application en habitat collectif se heurte aux difficultés d'individualisation des quantités de déchets produites dans les copropriétés (la répartition des coûts se faisant alors sur la base des tantièmes) ;
- **au plan réglementaire**, le code général des impôts (CGI) ne permet pas de zonage de la tarification incitative au sein d'une commune, et n'est possible au sein d'un EPCI, que dans le cadre d'une expérimentation et pour une durée limitée à sept ans. Or, dans des collectivités présentant un habitat mixte, mêlant logements individuels et collectifs, cette impossibilité d'établir un zonage peut générer des réticences à déployer la TI.

Enfin, le passage à la TI a des effets redistributifs qu'il convient d'anticiper. Elle induit en effet un transfert de charges des ménages produisant peu de déchets vers ceux en produisant davantage, en cohérence avec le principe « pollueur-payeur » mais, ce faisant, elle induit également un transfert des foyers de petite taille (notamment les couples ou personnes seules) vers les familles, là où TEOM et REOM sont neutres du point de vue de la composition du foyer.

<u>Proposition n° 6</u> : Lever dans le code général des impôts (article 1522bis du CGI) les contraintes s'appliquant au périmètre et au produit de la tarification incitative [DLF].

La mission recommande ainsi d'introduire d'une possibilité de zonage de la TI au sein d'une même commune, en fonction de la typologie d'habitat, en ouvrant la possibilité d'une dérogation lorsque la proportion de logements situés dans des immeubles collectifs est importante. Elle propose également de supprimer le plafond de la part incitative, fixé dans le CGI à 45 % du produit total de la taxe, pour renforcer le lien entre la contribution et la quantité de déchets produite.

La mission a estimé qu'une accélération du déploiement de la tarification incitative représenterait un potentiel de réduction des coûts pouvant atteindre 280 M€. Sa mise en œuvre effective devra cependant être précédée d'une phase amont de préparation de plusieurs années par les collectivités.

<u>Proposition n° 7</u> : Introduire dans le CGI une obligation de passage à la TEOMi pour les collectivités en TEOM d'ici 2030, avec le cas échéant une première étape pour les logements individuels [DLF].

3.2. La contribution des éco-organismes à la couverture des coûts du SPGD et à l'atteinte des objectifs qui leur sont fixés est insuffisante

3.2.1. Les éco-organismes jouent un rôle croissant dans le financement du SPGD mais leurs modalités d'intervention apparaissent inadéquates pour atteindre les objectifs de baisse des déchets et d'amélioration de la collecte sélective

Les filières de responsabilité élargie du producteur (REP) contribuent de manière croissante au financement de la gestion des déchets. La structuration de ces filières a contribué à mettre en application le principe « pollueur-payeur » en faisant contribuer les metteurs sur le marché à travers le versement d'éco-contributions. Les éco-contributions perçues par les éco-organismes, sociétés à but non lucratif chargées d'assurer la gestion des déchets de leur filière, ou de financer les collectivités qui en sont responsables, sont ainsi passées de 1,0 Md€ en 2012 à 2,3 Md€ en 2023. Leur part dans les ressources totales consacrées par les collectivités à la gestion des déchets atteint désormais près de 10 %.

La mission n'a pas examiné l'ensemble des dix-huit filières REP, dont seule une partie recoupe le périmètre des déchets ménagers et assimilés collectés par le SPGD. Elle s'est concentrée sur les filières emballages ménagers et papiers graphiques, qui relèvent de la collecte sélective et représentent conjointement 856 M€ (dont 785 M€ pour les emballages ménagers), soit 92 % des soutiens versés aux collectivités en 2023 au titre des filières REP.

Les soutiens versés par les éco-organismes sont déterminés dans les cahiers des charges, pris par arrêté du ministre chargé de l'environnement, pour chaque filière. Ils portent sur le fonctionnement autant que sur l'investissement. En particulier, au sein de la filière emballages ménagers :

- le soutien au fonctionnement est calculé en fonction des tonnes collectées au titre de la collecte sélective, de la performance du recyclage, du niveau de valorisation énergétique des emballages issus des refus de tri ou des OMR ;
- les mesures d'accompagnement, organisées dans le cadre d'appels à projet, qui concernent par exemple le soutien au déploiement de la tarification incitative, la collecte hors foyer ou des actions de sensibilisation.

Les objectifs des éco-organismes sont fixés dans le cahier des charges et s'inscrivent dans le cadre des objectifs nationaux À cet égard, le cahier des charges de la filière des emballages ménagers et papiers graphiques assigne aux éco-organismes les objectifs nationaux et européens tels que la réduction de 15 % des DMA d'ici 2030, la réduction de 50 % des bouteilles en plastiques et de 20 % des emballages en plastique à usage unique.

Toutefois, les actions destinées à atteindre ces objectifs sont insuffisamment ciblées et les mécanismes de sanction ne sont pas appliqués.

D'une part, les contrats passés entre les collectivités et les éco-organismes, qui déterminent les soutiens financiers à la charge de ces derniers, ne reprennent pas ces objectifs.

D'autre part, les metteurs sur le marché, redevables des éco-contributions, n'ont pas intérêt à faciliter le développement de la collecte sélective, qui engendre des coûts supplémentaires pour les collectivités, induisant en retour une augmentation des soutiens, donc des éco-contributions. De plus, les manquements des éco-organismes sont sans conséquence, le mécanisme de sanctions n'étant pas effectif. Dans ce contexte, la capacité des éco-organismes à accélérer l'atteinte des objectifs environnementaux dans le secteur des déchets apparaît en-deçà de son potentiel. La faiblesse de la gouvernance des filières REP avait déjà été soulignée en 2024[20] et les inspections réitèrent les recommandations formulées à cette occasion.

[20] Performance et gouvernance des filières de responsabilité élargie du producteur, IGF-IGEDD, CGE, 2024.

3.2.2. Le soutien financier versé par les éco-organismes reste en-deçà du coût effectif du service et ne couvre pas totalement les externalités négatives générées par les metteurs sur le marché

Au sein de la filière emballages ménagers et papiers graphiques, qui constitue la principale source de financement des collectivités au titre des REP, les modalités de calcul du soutien à la tonne collectée sont complexes (*cf.* tableau 6). Il se fonde sur un coût de référence, appelé « coût d'un service optimisé », établi par l'Ademe (*cf.* annexe II). Il résulte de ce calcul un barème qui détermine le niveau de soutien en euros versé par tonne collectée de chaque matériau (emballages ménagers, papiers).

Le coût d'un service optimisé a un caractère théorique et s'applique de manière uniforme à l'ensemble des collectivités dans le cadre du calcul du soutien à la tonne collectée. Son caractère « optimisé » et l'application d'une quote-part de prise en charge des coûts (80 % pour les emballages et 50 % pour les papiers graphiques) visent à maintenir des incitations sur les collectivités pour qu'elles améliorent la performance du service.

Tableau 6 : Répartition des soutiens aux collectivités locales dans la filière emballages ménagers et papiers graphiques (en M€)

	2020	2021	2022	2023	2024
Soutien à la collecte sélective et au tri	350	386	423	529	627
Soutien à la performance du recyclage	102	120	137	176	172
Autres soutiens	180	144	126	86	92
Soutiens à l'investissement (montants engagés)	4	33	48	27	90
Total	636	683	734	818	981

Source : Ademe

Cette complexité nuit à la lisibilité du mécanisme et à son appropriation par les collectivités. Elle a deux conséquences principales :

- elle ne permet pas aux collectivités d'évaluer la performance de gestion au regard du coût d'un service optimisé ;
- elle bride la réflexion sur l'adéquation entre les modalités de fixation du coût optimisé et le niveau pertinent de couverture des coûts supportés par les collectivités.

La mission a calculé que le coût optimisé ne couvrait, en moyenne, que 70 % des coûts effectivement supportés par les collectivités. La mission a également comparé le coût optimisé théorique avec le coût de la collecte des emballages ménagers et du papier figurant, pour chaque collectivité territoriale, dans la matrice des coûts. Il en résulte que le niveau d'efficience sous-jacent au coût optimisé est particulièrement élevé puisque seules 14 % des collectivités de la matrice des coûts présentaient un coût de gestion inférieur au coût optimisé.

La mission a testé des modalités alternatives de calcul du soutien à la tonne en se fondant sur les coûts effectivement supportés par les collectivités et non sur une approche théorique. Elle a par exemple retenu comme coût de référence le coût effectif médian observé dans la matrice des coûts (591 €/t), le coût du 1er quartile (491 €/t) ou une quote-part de 80 % du coût effectif moyen (473 €/t). Ces coûts de référence sont entre 8 % et 45 % plus élevés que le coût optimisé de l'Ademe.

Il en résulte, selon la méthode employée, que le montant du soutien à la tonne versé par les éco-organismes aux collectivités pourrait être **plus élevé de 52 M€ à 279 M€ par an, par rapport au montant total du soutien à la tonne de 627 M€ en 2024.**

Tableau 7 : Calcul du soutien à la tonne additionnel versé par les éco-organismes sur la base de méthodes alternatives de fixation du coût de référence

	Coût médian	Coût du 1er quartile	80% du coût effectif moyen
Coût de référence (€/t)	591	491	473
Écart du coût de référence au coût optimisé non-actualisé de l'Ademe	45%	20%	16%
Ecart du coût de référence au coût optimisé actualisé de l'Ademe	35%	12%	8%
Différentiel soutien à la tonne (en M€) - coût non actualisé	279	126	98
Différentiel soutien à la tonne (en M€) - coût actualisé	221	78	52

Source : Mission. Note : Le coût optimisé de l'Ademe est utilisé selon deux méthodes d'actualisation ou non à l'inflation (« coût non actualisé/« coût actualisé »).

La mission estime que la méthode de détermination du coût de référence aboutit à minorer le montant des soutiens versés, en contradiction avec le principe « pollueur-payeur » et les objectifs des REP. Des méthodes alternatives de fixation du coût de référence, qui préservent les incitations à la performance, devraient être envisagées en se fondant directement sur les coûts effectivement supportés par les collectivités.

Proposition n° 8 : Réviser la méthodologie de calcul du coût de référence pour lui substituer, dans le calcul des soutiens financiers apportés aux collectivités par les éco-organismes, une méthode fondée sur le coût effectif supporté par les collectivités territoriales [DGPR, Ademe].

3.2.3. Les modalités de réaffectation des soutiens non versés aux collectivités territoriales créent un risque d'accumulation de financements oisifs

Dans la filière des emballages ménagers, tant que les objectifs de recyclage du cahier des charges ne sont pas atteints, un mécanisme de réaffectation des fonds non versés par les éco-organismes au titre du soutien au fonctionnement s'applique. La loi[21] prévoit que ces fonds sont réaffectés l'année suivante à des dépenses de soutien à l'investissement. Le mécanisme étant entré en vigueur en 2023, la première année d'application concerne 2024.

Au titre de 2024, les soutiens non dépensés atteignent 130 M€. Or, la dynamique des soutiens à l'investissement suggère que ces fonds ne seront pas versés aux collectivités en 2025 et que le stock de financements « à apurer » s'accroîtra à fin 2025. Le soutien à l'investissement dépend en effet des appels à projets lancés par les éco-organismes et de l'implication des collectivités ; sa consommation n'est donc pas automatique. Le cahier des charges autorise de réaffecter ces fonds sur une période de trois ans, la mission s'interrogeant sur la conformité de cette règle à l'article L. 541-10-18 du code de l'environnement qui prévoit une réaffectation « l'année suivante ». Afin d'éviter une accumulation de soutiens non dépensés, et pour respecter la lettre de la loi, la mission suggère de créer un mécanisme de réaffectation plus large de ces financements à la politique publique de gestion des déchets, en les transférant soit à l'État, soit aux collectivités.

Proposition n° 9 : Introduire un mécanisme de réaffectation systématique à la politique publique de gestion des déchets des soutiens à l'investissement qui n'auraient pas été engagés en année N+1 [DGPR].

[21] Article L. 541-10-18 du code de l'environnement.

3.3. Le coût de la contribution européenne sur les plastiques devrait être répercuté sur les acteurs en capacité d'agir sur le taux de recyclage

3.3.1. La contribution européenne sur les plastiques non recyclés représente un coût net pour la France de l'ordre de 300 M€

Introduite en 2021, la contribution européenne sur les emballages plastiques est fondée sur la quantité d'emballages plastiques non recyclés. L'objectif de taux de recyclage fixé est de 55 % des emballages plastiques d'ici 2030.

La France se caractérise par un des taux de recyclage du plastique parmi les plus bas de l'UE, à 26 %. Le taux moyen dans l'UE atteint 42 % et les pays les plus performants dépassent 50 %. De ce fait, et compte tenu des modalités de calcul de la contribution (0,80 € par kg de plastique non recyclé), la charge budgétaire pour la France a atteint des niveaux élevés de 1,6 Md€ et 1,5 Md€ inscrits en loi de finances pour 2023 et 2024, respectivement.

Toutefois, ces montants correspondent à un coût brut. En effet, l'enveloppe du budget européen étant déterminée, une amélioration des taux de recyclage de plastique, et donc une baisse du rendement global de la contribution plastique, doit être compensée par la ressource assise sur le revenu national brut (RNB) qui joue le rôle de ressource d'équilibre.

Le coût net pour la France de la contribution plastique, qui tient compte du financement qui aurait été versé en compensation au titre de la ressource RNB, est ainsi estimé à 300 M€ environ en 2024 (*cf*. tableau 8). Cette estimation est provisoire, dans l'attente des corrections pour exercices antérieurs. Elle pourrait être plus proche de 220 M€ selon la DGPR, qui dispose des tonnages effectivement recyclés pour 2024 et du montant quasi-définitif de la contribution plastique au titre de cette année-là (1 432 M€), sous réserve du rendement européen total définitif de la ressource propre au titre de 2024.

Tableau 8 : Calcul du surcoût net pour la France de la contribution européenne sur les plastiques

	2021	2022	2023	2024 (p)	2025 (p)	2026 (p)
Rendement total de la ressource propre au titre de l'année n (en M€)	6 879	6 994	6 636	7 185	6 848	6827
Contribution totale de la France au titre de l'année n (en M€) (a)	1 534	1 457	1 408	1 498	1395	1361
Clé RNB de la France au titre de l'année n	17,6%	17,2%	17,1%	16,7%	16,4%	16,2%
Contribution contrefactuelle de la France au titre de la ressource RNB (en M€) (b)	1 208	1 206	1 133	1 200	1122	1106
Surcoût net de la contribution plastique (en M€) (a)-(b)	326	251	275	298	273	255

Source : Direction du budget. Note : données prévisionnelles en 2024, 2025 et 2026, avant prise en compte des corrections pour exercices antérieurs.

3.3.2. En l'absence de mesure permettant d'accroître rapidement le taux de recyclage du plastique, l'application du principe pollueur-payeur devrait conduire à répercuter partiellement le coût de la contribution sur les metteurs en marché

La mission n'a pas identifié de mesure permettant d'accroître rapidement le taux de recyclage du plastique et de diminuer ainsi le montant de la contribution française. À ce titre, la mise en place d'une consigne sur les bouteilles plastiques n'apparaît pas indiquée. Celles-ci représentent en effet moins de 10 % des déchets plastiques produits en France et sont déjà recyclées aux deux tiers. Dans ce contexte, atteindre un taux de recyclage de 100 % sur les bouteilles plastiques ferait passer le taux de recyclage global de 25,7 % à 27,3 %.

Dès lors, la mission recommande de reporter partiellement le coût de la contribution sur les plastiques sur les metteurs en marché. Ces derniers sont en effet les plus à mêmes d'accroître le taux de recyclage, *via* leur participation aux filières REP et la mise sur le marché de leurs produits. L'introduction d'une contribution à la tonne de plastique non recyclé apparaît à ce titre pertinente au regard des objectifs de recyclage.

<u>Proposition n° 10</u> : Instaurer une contribution sur les metteurs sur le marché tant que l'objectif de taux de recyclage du plastique n'est pas atteint [DGE, DLF, DGPR].

Par ailleurs, les contrôles conduits par la Cour des comptes européenne ont mis en lumière les biais et divergences entre États membres dans la comptabilisation des tonnages non recyclés. Une harmonisation des pratiques devrait être soutenue afin d'assurer une équité de traitement et une juste répartition de la ressource propre. Cette contribution pourrait éventuellement évoluer pour chaque redevable en fonction de l'écart à l'objectif à atteindre.

<u>Proposition n° 11</u> : Porter au niveau européen un dispositif d'harmonisation et de contrôle des méthodes de calcul du taux de recyclage des plastiques ou, à défaut, envisager un alignement sur les niveaux d'exigence observés dans les autres États membres [DGPR, SGAE].

4. Le pilotage de la politique de gestion des déchets ménagers doit gagner en cohérence grâce à une planification efficace et une meilleure anticipation des besoins d'investissement

4.1. L'articulation entre les différents niveaux de gouvernance et le caractère opérationnel des plans régionaux doivent être renforcés

4.1.1. La planification, qui se décline entre les niveaux territoriaux, opère une distinction artificielle entre prévention et gestion des déchets

La planification des actions de prévention et de gestion des déchets se décline à différents échelons territoriaux.

En matière de prévention, la planification se déploie au sein de plans nationaux[22], régionaux et locaux qui indiquent les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre.

En matière de gestion, en revanche, la planification repose exclusivement sur le niveau régional, où un document unique rassemble les éléments relatifs à la gestion et à la prévention. Un plan national a été publié en octobre 2019, à titre provisoire, dans l'attente de la publication des plans régionaux. Son actualisation n'est toutefois pas envisagée par la DGPR, qui considère que la problématique est prise en charge par les plans régionaux.

Cette distinction opérée entre prévention et gestion pour l'élaboration des documents de planification nationaux et locaux ne va pas de soi, voire freine l'efficacité du pilotage. Elle peut en effet paraître artificielle tant les deux problématiques sont liées, comme l'illustrent la question du recyclage ou le développement de la tarification incitative. En particulier, l'absence de planification nationale en matière de gestion des déchets, au profit d'une planification limitée à la prévention, ne semble pas être un gage de qualité du pilotage.

[22] La directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiée (art. 28 et 29) impose aux États membres d'établir des plans de gestion des déchets et des programmes de prévention des déchets.

4.1.2. L'articulation limitée entre les différents niveaux territoriaux ne permet pas de piloter de façon efficace la politique de gestion des déchets

L'articulation de la politique publique entre les différents niveaux territoriaux est insuffisante. La planification de la gestion prévue au niveau régional n'est en effet pas adossée à une stratégie nationale assurant la cohérence des actions d'une région à l'autre. De même, elle ne peut être déclinée dans les plans locaux de prévention des déchets (PLPDMA), dont le périmètre est limité à la prévention.

En outre, la déclinaison de la stratégie nationale et régionale en matière de prévention est bridée par un déploiement insuffisant des PLPDMA. D'après l'Ademe[23], seules 43 % des collectivités répondantes déclaraient avoir adopté un PLPDMA entre 2017 et 2023.

La région dispose, *de jure*, d'un rôle central en matière de planification et de coordination. Pour autant, les plans régionaux sont parfois rendus peu prescriptifs par manque de précision.

Les plans régionaux concourent à l'atteinte des objectifs nationaux. Ces objectifs constituent un cadre de référence dans lequel les plans définissent leurs propres objectifs. La planification régionale, notamment la détermination du nombre et des capacités des installations de traitement, s'articule autour de ces objectifs (*cf*. encadré 2).

En revanche, le caractère opérationnel des mesures destinées à atteindre les objectifs n'est pas toujours assuré. La déclinaison concrète de ces objectifs, au moyen par exemple de fiches d'actions et d'échéanciers précis, reste ainsi inégale et imparfaite. En outre, les régions ont une faible visibilité sur le contenu des PLPDMA dont elles n'assurent pas la synthèse ni ne contrôlent la compatibilité avec les objectifs fixés par le plan régional et le plan national. La mission a néanmoins identifié des bonnes pratiques allant dans ce sens : afin de renforcer l'articulation entre la planification régionale et les PLPDMA, une région a mis en place des conventions d'objectifs avec les EPCI pour les inciter à élaborer et adopter leur PLPDMA.

Le caractère prescriptif des plans régionaux reste limité, ce qui accroît le risque de contentieux. La détermination des installations à créer ou à supprimer, qui fait partie des éléments obligatoirement intégrés aux plans régionaux est parfois vague (simple mention de la nécessité de créer de nouvelles déchetteries par exemple) ou renvoie à un dialogue entre collectivités limitrophes. Certains plans sont plus prescriptifs, interdisant par exemple la création de nouvelles capacités de stockage. D'autres conditionnent le maintien de capacités d'incinération à une amélioration de la performance énergétique. À titre d'exemple, le tribunal administratif de Caen[24], a annulé partiellement le plan de la région Normandie au motif qu'il ne précisait pas les actions mises en œuvre en faveur de la tarification incitative. Le tribunal relevait aussi qu'il n'était pas suffisamment prescriptif en matière de planification des installations de traitement thermique, se bornant à renvoyer à une étude préalable la création de nouvelles capacités d'incinération.

[23] Ademe, 2025, *La collecte des déchets par le service public en France. Résultats de l'enquête Collecte 2023*

[24] Décision n°1802969 en date du 4 juillet 2019.

Encadré 2 : Le rôle des régions dans la planification de la politique publique des déchets

L'évolution de la législation a consacré le rôle central des régions en matière de planification. Dans le cadre de leur plan régional, celles-ci réalisent un état des lieux complet et des études prospectives, définissent les objectifs régionaux, et identifient les installations à créer, adapter ou fermer. Ces éléments de planification ont un caractère prescriptif permettant de faire obstacle aux décisions de collectivités qui contreviendraient aux objectifs régionaux, et s'ajoutent aux avis préalables rendus par les régions sur les procédures d'autorisation d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Ces plans régionaux sont des outils utiles d'observation du SPGD, permettant de disposer d'un état des lieux de la gestion des déchets à l'échelle régionale (volumes de déchets, installations existantes), selon une précision néanmoins variable entre les régions. La création des observatoires régionaux des déchets, chargés de centraliser puis d'analyser les données, a contribué à améliorer la qualité de ces dernières et à optimiser l'exécution des plans régionaux.

Toutefois, les plans ne permettent pas toujours de faire émerger un projet territorial. Certains documents se limitent en effet à présenter les données régionales sans tenir compte des spécificités locales, ni indiquer les priorités applicables aux différents territoires, limitant de ce fait leur pertinence et leur application.

Source : Mission.

Au-delà de l'échelon régional, une mise en cohérence au niveau national apparaît indispensable. L'actualisation du plan national de gestion permettrait de donner une traduction opérationnelle aux objectifs de réduction des déchets prévus par la loi (*cf*. tableau 1). En tout état de cause, l'absence de plan national de gestion ne dispense pas l'État d'assurer la synthèse de la mise en œuvre des plans régionaux afin de disposer des informations nécessaires au pilotage des objectifs nationaux. Dans ce contexte, l'articulation et le suivi des plans nationaux, régionaux et locaux devrait être renforcée (*cf*. proposition 11).

4.2. L'absence de programmation stratégique des investissements et d'anticipation des évolutions de la réglementation environnementale pourrait entraîner des choix sous-optimaux et coûteux pour les collectivités

4.2.1. Malgré l'obligation juridique qui s'impose aux États membres, l'évaluation des besoins d'investissement en matière d'installations de traitement n'est que partiellement réalisée

Les dispositions européennes imposent une évaluation des investissements en matière d'infrastructures de collecte et de traitement[25]. Ces dispositions ont été transposées à l'article R. 541-16 du code de l'environnement qui définit le contenu des plans régionaux de gestion et de prévention. C'est donc au niveau régional que cette évaluation doit être réalisée.

Cette obligation n'est cependant mise en œuvre que de façon limitée dans les plans régionaux. Certains construisent en effet leur évaluation sur la base de ratios, sans prendre en compte les situations locales, telles que la disponibilité et le coût du foncier. De surcroît, cette évaluation est rendue difficile du fait de l'imprécision de certains plans régionaux, qui se limitent par exemple à indiquer la nécessité de développer le maillage des composteurs et méthaniseurs ou invitent à la création de nouveaux centres de tri, La confidentialité ou la réglementation des marchés publics sont également mises en avant pour justifier le refus d'une région d'afficher des estimations financières qui s'appuieraient sur les projets en cours.

[25] Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiée (article 28).

L'absence d'estimation à moyen terme des quantités de déchets produites en France par les services de l'État constitue un frein supplémentaire à la programmation des besoins d'investissement dans le secteur et plus largement au suivi des coûts.

4.2.2. Les évaluations externes estiment les besoins d'investissement de la France entre 5 et 12 Md€

En l'absence d'évaluation nationale, la mission s'est appuyée sur des évaluations externes pour apprécier le besoin d'investissement dans la gestion des déchets en général et les installations de traitement en particulier.

Une étude de 2019 de la Commission européenne[26] a ainsi estimé les besoins d'investissement en France nécessaires à l'atteinte des objectifs à horizon 2027 et 2035 en matière de gestion des déchets municipaux à 4,9 Md€[27]. Ces besoins portent principalement sur les installations de recyclage du plastique (1 784 M€), la collecte (1 278 M€ pour les véhicules et conteneurs, ou 445 M€ pour la mise en place de points d'apports volontaires), et le tri (415 M€). L'étude de la Commission, qui envisage des surcapacités en matière d'incinération, ne prévoit pas d'investissements supplémentaires en la matière en France.

Une étude conduite par la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (FNADE) en 2024[28] évalue toutefois les besoins à un niveau plus élevé, à 12,4 Md€ sur la période 2020-2030. Cette estimation porte sur les installations de traitement, et ne concerne donc pas la partie amont de la gestion, à la différence de l'étude de la Commission.

La deuxième édition de la stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (SPAFTE) estime quant à elle à 1 Md€ par an les investissements supplémentaires nécessaires à la décarbonation du secteur des déchets réalisés par la sphère publique d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 2024.

Les écarts entre ces évaluations invitent à réaliser un chiffrage national fiabilisé et actualisé, en s'appuyant notamment sur les besoins d'investissements identifiés dans le cadre de la programmation régionale. Cette évaluation apparaît d'autant plus nécessaire que la Cour des comptes européenne[29] pointe un risque de sous-estimation des besoins d'investissement en infrastructures de gestion des déchets municipaux. Cette sous-évaluation, qui concerne notamment la France, s'explique par des hypothèses de production de déchets jugées par celle-ci peu réalistes, par l'omission ou l'insuffisante prise en compte de certaines infrastructures clés (en particulier pour les biodéchets, le tri et le recyclage), par des retards accumulés dans la réalisation de certains projets, ainsi que par la hausse des coûts de construction depuis 2021.

<u>Proposition n° 12</u> : Assurer le suivi des plans nationaux, régionaux et locaux, notamment au regard des objectifs fixés par l'article L. 541-1 du code de l'environnement et, évaluer le montant des investissements nécessaires pour satisfaire les besoins identifiés en matière d'installations de traitement [DGPR].

---

[26] Commission européenne, *Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in member states*, 2019.

[27] L'Italie vient ensuite avec un besoin d'investissements à hauteur de 1 956 M€.

[28] Fnade, mars 2024, Feuille de route de décarbonation

[29] Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 23/2025, *Gestion des déchets municipaux : Des progrès ont été accomplis, mais des obstacles freinent toujours la transition de l'UE vers la circularité.*

4.2.3. L'extension de l'ETS à l'incinération des déchets, si elle était décidée, pourrait induire un surcoût jusqu'à près de 900 M€ pour le SPGD et devrait être mieux anticipée

Les installations d'incinération pourraient être soumises à la fiscalité européenne des quotas carbone dans le cadre de la révision de la directive *EU Emissions Trading System* (*EU ETS).* La Commission européenne doit réaliser avant le 31 juillet 2026 une étude d'évaluation des impacts environnementaux et économiques liés à l'inclusion des unités de valorisation énergétique (UVE) dans le marché carbone. En cas de conclusion favorable, et sous réserve de l'accord des État membres, l'inclusion de l'incinération dans l'*EU ETS* pourrait être transposée en France avant la fin de l'année 2028, avec une possibilité de dérogation jusqu'au 31 décembre 2030.

L'inclusion de l'incinération des déchets dans l'*EU ETS* pourrait générer d'importants surcoûts pour les UVE, avec des répercussions sur l'ensemble du SPGD. Le montant estimé de ces surcoûts varie selon les études et leurs hypothèses :

- la direction générale du Trésor (DG Trésor) estime que l'extension de l'ETS pourrait accroître le coût de l'incinération de 45 €/t, sur la base d'un prix du quota à 119€/t en 2030 ;
- Zero Waste Europe (ZWE) estime que la hausse du coût de l'incinération serait comprise entre 74 €/t et 132 €/t en 2030, sur la base d'un prix du quota à 108 €/t en 2030[30].

Selon l'Ademe, le coût médian de l'incinération s'élève à 107 € HT/t en 2023. L'extension de l'ETS engendrerait donc une augmentation du coût de l'incinération de 42 % (DG Trésor) à 123 % (ZWE) selon le prix du quota carbone retenu. La FNADE estime quant à elle cette augmentation à 34 %. Compte tenu des tonnages incinérés, et selon l'estimation retenue de coût de l'ETS, le coût global supporté par le SPGD serait compris entre 389 M€ et 873 M€.

Si elle devait être supportée par les collectivités, l'augmentation du coût de l'incinération pourrait remettre en question le lien entre les coûts de traitement et la hiérarchie des modes de traitement des déchets. En particulier, le niveau des taux de TGAP entre incinération et stockage pourrait devoir être revue pour préserver cette cohérence.

Or, l'État ne dispose pas de position interministérielle concernant l'extension de l'ETS à l'incinération. Afin d'anticiper l'étude de la Commission et les éventuelles négociations européennes sur le sujet, et d'influencer la décision dans un sens favorable à la France, la mission recommande d'affiner les études d'impact, en analysant notamment la répartition des coûts entre les acteurs publics et privés du secteur des déchets, et de définir une position interministérielle sur le sujet.

<u>Proposition n° 13</u> : Réaliser une étude d'impact de l'extension de l'ETS à l'incinération des déchets et déterminer une position interministérielle à porter auprès de la Commission européenne [SGAE, DGPR, DG Trésor].

[30] Le coût est plus élevé pour ZWE que pour la DG Trésor du fait d'une hypothèse de quantités d'émissions plus élevée.

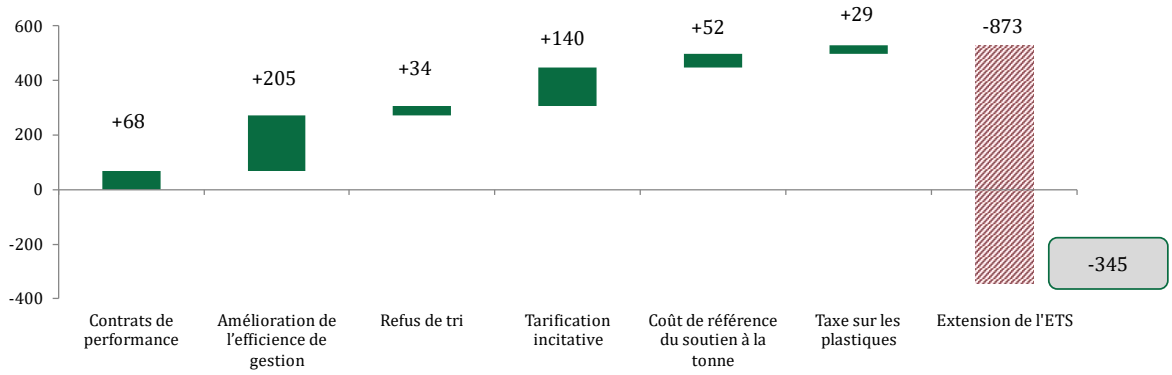
Synthèse des propositions

N°	Proposition	Entités pilotes	Temporalité
1	Insérer à l'article L.2224-17-1 du code général des collectivités territoriales l'obligation de renseigner dans SINOE les données du rapport annuel sur le prix et la qualité du SPGD.	**DGCL**, DGPR, Ademe	Court-terme
2	Élaborer et publier un tableau de bord annuel du SPGD intégrant des éléments sur les quantités, les coûts et la tarification du service.	**DGPR**, Ademe	Court-terme
3	Supprimer l'article R. 2224 24 du CGCT prévoyant des fréquences minimales de collecte des ordures ménagères résiduelles en porte-à-porte.	**DGCL**	Court-terme
4	Poursuivre et amplifier le recours aux clauses de performance dans les contrats de collecte.	**Ademe**	Moyen-terme
5	Centrer les fonds de l'État sur le soutien aux mesures à l'impact le plus élevé sur la réduction des tonnages et la maîtrise des coûts.	**DGPR**, Ademe	Court-terme
6	Lever dans le code général des impôts (article 1522bis du CGI) les contraintes s'appliquant au périmètre et au produit de la tarification incitative.	**DLF**	Moyen-terme
7	Introduire dans le CGI une obligation de passage à la TEOMi pour les collectivités en TEOM d'ici 2030, avec le cas échéant une première étape pour les logements individuels.	**DLF**	Moyen-terme
8	Réviser la méthodologie de calcul du coût de référence pour lui substituer, dans le calcul des soutiens financiers apportés aux collectivités par les éco-organismes, une méthode fondée sur le coût effectif supporté par les collectivités territoriales.	**DGPR**, Ademe	Court-terme
9	Introduire un mécanisme de réaffectation systématique à la politique publique de gestion des déchets des soutiens à l'investissement qui n'auraient pas été engagés en année N+1.	**DGPR**	Moyen-terme
10	Instaurer une contribution sur les metteurs sur le marché tant que l'objectif de taux de recyclage du plastique n'est pas atteint.	**DGE**, DLF, DGPR	Moyen-terme
11	Porter au niveau européen un dispositif d'harmonisation et de contrôle des méthodes de calcul du taux de recyclage des plastiques ou, à défaut, envisager un alignement sur les niveaux d'exigence observés dans les autres États membres.	**DGPR**, SGAE	Court-terme
12	Assurer le suivi des plans nationaux, régionaux et locaux, notamment au regard des objectifs fixés par l'article L. 541-1 du code de l'environnement et, évaluer le montant des investissements nécessaires pour satisfaire les besoins identifiés en matière d'installations de traitement.	**DGPR**	Moyen-terme
13	Réaliser une étude d'impact de l'extension de l'ETS à l'incinération des déchets et déterminer une position interministérielle à porter auprès de la Commission européenne.	**SGAE**, DGPR, DG Trésor	Court-terme

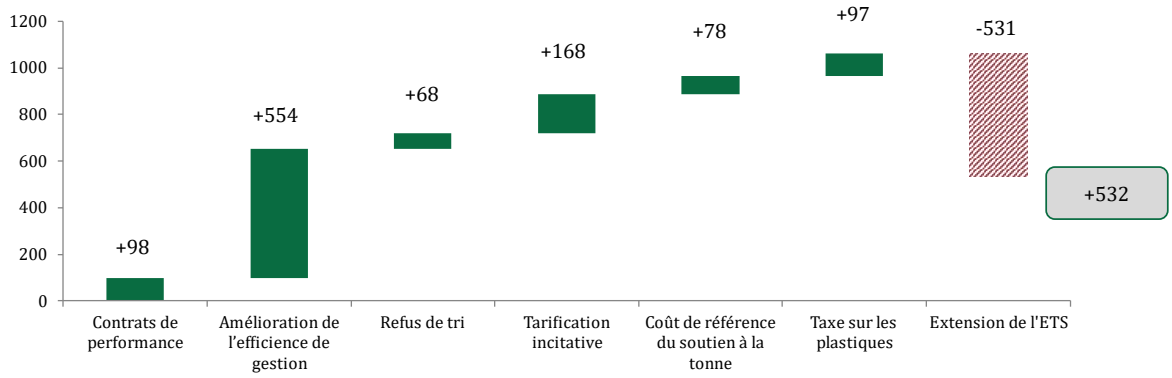
Trajectoires illustratives de réduction des coûts

Une présentation détaillée des scénarios d'économies figure en annexe III du présent rapport.

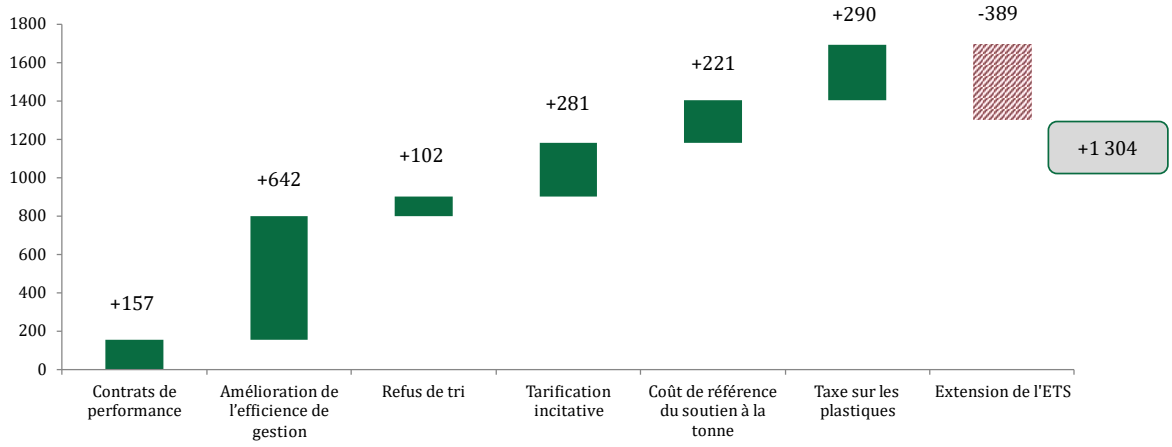
Répartition des économies du scénario 1 (en M€)



Répartition des économies du scénario 2 (en M€)



Répartition des économies du scénario 3 (en M€)



Source : Mission.

Le 2 mars 2026,

les membres de la mission,

Pour l'IGF

L'inspecteur des finances,

Fabien BOUVET

L'inspectrice des finances,

Rozenn RÉVOIS

Avec la participation de l'inspecteur des finances stagiaire,

Maximilien CLAUDE

Sous la supervision de l'inspecteur général des finances,

Philippe RAMBAL

Pour l'IGEDD

L'inspectrice générale de l'environnement et du développement

Florence BRILLAUD-CLAVERANNE

L'inspectrice de l'environnement et du développement durable,

Clara HERER

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

ANNEXE I : ORGANISATION, MODES DE GESTION ET COÛTS DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS

ANNEXE II : LE FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS

ANNEXE III : SCÉNARIOS ILLUSTRATIFS DE RÉDUCTION DES COÛTS

ANNEXE IV : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Organisation, modes de gestion et coûts du service public de gestion des déchets ménager

SOMMAIRE

1. LA GESTION DES DÉCHETS PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES S'INSCRIT DANS LE CADRE D'OBJECTIFS EUROPÉENS ET NATIONAUX NOMBREUX ET AMBITIEUX 1

1.1. Les déchets ménagers et assimilés (DMA) correspondent aux déchets produits par les ménages ainsi que certains des déchets issus des activités économiques et du secteur public, qualifiés d'« assimilés » 1

1.2. L'organisation du SPGD se décline selon les flux de collecte et de traitement, avec un degré d'intervention variable des collectivités dans la gestion 2

1.3. La compétence de gestion des déchets ménagers et assimilés repose sur plusieurs niveaux d'acteurs institutionnels 11

1.4. L'action des collectivités en matière de gestion des déchets ménagers s'inscrit dans le cadre de la réglementation nationale et est encadrée par des objectifs environnementaux multiples 17

2. LES COÛTS DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS ONT PROGRESSÉ DE 45 % DEPUIS 2012, À UN RYTHME DEUX FOIS PLUS RAPIDE QUE LES PRIX À LA CONSOMMATION, TIRÉS EN CELA PAR L'ENSEMBLE DES FLUX.... 22

2.1. La production et l'évolution des déchets ménagers dépendent des niveaux de consommation, des territoires et des typologies d'habitat 22

2.2. Le coût de gestion du SGPD est compris entre 11,1 Md€ et 16,4 Md€ selon les méthodes d'estimation du coût 26

2.3. En 2023, le coût aidé de la gestion des déchets s'élève en moyenne à 127 € HT par habitant (240 € HT par tonne) avec des disparités croissantes entre territoires, les coûts de collecte et de traitement représentant 77 % des charges ...33

2.4. Les coûts varient fortement selon les flux de déchets, en fonction de leur potentiel de valorisation et de recyclage, qui conditionne le niveau d'aides et de soutiens financiers associés 49

2.5. Les coûts du traitement ont été renchéris sous l'effet de la fiscalité applicable aux installations et de l'évolution des flux entrants 61

3. L'ANALYSE DES BONNES PRATIQUES SUR L'ENSEMBLE DE LA CHAÎNE DE VALEUR PERMET D'IDENTIFIER DES LEVIERS D'OPTIMISATION.... 80

3.1. En amont, des actions de prévention et d'adaptation des modalités de pré-collecte permettent d'accroître la qualité du tri, de réduire les tonnages et ainsi les coûts de gestion associés 80

3.2. Les enjeux relatifs à la collecte portent notamment sur l'amélioration de la collecte sélective et l'optimisation du fonctionnement opérationnel de cette étape 89

3.3. L'optimisation du traitement des déchets ménagers et assimilés peut conduire à une performance opérationnelle et valorisation accrues, sous réserve d'investissements conséquents 97

3.4. La diffusion d'un ensemble de bonnes pratiques de gestion et de contractualisation pourrait contribuer à renforcer la maîtrise des coûts du SPGD 104

4. L'ARTICULATION DES DIFFÉRENTS ÉCHELONS TERRITORIAUX EST UN ENJEU ESSENTIEL POUR ASSURER UNE PLANIFICATION EFFICACE ET ANTICIPER LES BESOINS D'INVESTISSEMENTS 122

4.1. La planification à l'échelle nationale repose sur le seul plan national de prévention des déchets 122

4.2. Au niveau régional, la planification relève de deux instruments dont le caractère prescriptif, bien que prévu juridiquement, apparaît *de facto* limité 123

4.3. La planification à l'échelle locale, centrée sur la prévention, est partielle et mise en œuvre dans moins de la moitié des collectivités 128

5. LES ÉVALUATIONS EXTERNES ÉVALUENT LES BESOINS D'INVESTISSEMENT DE LA FRANCE ENTRE 5 ET 12 MD€, TOUTEFOIS, CES ESTIMATIONS DEMEURENT INCOMPLÈTES 129

5.1. Des éléments réglementaires, environnementaux et technologiques créent une pression à la hausse sur les besoins d'investissements 129

5.2. Les estimations du besoin d'investissement pour l'atteinte des objectifs par la France s'échelonnent entre 5 Md€ et 12 Md€ 137

5.3. La planification des investissements à réaliser pour adapter les performances du parc existant n'est pas encore complète 140

1. La gestion des déchets par les collectivités locales s'inscrit dans le cadre d'objectifs européens et nationaux nombreux et ambitieux

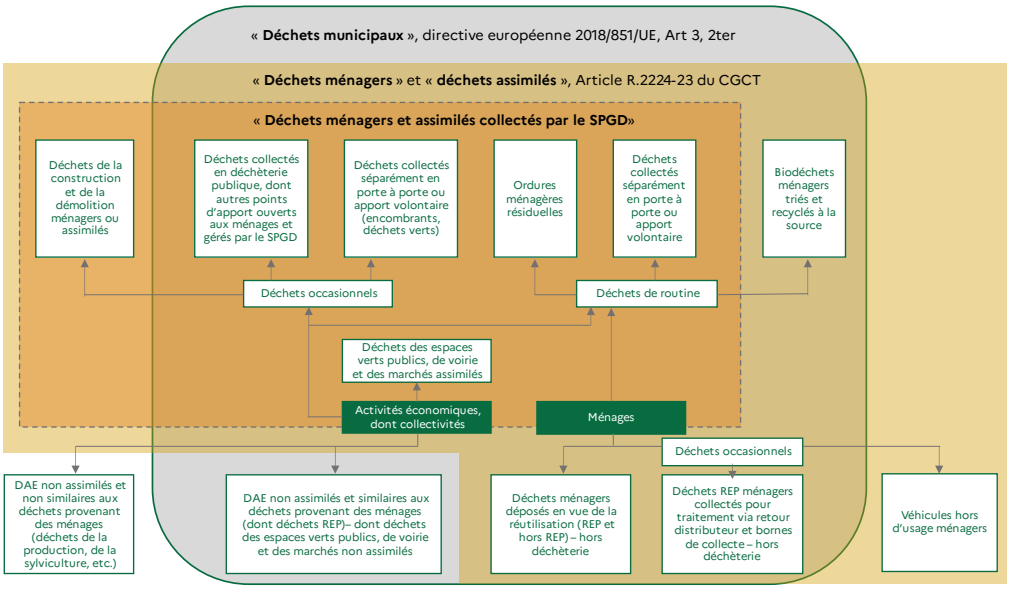
1.1. Les déchets ménagers et assimilés (DMA) correspondent aux déchets produits par les ménages ainsi que certains des déchets issus des activités économiques et du secteur public, qualifiés d'« assimilés »

Un déchet est défini comme « *toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* »[1].

Les déchets peuvent être classés selon leur nature (biodéchets, emballages, papiers, inertes, radioactifs, etc.), selon leur producteur (ménages, activités économiques, industries) ou selon leur dangerosité (dangereux /toxiques / non dangereux).

Les déchets ménagers et assimilés (DMA)[2] **correspondent aux déchets dont le producteur est un ménage et aux déchets d'activité économique et du secteur public, dits « assimilés » aux déchets ménagers eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collectés sans sujétions techniques particulières**[3]**.** Les déchets ménagers et assimilés sont distincts des déchets municipaux, qui constituent une catégorie utilisée en droit européen et dont le périmètre est plus large. Au sein des déchets ménagers et assimilés, une partie n'est pas collectée par le service public de gestion des déchets (SPGD). Certains déchets occasionnels (comme les véhicules hors d'usage) ou faisant l'objet d'un traitement spécifique (par exemple le retour au distributeur) se situent ainsi hors du champ des déchets ménagers et assimilés collectés par le service public de gestion des déchets (*cf*. figure 1).

Figure 1 : Périmètre des déchets ménagers et assimilés collectés par le SPGD



Source : Ademe. Légende : SPGD=service public de gestion des déchets ; DAE=déchets d'activité économique.

[1] Article L. 541-1-1 du code de l'environnement.

[2] Articles R. 2224-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et R. 541-8 du code de l'environnement.

[3] Article L 2224-14 du code général des collectivités territoriales.

Les déchets ménagers et assimilés sont répartis en catégories liées à leurs modalités de collecte. Ils sont ainsi constitués :

- des ordures ménagères résiduelles (OMR), qui correspondent aux déchets ne faisant pas l'objet d'une collecte distincte à des fins de valorisation spécifique (comme le recyclage ou le réemploi) ;
- des collectes séparées, qui correspondent aux déchets collectés en vue d'être triés et valorisés sous forme de recyclage ou de réemploi. Ces collectes concernent principalement les emballages ménagers, le papier et le verre ;
- des apports en déchetterie, qui correspondent à des déchets occasionnels, tels que les encombrants ou les déchets verts.

1.2. L'organisation du SPGD se décline selon les flux de collecte et de traitement, avec un degré d'intervention variable des collectivités dans la gestion

1.2.1. La chaîne de gestion des déchets ménagers comporte quatre principales étapes, marquées par une intervention variable des collectivités territoriales

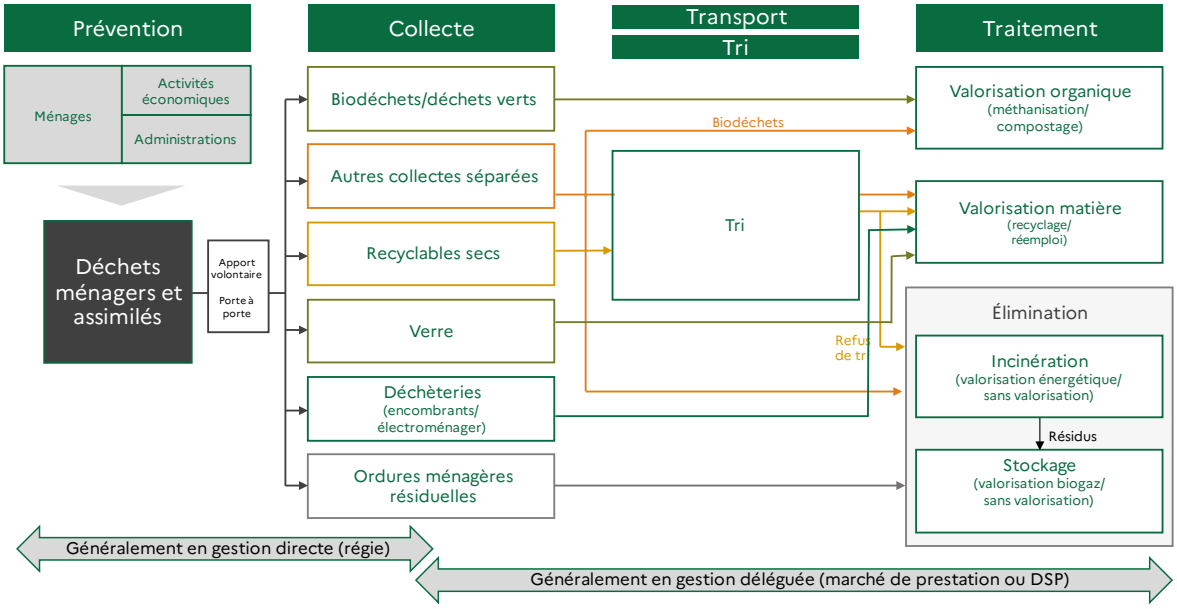
La chaîne de gestion des déchets ménagers et assimilés est constituée de quatre maillons principaux (*cf.* figure 2) :

- **la prévention,** qui comprend la communication auprès des producteurs de déchets, les actions de réparation, réemploi, ressourcerie, réutilisation ainsi que les démarches d'éco-conception visant à réduire le gisement potentiel de déchets dès la phase d'élaboration des produits ;
- **la collecte,** qui peut être réalisée en porte à porte, au domicile de l'usager, ou en point d'apport volontaire ;
- **le transport**, depuis les centres de collecte vers les centres de tri et les installations de traitement ;
- **le tri,** qui consiste à trier les emballages et papiers par matière et à les conditionner pour le recyclage sous la forme de balles compressées
- **le traitement,** qui recouvre les opérations d'élimination (stockage et incinération, avec ou sans valorisation énergétique), la valorisation organique (méthanisation ou compostage) ainsi que la valorisation matière (recyclage ou réemploi).

L'intervention des collectivités revêt des formes distinctes selon les étapes de la gestion. Alors que les opérations en amont de la chaîne peuvent être réalisées par la collectivité elle-même, les opérations en aval, plus complexes et techniques, tendent à être déléguées :

- la prévention est principalement assurée au niveau local par la collectivité elle-même, qui peut s'appuyer sur les acteurs de l'économie solidaire ;
- la collecte (y compris en déchetterie) et le transport peuvent être assurés en direct par la collectivité, dans le cadre d'une régie, ou confiée à un prestataire dans le cadre d'un marché de collecte. Des modes d'organisation distincts peuvent être retenus en fonction des modes de collecte (par exemple entre la collecte des OMR et les collectes séparées, ou entre collecte en porte à porte ou en apport volontaire) ;
- le tri et le traitement sont confiés à un prestataire, généralement dans le cadre d'une délégation de service public, la collectivité conservant la propriété des installations.

Figure 2 : Chaîne de gestion simplifiée des déchets ménagers et assimilés



Source : Mission. Légende : OMR=ordures ménagères résiduelles ; DSP=délégation de service public.

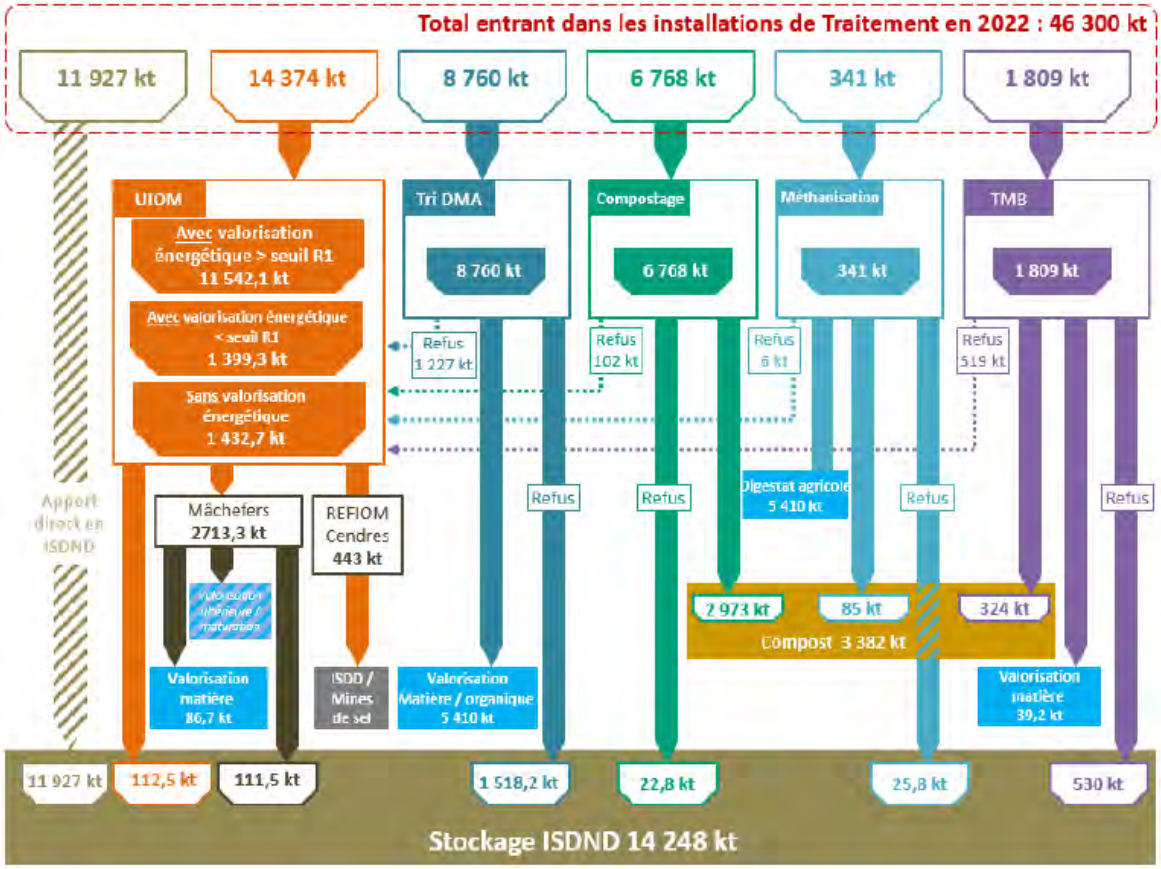
1.2.2. Les déchets ménagers et assimilés sont pris en charge par des filières de traitement différenciées, reposant sur des installations pouvant être classées pour la protection de l'environnement

Le traitement d'un déchet est défini comme « *toute opération de valorisation ou d'élimination, y compris la préparation qui précède la valorisation ou l'élimination* ».

La valorisation étant quant à elle définie comme « toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en substitution à d'autres substances, matières ou produits qui auraient été utilisés à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, y compris par le producteur de déchets » et l'élimination comme « toute opération qui n'est pas de la valorisation même lorsque ladite opération a comme conséquence secondaire la récupération de substances, matières ou produits ou d'énergie »[4].

[4] Art. L541-1-1 du code de l'environnement.

Graphique 1 : Tonnages entrant dans les installations de traitement de déchets en France



Source : Ademe. Légende : ISDND=installation de stockage des déchets non dangereux.

La hiérarchie des modes de traitement des déchets, consacrée par la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets (*cf.* § 1.1.1), établit un cadre pour l'action publique en matière de gestion des déchets. Elle rappelle en premier lieu que la prévention constitue le niveau prioritaire de cette hiérarchie, de nombreux déchets pouvant être évités à la source, soit par l'évolution des modes de production et de consommation, soit par la mise en œuvre de démarches d'éco-conception visant à réduire la quantité des déchets générés. La directive souligne également que certains flux ne devraient pas être qualifiés de déchets au sens strict, dès lors qu'ils peuvent faire l'objet d'opérations de réemploi, notamment après des opérations de réparation ou de remise en état, s'inscrivant ainsi dans une logique d'allongement de la durée de vie des produits. Les niveaux suivants de la hiérarchie (valorisation matière ou recyclage et incinération avec valorisation énergétique) supposent nécessairement une transformation du déchet, qu'elle soit de nature physique, chimique ou biologique, traduisant un changement de statut et d'usage de la matière initiale. L'incinération sans valorisation énergétique et le stockage constituent les modes de traitement les moins souhaitables puisqu'ils ont un impact environnemental important.

Annexe I

Graphique 2 : Hiérarchie des modes de traitement

Source : Sénat, rapport sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire, octobre 2025.

Le traitement des déchets ne les élimine pas totalement. Même si les procédés permettent de valoriser certaines fractions (recyclables, compostables, combustibles, etc.), ils génèrent aussi des refus liés à la qualité des déchets entrants ainsi qu'aux limites techniques des installations et à l'efficacité des processus (*cf*. encadré 1).

Encadré 1 : Déchets ultimes

Le traitement du déchet n'est pas suffisant pour le faire disparaître totalement, et génère des déchets ultimes ne pouvant qu'être stockés.

Les différentes possibilités de traitement permettent de valoriser les fractions recyclables, réemployables, réutilisables, compostables et combustibles des déchets ménagers et assimilés : ces opérations de traitement génèrent cependant des déchets, ou sous-produits des opérations, en raison de la qualité des flux entrants et de la présence dans un flux dédié d'éléments pour lesquels le traitement n'est pas prévu (présence de textile avec les emballages, ou de batteries dans un composteur par exemple), de l'efficacité des réactions chimiques (le bois se décompose bien plus lentement en compost que les déchets alimentaires), des installations (certains objets sont par exemple difficilement détectables en centre de tri).

Si une fraction de ces éléments peut de nouveau être valorisée (récupération de métaux après incinération ou préparation de combustible solide de récupération par exemple), le reste constitue des refus, déchets ultimes qui ne peuvent qu'être orientés vers une installation de stockage (décharge).

Source : Mission.

1.2.2.1. Les centres de tri permettent d'isoler et de condenser les flux de déchets recyclables

Un centre de tri est une installation logistique où les déchets sont collectés, triés et conditionnés pour être recyclés, revalorisés ou éliminés. Les centres de tri sont des installations relativement récentes[5] : au début des années 1990, 50 % des ordures ménagères sont envoyés en décharge, 40 % sont incinérés et seulement 10 % sont valorisés[6]. Aujourd'hui, la France compte 351 centres de tri accueillant les déchets ménagers et assimilés. Environ un tiers des centres de tri DMA appartiennent à une collectivité, et un peu plus d'un centre sur huit est opéré en régie.

Les centres de tri DMA sont regroupés[7] en différentes familles selon les flux qu'ils reçoivent :

- centres de tri DMA exclusivement : seuls les recyclables secs des ordures ménagères et encombrants sont accueillis ;
- centres mixtes DMA / DAE : accueillant des déchets d'activité économique, des encombrants et des recyclables secs d'ordures ménagères ;
- autres : autres centres de tri (recevant par exemple les déchets d'équipements électriques et électroniques).

Les flux entrants dans les centres de tri sont majoritairement composés de déchets des ménages et des collectivités prétriés. En sortie, 62 % des tonnages entrants sont recyclés (valorisation matière) après compactage permettant une optimisation du transport, ce qui n'est pas valorisé étant qualifié de résidu de traitement ou de refus de tri : 12 % sont incinérés, 22 % sont envoyés en installation de stockage. Ces refus de tri sont constitués d'erreurs de tri (par exemple textile déposé dans les bacs à emballages), d'éléments bien triés mais non repérables par les chaînes de tri (éléments emboîtés par exemple), ou d'éléments bien triés mais trop petits pour être récupérés. Les centres de tri sont des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et sont donc soumises à autorisation et contrôles réguliers par les services de l'Etat.

Le tri mécano-biologique permet le tri des ordures ménagères résiduelles, sans tri à la source de la part de l'usager. Les premières installations, aujourd'hui appelées unités de valorisation énergétique et organique (UVEOR) sont construites en France en 1979 et font circuler le flux de déchets entrant dans différentes étapes permettant de récupérer les matières recyclables, mais surtout de séparer la fraction fermentescible des ordures ménagères résiduelles (FFOM). La FFOM est ensuite utilisée en compostage[8] ou méthanisation afin de valoriser la matière organique. Il existe 33 unités[9] de traitement en France, contre 50 en 2016, le contexte réglementaire ayant conduit à la fermeture de nombreuses unités, dont 21 produisent du compost (40 % des déchets entrants et 17 % des flux sortants), 8 produisent du biométhane (33 % des déchets entrants produisant 72,3 GWh) et 4 ne disposent pas de traitement aval. Un peu plus de 80 % des flux sortants des UVEOR sont des résidus de traitement, refus de tri ou refus de compostage.

---

[5] La première usine d'incinération française a vu le jour il y a 130 ans à Javel ; portée par les hygiénistes « vantant les vertus purificatrices du feu » selon Catherine De Silguy, les agronomes furent en revanche indignés de la perte irrémédiable de la matière organique. Le premier centre de tri en France a quant à lui été construit en 1988 à Dunkerque.

[6] Source : https://www.u-picardie.fr/beauchamp/duee/compost2.htm.

[7] Ademe, Enquête ITOM, 2022.

[8] Norme AFNOR NFU 44-051.

[9] Ademe, Enquête ITOM, 2022.

1.2.2.2. La valorisation matière du verre se fait grâce à une collecte principalement en apport volontaire

Le verre est collecté à plus de 85 % dans des points d'apport volontaire, avec un flux composé principalement de verre de couleur (63,6 %) et de verre incolore (31 %). Ce matériau étant lourd, il représente une part importante du gisement de DMA (9 %). Le verre d'emballage (pot et récipients) est fabriqué à partir d'un mélange de sable, soude et calcaire par fusion entre 1 300°C et 1 550°C et peut être réutilisé après lavage ou recyclé.

1.2.2.3. La valorisation matière, notamment des emballages en plastique, n'est pas encore pleinement réalisable pour des raisons techniques

La valorisation matière, ou encore recyclage, consiste à utiliser les matières contenues dans les déchets pour les intégrer dans un processus permettant de fabriquer de nouveaux objets ; la valorisation des biodéchets est présentée dans le paragraphe suivant. Avant de pouvoir recycler une matière, il est d'abord nécessaire de la séparer et de l'isoler lors du tri, puisque chaque matière a, lorsqu'il existe, son propre procédé de recyclage. Les différents flux de déchets ne sont pas tous recyclables de façon opérationnelle à grande échelle :

- parmi les sept familles de plastiques, seulement trois sont recyclables à grande échelle et pour un nombre limité de cycles ;
- il n'existe pas encore suffisamment de solutions industrielles de recyclage des différents types de textiles.

Depuis 2007, la part de certains matériaux recyclables augmente dans les ordures ménagères résiduelles. Le carton, le plastique, le textile et les textiles sanitaires voient leur proportion augmenter dans les OMR depuis 2007 alors qu'ils auraient dû se trouver dans les filières de collecte sélective, étant entendu que 62 %[10] de ces déchets recyclables non triés sont aujourd'hui incinérés et 17 % envoyés en installation de stockage. Le tableau ci-dessous présente les possibilités de valorisation matière ainsi que la quantité de chacun des flux présente dans les OMR.

[10] Ademe, enquête collecte, 2023.

Annexe I

Tableau 1 : Exemples d'utilisation et de valorisation des différents papiers et emballages (hors biodéchets)

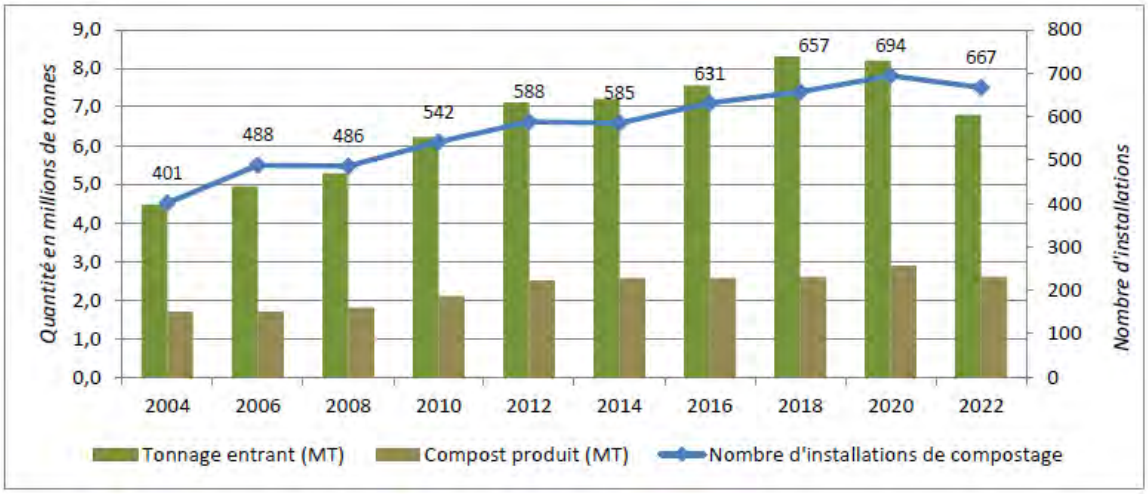
Matière	Potentiel de valorisation, réutilisation, recyclage	OMR 2024	OMR 2017
Papiers	Recyclage maîtrisé, possibilité de réutiliser la matière 7 à 10 fois. Les papiers sont broyés puis brassés avec de l'eau pour fabriquer une pâte qui, après purification, constituera de la fibre cellulosique de recyclage (FCR) à partir de laquelle du papier ou des cartons ondulés seront créés.	5,80 %	8,60 %
Cartons (plats, ondulés)	Recyclage maîtrisé, possibilité de réutiliser la matière jusqu'à 8 fois. Les procédés sont similaires à ceux pour le recyclage du papier.	6,60 %	6,40 %
Composites (emballages liquides sanitaires, petits appareils ménagers)	Lorsque la séparation est possible, la récupération de certains composants et leur recyclage est possible	2,00 %	1,80 %
Textiles	Recyclage complexe, difficile, et encore peu réalisable à l'échelle industrielle. Les différentes fibres textiles doivent d'abord être séparées, puis, selon le type de textile, création d'une matière première issue du recyclage (MPR) qui peut être intégrée partiellement dans des fibres originales	5 %	4 %
Textiles sanitaires (couches, etc.)	Seuls quelques modèles sur le marché sont recyclables ou compostables, le recyclage n'est sinon pas possible	17,00 %	13,90 %
Plastiques PET (Polyéthylène Téréphtalate) 1	Emballage des bouteilles d'eau. 100 % recyclable, 3 à 7 fois en fibres ou bouteilles	15,80 %	1,20 %
Plastiques HDPE (Polyéthylène Haute Densité ou PEHD) 2	Emballages des bouteilles de lait. 100 % recyclable, 10 fois. Recyclage en mélange pour créer sacs poubelles, flacons de détergents, stylos, tuyaux automobiles.		0,60 %
Plastiques PVC (Polychlorure de vinyle) 3	Films étirables, pots produits cosmétiques. Souvent non recyclable car associé avec d'autres éléments, débouchés de recyclage en fenêtres, canalisations, sols, tuyaux		3,70 %
Plastiques LDPE (Polyéthylène basse densité ou PEBD) 4	Bouteilles souples, sacs poubelle. Recyclage en sacs plastique, peu d'installations existantes		2,30 %
Plastiques PP (Polypropylène) 5	Plats micro-ondes, sacs de chips, recyclage en mélange. Recyclage possible, 4 fois		0,8 %
Plastiques PS (Polystyrène) 6	Gobelets eau fraîche, couverts en plastique. Recyclage difficile, débouchés vers des pots de fleurs, cintres, pots de yaourt, béton allégé		4,0 %
Plastiques EPS (Polystyrène expansé) 6	Mousses d'isolation, gobelets boissons chaudes, coques restauration rapide, protection objets fragiles. Recyclage difficile		
Plastiques autres 7	Bouteilles pour fontaine d'eau, films souples. Recyclage très difficile		2,10 %
Verre	Broyage du verre pour le transformer en calcin, puis refonte dans des fours verriers et soufflage, recyclage possible à 100 % et à l'infini. La vaisselle transparente, la céramique, la faïence et la porcelaine ne peuvent pas être recyclés.	5,00 %	5,30 %
Métaux ferreux	Déchiquetage en petits morceaux, puis fonte dans un four, recyclage à 100 % à l'infini	3,30 %	3,40 %
Métaux non ferreux (aluminium et autres)	Broyage et déchiquetage avant de séparer les différents métaux par pyrométallurgie, hydrométallurgie ou électrométallurgie), une fois séparés, ils sont moulés en lingots ou billettes, recyclage à 100 % à l'infini		

Source : Mission.

1.2.2.4. La valorisation organique des biodéchets produit du compost ou du biogaz

Le compostage des déchets correspond à la dégradation des matières organiques en présence d'oxygène (aérobie) pour former un produit fertile riche en humus : les bactéries et champignons déjà présents dans les déchets minéralisent les sucres, lipides et protéines en consommant de l'oxygène et produisent du dioxyde de carbone, de l'eau (qui, mélangée aux matières présentes forme un jus appelé « lixiviat »), du dioxyde de carbone et de la chaleur. Le compostage peut être réalisé à l'échelle individuelle, collective, ou dans des installations industrielles[11]. Il existe 667 installations de compostage en France, hors composteurs individuels et collectifs, qui utilisent les biodéchets des ménages (75 % des intrants) ainsi que des boues à hauteur de 25 % des intrants (issues de stations d'épuration ou de l'industrie), quantité totale qui peut être influencée par les conditions climatiques (une année pluvieuse entraîne souvent une pousse plus importante des végétaux et des déchets verts en quantité plus importante).

Graphique 3 : Installations de compostage en France entre 2004 et 2022



Source : Ademe, enquête ITOM.

La méthanisation est un processus par lequel la matière organique est transformée, en l'absence d'oxygène (processus anaérobie), en méthane ainsi qu'en digestat. Le gaz produit, appelé biogaz, peut être utilisé directement pour produire de l'électricité et/ou de la chaleur (cogénération), ou être purifié pour être injecté sur le réseau de gaz de ville, il est alors appelé biométhane. Les effluents et digestats sont quant à eux utilisés en épandage. Il existe plus de 1 175 unités de méthanisation en France, mais seules 6 d'entre elles accueillent des déchets ménagers dans leurs flux entrants.

1.2.2.5. Le traitement de déchets repose soit sur l'incinération, avec ou sans valorisation énergétique, soit sur le stockage des déchets

Les solutions de valorisation énergétique et d'élimination sont génériques quel que soit le flux de déchets. Ces solutions de traitement étant les moins vertueuses de la hiérarchie de traitement des déchets, elles sont soumises à la Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) depuis 1992. Elles consistent en :

- la valorisation énergétique :

[11] Installation classée pour la protection de l'environnement, rubrique 2780.

- **il s'agit de réaliser la combustion des déchets dans des installations appelées incinérateurs ou unités de valorisation énergétique**. Ces installations, lorsqu'elles dépassent un certain seuil, sont classées pour la protection de l'environnement (ICPE), soumises à autorisation et contrôle préfectoral[12] et doivent utiliser les meilleures techniques disponibles (MTD) décrites dans le document de référence unifié à l'échelle européenne (BREF *Waste Incineration* adopté en 2019 et qui devait être mis en œuvre avant 2023 par les installations concernées)[13]. Les déchets, composés de déchets ménagers et assimilés ainsi que d'autres déchets industriels, sont déposés dans une fosse, puis ils sont passés dans un four où une flamme les brûle : la composition des déchets détermine le pouvoir calorifique du flux et sa capacité à générer de la chaleur. Dans la plupart des installations françaises[14], la chaleur générée est ensuite utilisée pour produire de l'électricité grâce à une turbine et un alternateur, parfois en combinaison avec une production de chaleur (on parle alors de co-génération). L'électricité produite est envoyée sur le réseau de distribution d'électricité, la chaleur dans des réseaux de chaleur alimentant des centres urbains denses[15]. Deux des 119 installations en France ne disposent pas de système de récupération d'énergie et sont soumises à une TGAP de 29 €/t, et 70 % des installations équipées ont un rendement énergétique supérieur ou égal à 65 % et sont soumises à une TGAP de 16 €/t[16] ;
- **la combustion des combustibles solides de récupération permet aussi de produire de l'énergie (co-incinération)** : certains déchets comme les refus de tri ou les éléments non récupérables triés à l'entrée des décharges, sont préparés pour être valorisés en un combustible appelé combustible solide de récupération (CSR). Ce combustible peut ensuite être brûlé dans des chaudières produisant de l'électricité ou de la chaleur envoyées sur les réseaux de distribution, ou dans des chaudières industrielles (cimenteries notamment) où il peut remplacer des énergies fossiles. Les installations de co-incinération sont exemptées de TGAP ;

[12] Rubrique ICPE 3520, incinération ou co-incinération de déchets.

[13] La directive européenne relative aux émissions industrielles, appelée plus communément directive IED, vise à prévenir et réduire les pollutions émises par les installations industrielles entrant dans son champ d'application. Pour cela, elle impose aux États membres de fonder les conditions d'autorisation d'exploiter des usines sur les Meilleures Techniques Disponibles (MTD) dans leur domaine d'application. Pour chaque secteur couvert, ces MTD sont regroupées dans un document de référence, le BREF (*Best available techniques REFerence document*), dont les conclusions MTD sont publiées sous forme d'une décision de la Commission européenne

[14] 117 des 119 installations en France produisent de l'énergie envoyée sur les réseaux de distribution à partir de la combustion des déchets.

[15] La chaleur ne pouvant se transporter efficacement sur de grandes distances, la production de chaleur par un incinérateur, bien qu'étant un paramètre améliorant le rendement énergétique de l'installation, n'est pas pertinente lorsque l'installation est éloignée d'une zone urbaine dense.

[16] Projet de loi de finances pour 2026.

- **la mise en installation de stockage de déchets non dangereux** (ISDND) : le stockage se situe en bas de la hiérarchie des modes de traitement en raison de son impact environnemental ; il s'agit de déposer les déchets dans des casiers, dans une fosse dédiée ou en empilement. La part putrescible contenue dans les déchets se décompose, et forme d'une part un lixiviat migrant à travers les pores, fissures ou fractures du sol en entraînant avec lui les composés chimiques adjacents contenus dans les déchets (métaux lourds par exemple) : sans mesures de récupération et d'imperméabilisation, le lixiviat peut atteindre les nappes d'eau sous-jacentes et polluer les sols. Par ailleurs, la décomposition des matières putrescibles émet notamment du méthane[17], aussi appelé biogaz qui est rejeté dans l'air si l'installation n'est pas équipée d'un système de récupération[18]. Bien qu'une partie des ISDND soient équipées de systèmes de récupération du biogaz, ces émissions de méthane constituent le principal impact du secteur des déchets sur le climat (12 Mt CO_{2eq} émises en 2021, soit 80 % des émissions du secteur des déchets[19]). Une ISDND est contrôlée par les mairies ou par les services de l'Etat si sa capacité en fait une ICPE. Lorsqu'une installation de stockage doit être fermée, parce qu'elle a atteint le maximum de sa capacité ou parce qu'elle n'est plus autorisée, des opérations de fermeture et de surveillance doivent être réalisées, la période de suivi de long terme étant généralement plus longue que la période d'exploitation (ou d'utilisation) de l'installation. La France compte 165 installations[20], dont un peu moins de la moitié est en maîtrise d'œuvre publique[21].

1.3. La compétence de gestion des déchets ménagers et assimilés repose sur plusieurs niveaux d'acteurs institutionnels

1.3.1. Depuis la loi NOTRe, les EPCI à fiscalité propre détiennent obligatoirement la compétence « collecte et traitement des déchets ménagers », qu'ils peuvent déléguer à un syndicat

La compétence de gestion des déchets ménagers et assimilés est exercée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), auxquels les communes ont transféré cette responsabilité conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales[22]. En application des articles L.2224-13 et L.2224-14 du CGCT, les EPCI assurent la collecte et le traitement des déchets des ménages, ainsi que des déchets assimilés, et organisent à ce titre les services de prévention, de tri, de traitement et de valorisation. Au titre de ces mêmes articles, chaque EPCI définit, par des conditions de quantité et/ou de qualité, les déchets d'origine commerciale ou artisanale qui sont intégrés au service public dans la mesure où ils ne présentent pas de sujétions techniques particulières. Ils interviennent dans le respect des orientations fixées par le code de l'environnement, notamment les articles L.541-1 et suivants, relatifs à la politique nationale de gestion des déchets et aux objectifs de prévention et d'économie circulaire.

[17] Gaz à effet de serre ayant un pouvoir de réchauffement global 28 fois supérieur à celui du dioxyde de carbone.

[18] En 2020, 47% des ISDND sont équipées d'un système de captage du biogaz (SNBC 3).

[19] Modélisation DGEC dans le cadre de la SNBC 3.

[20] Enquête ITOM 2022, Ademe. Selon la DGPR, il y aurait entre 206 et 216 installations en France (2025).

[21] 119 installations privées et 87 installations en maîtrise d'œuvre publique (DGPR, 2025).

[22] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

Les EPCI sont également compétents pour le financement du service public de gestion des déchets (*cf.* annexe II), par l'instauration de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), en application des articles L.2333-76 et L.2333-78 du CGCT.

1.3.2. En 2015, les régions se sont vu confier la compétence de planification en matière de gestion des déchets, auparavant exercée par les départements

La loi NOTRe a attribué aux régions la compétence de la planification de la prévention et de la gestion des déchets en leur confiant l'élaboration du Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD). Le PRPGD se substitue aux Plan régional de prévention et gestion des déchets dangereux, au Plan départemental ou interdépartemental des déchets non dangereux ainsi qu'au Plan départemental ou interdépartemental des déchets issus des chantiers. La planification couvre l'ensemble des déchets, quel que soit leur producteur. Elle a pour objet de coordonner à l'échelle régionale, les actions entreprises par les parties prenantes concernées par la prévention et la gestion des déchets, afin d'atteindre les objectifs nationaux de la politique de valorisation des déchets.

La loi NOTRe a également crée un nouvel instrument de planification, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Suite à l'ordonnance du 27 juillet 2016[23], les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) des régions métropolitaines ont été remplacés par un volet « déchets » intégré au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Les PRPGD ont été maintenus pour l'Ile-de-France, la Corse et le territoire d'outre-mer.

Les plans régionaux (PRPGD et SRADDET) doivent notamment décliner les objectifs nationaux en matière de déchets, recenser les installations de traitement existantes et planifier les investissements liés à leur adaptation au gisement de déchet, notamment s'agissant de leur création, de leur adaptation ou de leur fermeture (*cf. supra* en partie 4.3).

1.3.3. L'État fixe les objectifs et les principes de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets et assure le financement d'actions ciblées en faveur de l'économie circulaire et de l'innovation associée à la gestion des déchets

1.3.3.1. La politique nationale de prévention et gestion des déchets est précisée à l'article L.541-1 du code de l'environnement

Les éléments relatifs à la planification en matière de prévention et de gestion des déchets sont décrits et analysés en partie 4 de la présente annexe.

[23] Ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

1.3.3.2. L'État établit un plan national de prévention des déchets

La France a établi en 2004 son premier Plan national de prévention des déchets[24], dont l'objectif était de stabiliser la quantité de déchets ménagers et assimilés d'ici à 2008. Ce plan prévoyait par exemple la mise en place de la redevance spéciale, ainsi que d'autres mesures liées à l'éco-conception des produits et à la responsabilisation des consommateurs.

Le plan suivant, couvrant la période 2014-2020[25], s'inscrit dans le cadre des obligations de la directive-cadre européenne sur les déchets de 2008. Celle-ci prévoit que chaque État membre de l'Union européenne élabore et mette en œuvre une planification nationale relative à la prévention des déchets. Il vise à « *découpler la production de déchets de la croissance économique* ».

La stratégie nationale de prévention des déchets, élaborée à partir du bilan du plan d'actions 2004-2012, **est traduite par le Programme national de prévention de la production de déchets 2014-2020[26]**.

Le plan national de prévention des déchets 2021-2027, en vigueur à la date de mission et qui reprend les objectifs réglementaires fixés aux niveaux européen et national, est structuré selon cinq axes :

- prévenir dès la conception ;
- allonger la durée d'usage par la réparation ;
- développer le réemploi et la réutilisation ;
- lutter contre les gaspillage et les usages jetables ;
- mobiliser les acteurs publics.

1.3.3.3. L'État déploie des financements ciblés pour soutenir l'économie circulaire et l'innovation industrielle

À travers l'Ademe, l'État consacre des fonds au soutien des collectivités chargées de la gestion des déchets ménagers (*cf.* annexe II). Doté de 170 M€ en 2025, le fonds « Économie circulaire, déchets et circuits courts » constitue le principal levier budgétaire de l'État en faveur de la filière déchets. Il a pour objet de soutenir les actions de prévention et de réduction des déchets, notamment à travers l'écoconception des produits, le développement de la réparation, l'accompagnement des industriels dans la réduction de l'incorporation de matières premières, ainsi que la mise en œuvre de dispositifs adaptés aux enjeux spécifiques des départements et régions d'outre-mer (DROM).

Le soutien de l'État à l'économie circulaire se matérialise également par le fonds vert, créé par la loi de finances pour 2023, afin d'accompagner l'accélération de la transition écologique dans les territoires. Ce fonds est articulé autour de trois axes prioritaires : l'amélioration de la performance environnementale, l'adaptation au changement climatique et l'amélioration du cadre de vie. Sur la période 2023-2025, le fonds vert a par exemple contribué à accompagner la généralisation du tri à la source des biodéchets, à travers 46,4 M€ de crédits en 2024.

[24] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/1er%20PNPD%202004-2014.pdf

[25] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/2e%20PNPD%202014-2020.pdf

[26] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/2e%20PNPD%202014-2020.pdf

L'innovation en matière de gestion des déchets a enfin bénéficié de manière ciblée des financements issus des Programmes d'investissements d'avenir (PIA), prolongés et amplifiés dans le cadre du plan France 2030. Les soutiens de l'État, hors dépollution de sites ayant accueilli des installations de traitement de déchets, sont analysés de manière détaillée dans l'annexe II du présent rapport.

1.3.4. La gestion des déchets ménagers et assimilés est assurée en régie ou par délégation à un tiers, les deux modes d'intervention pouvant coexister selon l'étape de la chaîne opérationnelle ou le flux

Le principe inscrit à l'article L.1 du code de la commande publique (CCP) garantit aux personnes publiques la liberté de déterminer le mode de gestion des services dont elles ont la charge. À ce titre, deux options principales s'offrent à elles :

- la gestion en régie, reposant sur une internalisation complète des moyens y compris la propriété des installations de traitement ;
- la gestion déléguée, confiant à un tiers l'exécution du service selon des modalités contractuelles.

Les collectivités peuvent assurer la gestion directe de leurs services ou projets selon deux modalités : la régie internalisée ou la régie externalisée[27]. La régie internalisée recouvre trois formes juridiques :

- la régie directe (articles L. 2221-1 et L. 2221-2 du code général des collectivités territoriales – CGCT), dépourvue de personnalité morale et financée par le budget général[28] ;
- la régie dotée de l'autonomie financière (articles L. 2221-10 à L. 2221-12 du CGCT), organisée autour d'un budget annexe et d'un conseil d'exploitation sans personnalité juridique propre ;
- la régie disposant à la fois de l'autonomie financière et de la personnalité morale (articles L. 1412-1 et L. 2221-4 à L. 2221-7 du CGCT), assimilable à un établissement public local auquel sont transférés droits, obligations et risques afférents au service.

Ces dispositifs permettent une gradation dans l'individualisation du service, la structuration de sa gouvernance et la capacité opérationnelle mobilisée, tout en distinguant les régimes applicables aux services publics administratifs (SPA) et aux services publics industriels et commerciaux (SPIC).

---

[27] Amorce, Guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets, mars 2017.

[28] La gestion directe peut également s'appuyer sur une externalisation de certaines prestations *via* la commande publique. Dans ce cadre, la collectivité conserve la maîtrise du service tout en confiant l'exécution de tâches spécifiques à un opérateur économique dans le cadre d'un marché public. En application du code de la commande publique, les marchés portent sur différents objets (fourniture, services, travaux) et relèvent de différentes procédures de passation (négociée, formalisée…) ou techniques d'achat (accord-cadre, bons de commande…). En particulier, le marché global de performance (art. L. 2171-3, relatif aux marchés globaux de performance, complété par l'article R. 2171-2 et suivants), articule conception, réalisation, exploitation ou maintenance autour d'objectifs chiffrés et mesurables. Ces outils contractuels permettent d'adapter le périmètre des prestations externalisées, optimiser les coûts et encadrer la performance opérationnelle attendue de l'opérateur.

Alternativement à la gestion directe, les collectivités peuvent confier la gestion d'un service public ou l'exécution de travaux à un opérateur économique dans le cadre d'un contrat de concession. Ce dernier est caractérisé par le transfert au concessionnaire d'un risque réel d'exploitation, conformément à l'article L.1121-3. En contrepartie du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service - éventuellement assorti d'un prix - l'opérateur assume les aléas économiques de l'activité, incluant le risque de ne pas couvrir ses coûts ou ses investissements (art. L.1121-1 CCP). Les concessions se déclinent en deux catégories :

- la concession de travaux, dont le périmètre est défini à l'article L.1121-4 du CCP ;
- la concession de services, qui organise la gestion d'un service public conformément à l'article L.1121-3 ; lorsqu'elle concerne un service public local, elle relève alors du régime de la délégation de service public. Dans ce cadre, la collectivité demeure responsable du service et exerce un contrôle technique et financier sur le concessionnaire, tenu de rendre compte à l'autorité concédante.

La durée des concessions est strictement encadrée : dans le domaine des déchets ménagers, elle ne peut en principe excéder vingt ans, sauf décision motivée de l'État à la demande de l'autorité concédante (art. L.1411-2 du CGCT).

1.3.5. Les éco-organismes interviennent dans la gestion des déchets ménagers à travers un soutien opérationnel ou financier, selon le principe de pollueur-payeur

La responsabilité de la gestion des déchets s'est étendue aux producteurs à mesure que se développait le principe de « pollueur-payeur ». Le droit commun des déchets attribue la responsabilité juridique et la charge financière de leur élimination - incluant la collecte, le transport, le stockage, le tri et le traitement - au producteur du déchet ou à son dernier détenteur[29]. Ainsi, dans ce cadre, la gestion des déchets ménagers relève des collectivités territoriales, qui assurent cette mission au titre du SPGD afin de garantir la salubrité publique. Toutefois, à partir de 1975, ce schéma est profondément révisé avec l'introduction en droit européen, puis en droit français, du principe du « pollueur-payeur ». Ce principe repose sur l'idée que, même si le producteur d'un bien n'est ni l'auteur du déchet ni son détenteur final, il contribue à la quantité de produits mis sur le marché ainsi qu'à la génération de résidus ultimes non valorisables. Dès lors, une part - voire la totalité - du coût d'élimination des déchets issus de ces produits doit être prise en charge par le producteur.

La responsabilité élargie du producteur, consacrée par le droit européen en 2008 puis transposée en droit français en 2010, **établit le principe selon lequel les producteurs peuvent être tenus de financer ou d'assurer la gestion des déchets issus des produits qu'ils mettent sur le marché**[30]**.** La notion de « producteur » recouvre les fabricants, importateurs ou distributeurs, autrement dit toute personne physique ou morale qui introduit un produit pour la première fois sur le marché national. À ce titre, ces acteurs sont également qualifiés de « metteurs sur le marché ».

[29] IGF-IGEDD, Mission d'évaluation de politique publique, La gestion des déchets par les collectivités territoriales, décembre 2014.

[30] IGF-IGEDD, Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur, juillet 2024.

Conformément à l'article L. 541-10 du code de l'environnement, les éco-organismes sont des structures de droit privé dont la gouvernance est assurée par une partie des metteurs sur le marché adhérents. Depuis la loi du 10 février 2020, dite loi AGEC[31], ils doivent également consulter un comité des parties prenantes. Leur agrément, délivré par l'État pour une durée maximale de six ans renouvelables, est conditionné à la démonstration de capacités techniques, financières, organisationnelles et de gouvernance suffisantes pour satisfaire aux exigences du cahier des charges fixé par arrêté ministériel. Dans le cadre de leurs missions agréées, les éco-organismes remplissent une mission d'intérêt général et n'ont pas de vocation lucrative. Leur intervention peut revêtir plusieurs formes, définies par les cahiers des charges de chaque filière :

- intervention opérationnelle : l'éco-organisme « pourvoit » directement à la gestion des déchets, en assurant leur collecte ou reprise et en contractualisant avec les opérateurs de traitement ; il assume alors la responsabilité juridique et financière des déchets ;
- intervention financière : l'éco-organisme se limite à « soutenir » ou « contribuer » à la gestion des déchets en finançant des tiers - notamment les collectivités - chargés de leur élimination ; la responsabilité des déchets demeure partagée entre ces acteurs et les producteurs ;
- modèle mixte : l'éco-organisme combine activités opérationnelles et financières ; il « contribue ou pourvoit » selon les besoins de la filière. Ce modèle est désormais le format prédominant au sein des filières REP en France.

En 2023, les filières relevant de la REP correspondent à 152 millions de tonnes de produits mis sur le marché, 12,6 millions de tonnes de déchets collectées et 8,2 millions de tonnes recyclées. Le mécanisme de la REP repose sur le principe selon lequel les acteurs économiques - fabricants, distributeurs et importateurs - qui commercialisent des produits générateurs de déchets assument la responsabilité de l'ensemble de leur cycle de vie, depuis leur éco-conception jusqu'à leur traitement en fin de vie.

Le rôle des éco-organismes dans le financement du SPGD est analysé en détail dans l'annexe II du présent rapport.

[31] Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

1.4. L'action des collectivités en matière de gestion des déchets ménagers s'inscrit dans le cadre de la réglementation nationale et est encadrée par des objectifs environnementaux multiples

1.4.1. La gestion des déchets ménagers et assimilés est une compétence des collectivités territoriales, qui déterminent librement les modalités d'organisation et de fonctionnement du service

La législation nationale fixe les règles relatives à la responsabilité du producteur et du détenteur du déchet et à la répartition des compétences. Elle définit également des catégories de déchets ainsi que les modalités d'autorisation et d'exploitation des installations de traitement des déchets ; elle précise les conditions d'exercice de la police administrative et judiciaire dans le domaine des déchets. C'est également au niveau national que sont déterminées les modalités de financement du service public de gestion des déchets ménagers et assimilés, ainsi que le contenu des règlements de collecte (voir *supra*). Enfin, c'est aussi au niveau national que peuvent être prévues des conditions d'éco-conception permettant de garantir la recyclabilité des emballages (voir *supra*).

En matière de fonctionnement opérationnel du service, les dispositions réglementaires sont peu prescriptives. Elles se concentrent sur l'encadrement des activités de collecte et l'information des usagers[32] :

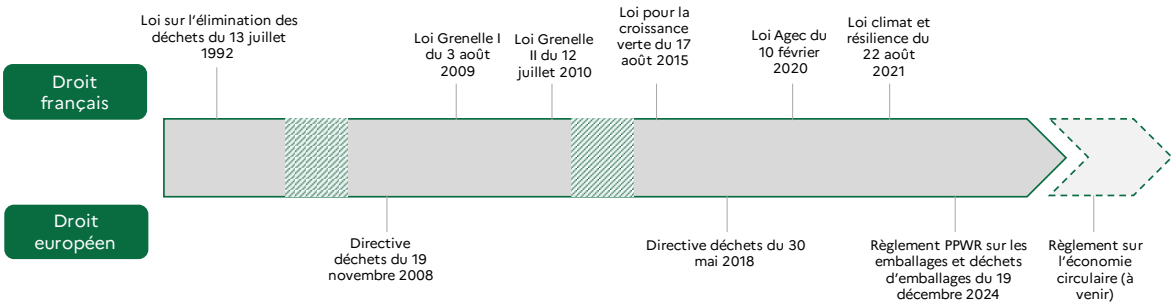
- en fixant le contenu minimum du règlement de collecte (article R.2224-28 du CGCT) ;
- en prévoyant des fréquences minimales de collecte pour les ordures ménagères résiduelles (OMR) ;
- en confiant au maire la responsabilité de fixer les modalités de collecte et d'imposer des collectes séparées pour certains types de déchets ;
- en prévoyant l'information des usagers à travers l'élaboration et la diffusion d'un guide de collecte et d'un rapport annuel sur les déchets, fondé sur une comptabilité analytique.

1.4.2. Depuis 2010, les objectifs environnementaux européens et nationaux applicables au secteur des déchets se sont multipliés

La France, en application notamment des règles de droit européen, a progressivement fait évoluer ses ambitions en matière de réduction de la production de déchets et d'émissions associées. En particulier, la réglementation dans le champ des déchets et de l'économie circulaire s'est accélérée depuis la fin des années 2010 (*cf.* figure 3).

[32] Article L. 2224-16 du CGCT ; articles R. 2224-23 à 2224-29-1 du CGCT.

Figure 3 : Principales législations françaises et européennes dans le secteur des déchets



Source : Mission.

Au niveau européen, la réglementation s'est élargie du champ des déchets à celui de l'économie circulaire.

En matière de déchets, la directive européenne sur les déchets de 2008[33] pose un cadre fondateur. Elle introduit le principe de hiérarchie des modes de traitement et les concepts de « pollueur-payeur » et de responsabilité élargie du producteur (REP). Elle fixe des objectifs de recyclage et de valorisation de 50 % des déchets ménagers à horizon 2020.

La révision en 2018 de la directive déchets s'est accompagnée d'un élargissement de son approche à l'économie circulaire. La place accordée à la prévention et à l'éco-conception a ainsi été renforcée, en même temps qu'étaient rehaussés les objectifs de recyclage des déchets municipaux à 55 % en 2025, 60 % en 2030 et 65 % d'ici 2035.

Le « Pacte vert » a accentué cette démarche, notamment en fixant dans le règlement sur les emballages et les déchets d'emballages[34] des objectifs contraignants de réduction de la quantité de déchets d'emballages produits par habitant de 5 % d'ici 2030, 10 % d'ici 2035 et 15 % d'ici 2040 par rapport à 2018 et de hausse des taux de recyclage des déchets d'emballages produits à 65 % en 2025 et 70 % en 2030. Le règlement sur l'économie circulaire (*Circular Economy Act*), dont l'adoption est envisagée en 2026, vise à créer un marché unique pour les matières recyclées et à stimuler l'offre et la demande en son sein.

En parallèle, le droit français s'est enrichi à de nombreuses reprises, en se dotant notamment d'objectifs quantitatifs à des échéances diverses. Alors que la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets se concentrait sur la prévention et la planification territoriale, la loi du 3 août 2009, dite Grenelle 1, introduisait des objectifs chiffrés de réduction de la production des ordures ménagères et assimilées et des quantités stockées ou incinérées. Ces objectifs ont été développés par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi Agec, et la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et sont rassemblés à l'article L. 541-1 du code de l'environnement. D'autres objectifs sont issus des plans nationaux, ou encore des cahiers des charges des filières REP.

Les objectifs fixés par les textes n'ont, dans l'ensemble, pas été atteints. Malgré cela, leur ambition a été périodiquement rehaussée, y compris en 2020 avec la loi Agec. Cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, il ressort qu'un seul objectif figurant à l'article L. 541-1 du code de l'environnement a été atteint. Six n'ont en revanche pas été atteints et deux présentent le risque de ne pas être atteints à échéance. Plusieurs ne peuvent pas évalués, faute de données disponibles.

[33] Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets.

[34] Règlement 2025/40 du 19 décembre 2024.

L'ensemble de ce dispositif réglementaire et les objectifs ambitieux qui y sont attachés constituent un système complexe, défini au niveau européen ou national mais dont la mise en œuvre repose essentiellement sur le niveau local.

Tableau 2 : Objectifs nationaux de prévention et de gestion des déchets prévus à l'article L. 541-1 du code de l'environnement

Objectif	Cible et horizon (année de référence)	Réalisation
Réduire les quantités de DMA et de DAE	- 15 % et – 5 %, respectivement d'ici 2030 (2010)	-0,3 % de DMA en 2023 par rapport à 2009 / DAE : N.D.
Augmenter la part des emballages réemployés	5 % des emballages remployés en 2023, 10 % en 2027	1,62 % en 2024
Augmenter la quantité de déchets faisant l'objet de préparation à la réutilisation	5 % du tonnage de déchets ménagers en 2030	N.D.
Augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation matière	55 % et 60 % des déchets non dangereux non inertes en 2020 et 2025, respectivement	31 % en 2019
Augmenter la quantité de DMA faisant l'objet d'une préparation en vue d'une réutilisation ou d'un recyclage	55 % et 60 % des déchets non dangereux non inertes en 2020 et 2025, respectivement	N.D.
Augmenter la part du plastique recyclé	Tendre vers 100 % d'ici 2025	66 % en 2025
Étendre progressivement les consignes de tri	Avant 2022	Atteint
Valoriser sous forme de matière les déchets du secteur du BTP	70 % des quantités de déchets en 2020	N.D.
Réduire les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en stockage	Réduction de - 30 % en 2020 et -50 % en 2025 (2010)	- 28 % en 2022 par rapport à 2010
Interdire progressivement la mise en décharge des déchets non dangereux valorisables	N.A.	Non atteint
Réduire les quantités de DMA admis en stockage	10 % des quantités de DMA stockées en 2035	25 % en 2025
Réduire les quantités de produits manufacturés non recyclables mis sur le marché	Réduction de - 50 % en 2020	N.D.
Assurer la valorisation énergétique des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière	70 % des quantités de déchets non valorisables en 2025	N.D.
Réduire le gaspillage alimentaire	- 50 % en 2025 (2015) dans la distribution alimentaire et la restauration collective	N.D.
Réduire le gaspillage alimentaire	– 50 % en 2030 (2015) dans les secteurs de la consommation, la production, la transformation et la restauration commerciale	N.D.
Progresser vers la généralisation de la tarification incitative	15 M d'habitants couverts en 2020 et 25 M en 2025	8,4 M d'habitants couverts en 2025

Source : Mission. Légende : DMA=déchets ménagers et assimilés ; DAE=déchets d'activité économique ; BTP=bâtiment et travaux publics. Couleur des cases : rouge=non atteint ; vert=atteint ; orange=risque de ne pas être atteint.

À ces objectifs nationaux s'ajoutent ceux fixés aux filières REP. Là encore, hormis quelques rares cas, peu ont été atteints, comme le montre le tableau ci-dessous, non exhaustif en raison de la multiplicité des objectifs du secteur.

Tableau 3 : Objectifs (extraction) fixés antérieurement ou dans les cahiers des charges des filières REP, et leur réalisation

Objectif	Cible et horizon (année de référence)	Réalisation en 2025
Réduire les quantités de DMA et de DAE	Réduction de - 15 % et – 5 %, respectivement d'ici 2030 (2010)	-0,3 % de DMA en 2023 par rapport à 2009 DAE : N.D.
Augmenter la part des emballages réemployés	5 % des emballages réemployés en 2023, 10 % en 2027	1,62 % en 2024
Augmenter la quantité de déchets faisant l'objet de préparation à la réutilisation	5 % du tonnage de déchets ménagers en 2030	N.D.
Augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation matière	55 % et 60 % des déchets non dangereux non inertes en 2020 et 2025, respectivement	31 % en 2019
Augmenter la quantité de DMA faisant l'objet d'une préparation en vue d'une réutilisation ou d'un recyclage	55 % et 60 % des déchets non dangereux non inertes en 2020 et 2025, respectivement	N.D.
Augmenter la part du plastique recyclé	Tendre vers 100 % d'ici 2025	66 % en 2025
Étendre progressivement les consignes de tri	Avant 2022	Atteint
Valoriser sous forme de matière les déchets du secteur du BTP	70 % des quantités de déchets en 2020	N.D.
Réduire les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en stockage	Réduction de - 30 % en 2020 et -50 % en 2025 (2010)	- 28 % en 2022 par rapport à 2010
Interdire progressivement la mise en décharge des déchets non dangereux valorisables	N.A.	Non atteint
Réduire les quantités de DMA admis en stockage	10 % des quantités de DMA stockées en 2035	25 % en 2025
Réduire les quantités de produits manufacturés non recyclables mis sur le marché	Réduction de - 50 % en 2020	N.D.
Assurer la valorisation énergétique des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière	70 % des quantités de déchets non valorisables en 2025	N.D.
Réduire le gaspillage alimentaire	Réduction de - 50 % en 2025 (2015) dans la distribution alimentaire et la restauration collective	N.D.
Réduire le gaspillage alimentaire	Réduction de – 50 % en 2030 (2015) dans les domaines de la consommation, de la production, de la transformation et de la restauration commerciale	N.D.
Progresser vers la généralisation de la tarification incitative	15 M d'habitants couverts en 2020 et 25 M en 2025	8,4 M d'habitants couverts en 2025

Source : Mission.

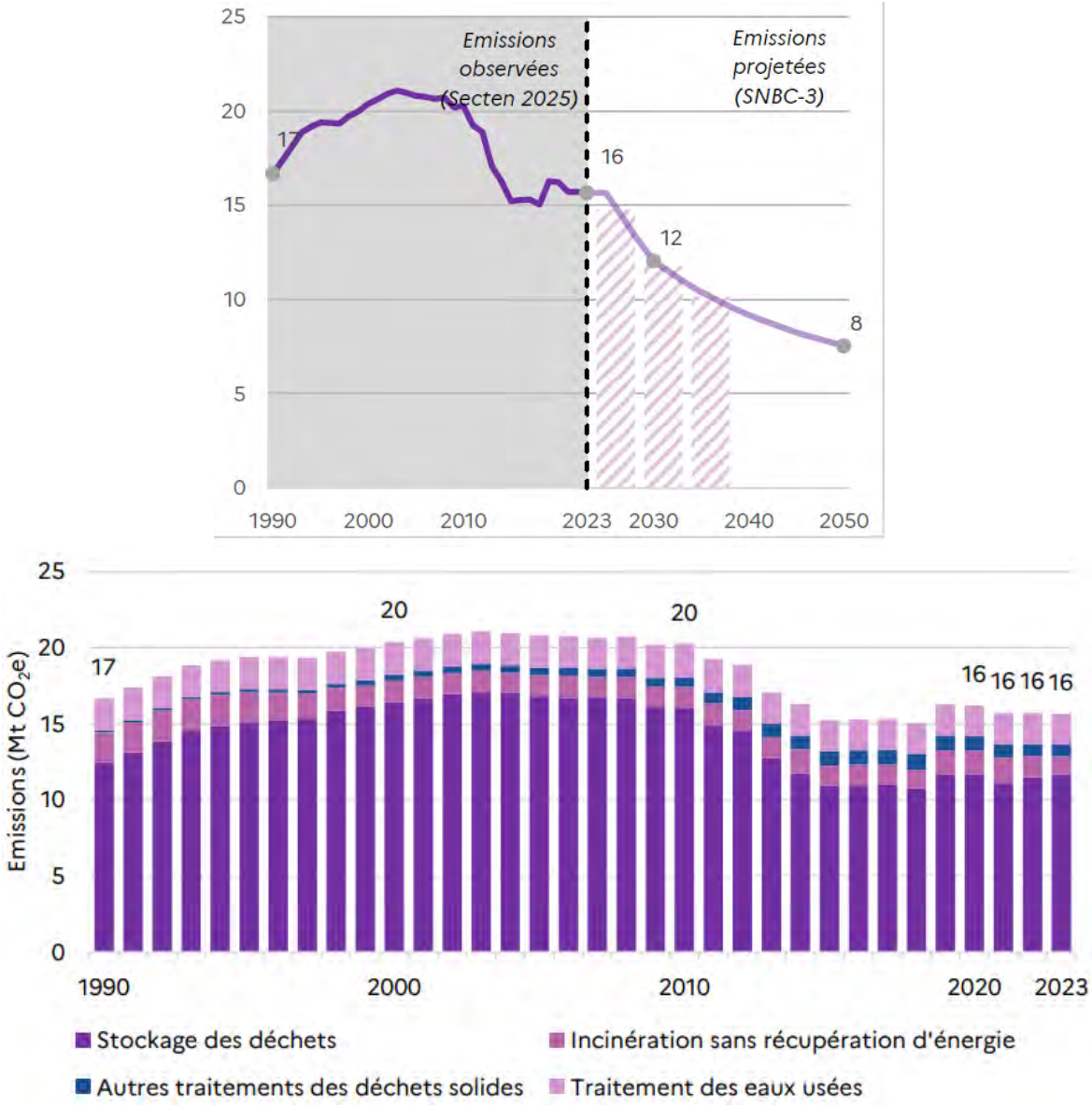
Des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre ont par ailleurs été fixés au secteur des déchets. Le projet de troisième édition de la stratégie nationale bas carbone (SNBC 3), publié en décembre 2025, vise ainsi une réduction des émissions du secteur de - 28 % en 2030 et - 55 % en 2050 par rapport à 1990 ; en 2020, 47 % des installations de stockage sont équipées d'un système de récupération de méthane, pour un objectif de 85 % d'ici à 2030.

L'ensemble de ces objectifs constitue donc un système complexe, défini au niveau européen ou national, dont la mise en œuvre est pour la plupart décentralisée et repose sur les communes et leurs groupements au niveau local.

1.4.3. Le secteur des déchets, incluant les déchets ménagers et assimilés, représente 4 % des émissions nationales de gaz à effet de serre en 2023

En 2023, le secteur des déchets a généré environ 16 $MtCO_2e$, représentant 4 % des émissions nationales (*cf.* graphique 4). La SNBC 2 prévoyait un budget carbone de 14 Mt CO_2e/an pour la période 2019-2023. Le budget carbone est dépassé à hauteur de 2,1 Mt CO_2e/an. Pour respecter les trajectoires climatiques nationales, le projet de SNBC 3 a modélisé une réduction de ces émissions de 28 % à l'horizon 2030 et de 55 % d'ici à 2050, par rapport au niveau de référence de 1990. Cette réduction repose sur la diminution globale des déchets produits et des déchets stockés, sur la réduction des déchets putrescibles stockés grâce au développement du compostage, et sur le captage des émissions de gaz à effet de serre dans les installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND).

Graphique 4 : Emissions du secteur des déchets (observées, projetées et passées, en Mt CO2e)



Source : SNBC 3.

2. Les coûts du service public de gestion des déchets ont progressé de 45 % depuis 2012, à un rythme deux fois plus rapide que les prix à la consommation, tirés en cela par l'ensemble des flux

2.1. La production et l'évolution des déchets ménagers dépendent des niveaux de consommation, des territoires et des typologies d'habitat

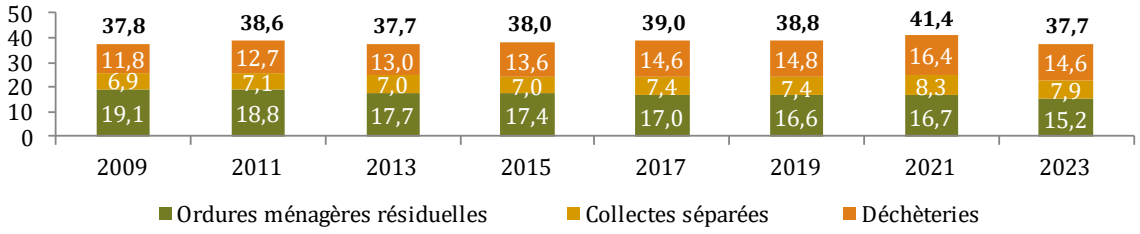
2.1.1. Entre 2009 et 2023, la production de déchets par habitant a diminué, parallèlement à une hausse du tri

Les quantités de déchets ménagers et assimilés collectées par le SPGD ont atteint 37,7 millions de tonnes (Mt) en 2023[35]**.** Les OMR représentent 40 % de ce total (15,2 Mt), les collectes séparées 21 % (7,9 Mt) et les apports en déchetterie 39 % (14,6 Mt).

Les DMA ne représentent qu'une fraction de l'ensemble des déchets produits en France. Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), la quantité totale de déchets produite en 2020 s'est élevée à 310 Mt, de sorte que les DMA ne représentaient cette année-là que 13 % des tonnages totaux.

Les quantités de DMA collectées par le SPGD ont connu une relative stabilité entre 2009 et 2023. Si un pic a été atteint en 2021, à 41,4 Mt, les tonnages collectés ont par la suite diminué en 2023 pour retrouver leur niveau de 2009 (*cf.* graphique 5). Cette diminution est principalement imputable aux OMR, dont les quantités collectées ont diminué de 20 % entre 2009 et 2023, compensées par l'augmentation parallèle de la collecte séparée (+ 14 %) et des apports en déchetterie (+ 24 %).

Graphique 5 : Évolution des tonnages de déchets ménagers et assimilés collectés par le SPGD (en Mt)



Source : Ademe.

Sur la période 2019-2023, les tonnages de DMA collectés par le SPGD sont stables, avec une évolution de la composition des flux. Les ordures ménagères résiduelles (OMR) diminuent de manière tendancielle sur l'ensemble de la période, passant de 19,1 Mt en 2009 à 15,2 Mt en 2023 (*cf.* tableau 4), ce qui traduit les effets combinés du développement du tri, de la prévention et, plus récemment, de la collecte séparée des biodéchets. Parallèlement, les collectes séparées progressent sensiblement entre 2009 et 2021, de 6,9 Mt à 8,3 Mt, avant de reculer légèrement en 2023, évolution qui peut refléter à la fois des effets conjoncturels et des changements d'organisation des services. Les tonnages issus des déchetteries augmentent nettement jusqu'en 2021, atteignant 16,4 Mt, avant de diminuer en 2023, ce qui suggère un ajustement post-crise sanitaire et une possible inflexion des apports des ménages.

[35] La collecte des déchets par le service public en France, résultats 2023 ; Ademe, 2025.

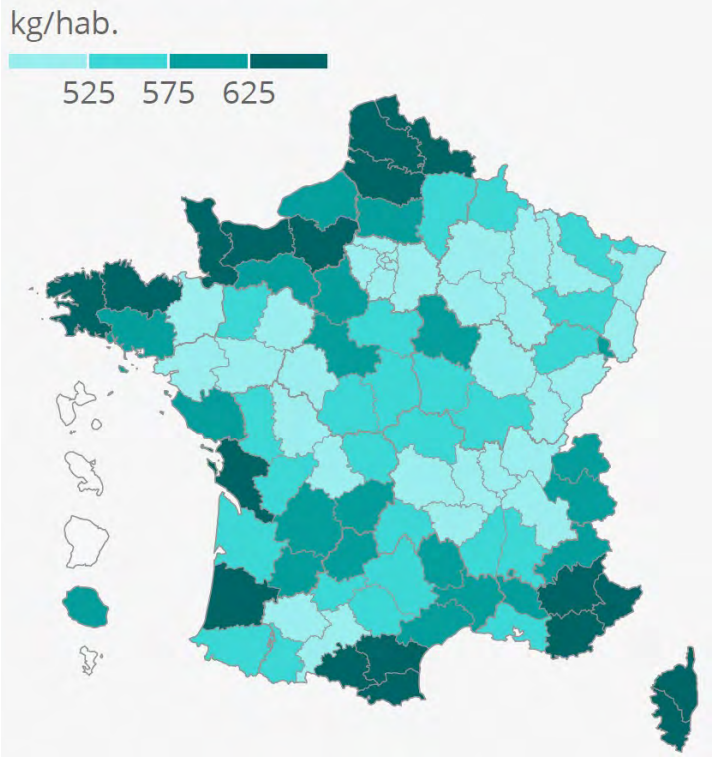
Tableau 4 : Evolution des quantités de DMA collectées par le SPGD (2009-2023)

En millions de tonnes	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2023
Ordures ménagères résiduelles	19,1	18,8	17,7	17,4	17,0	16,6	16,7	15,2
Collectes séparées	6,9	7,1	7,0	7,0	7,4	7,4	8,3	7,9
Déchetteries	11,8	12,7	13,0	13,6	14,6	14,8	16,4	14,6
DMA collectés par le SPGD	**37,8**	**38,6**	**37,7**	**38,0**	**39,0**	**38,8**	**41,4**	**37,7**

Source : Ademe.

En 2021, les quantités de déchets ménagers et assimilés collectées par habitant, hors déblais et gravats**, présentent de fortes disparités territoriales selon les départements**, comme le souligne l'Insee[36], avec des niveaux s'échelonnant de 390 kg par habitant et par an dans le Val-de-Marne à 890 kg dans les Landes. Les volumes les plus élevés se concentrent principalement dans les territoires littoraux à forte attractivité touristique, tels que les Landes, la Corse-du-Sud, les Côtes-d'Armor, le Var, le Finistère ou encore les Alpes-Maritimes (*cf.* graphique 6), où la pression saisonnière, les spécificités des modes de consommation et l'organisation des systèmes de collecte contribuent à accroître les tonnages rapportés à la population résidente. À l'inverse, les départements fortement urbanisés, notamment en Île-de-France, comme Paris ou le Rhône, affichent des quantités moyennes par habitant sensiblement plus faibles, traduisant à la fois des effets de densité urbaine, des pratiques de consommation différentes et des modalités de collecte spécifiques.

Graphique 6 : Déchets ménagers et assimilés (DMA) hors déblais et gravats (en kg/habitant)

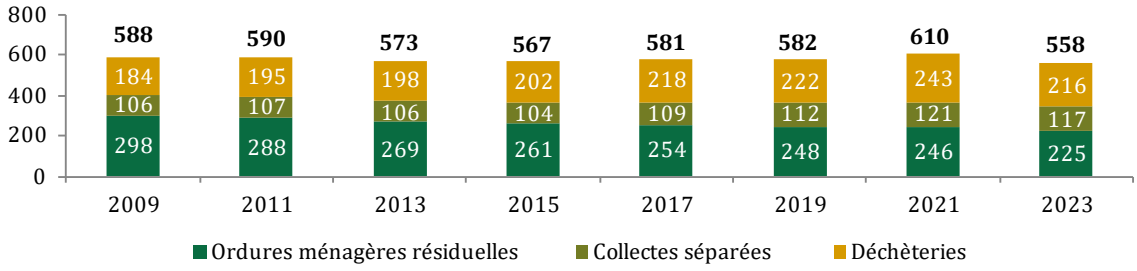


Source : Insee.

Rapportées au nombre d'habitants, les quantités de DMA collectées ont enregistré un repli de -5 % entre 2009 et 2023. Cette baisse est tirée par la réduction des quantités d'OMR produites, qui passent de 298 kg/hab. en 2009 à 225 kg/hab. en 2023, soit une baisse de 24 % (*cf.* graphique 7).

[36] Insee Première n°2055, juin 2025 – Données Ademe/SINOE, enquête Collecte 2021.

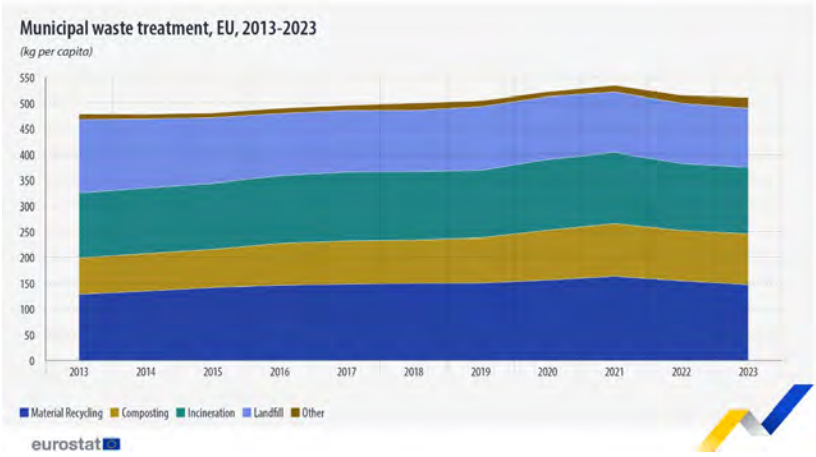
Graphique 7 : Évolution des tonnages de déchets ménagers et assimilés collectés par le SPGD (en kg/hab.)



Source : Ademe.

Au demeurant, la baisse tendancielle de la production de déchets par habitant contraste avec l'augmentation constatée dans l'Union européenne sur la période (*cf.* graphique 8).

Graphique 8 : Evolution des quantités de déchets municipaux (kg/habitant, entre 2013 et 2023)



Source : Eurostat.

Une étude réalisée par l'Insee à partir des données de l'Ademe montre que l'augmentation des déchets par habitant dépend surtout du niveau de vie, puis de facteurs territoriaux, commerciaux, d'infrastructures de traitement et de caractéristiques du parc de logements et de la population (*cf.* encadré 2). Ainsi, un ménage appartenant au 9ème décile de niveau de vie produit de 50 kg à 144 kg de plus que les autres ménages, toutes choses égales par ailleurs. À l'inverse, la production de déchets diminue principalement avec la tarification incitative, la localisation en montagne, le niveau d'éducation élevé et l'éloignement des équipements de proximité.

Encadré 2 : Déterminants généraux de l'augmentation de la quantité de déchets

Sur la base des données de l'Ademe, l'Insee[37] a réalisé une étude permettant de mettre en avant les déterminants de l'augmentation de la quantité de déchets produite par habitant (par ordre décroissant d'influence) :

- le niveau de vie des habitants ;
- le fait d'être situé à proximité du littoral ;
- la densité de commerce par rapport au nombre d'habitants ;
- la densité d'installation de traitement de déchets par rapport au nombre d'habitants ;
- la part de résidences secondaires dans le parc de logement ;
- la part des maisons individuelles dans le parc de logement ;
- la part des 18-24 ans ni en emploi ni en formation.

A l'inverse, les déterminants de diminution de la quantité de déchets produite par habitant (par ordre décroissant d'influence) identifiés sont :

- l'existence d'une tarification incitative ;
- le fait d'être situé en montagne ;
- la part de la population diplômée d'un bac +3 ou plus ;
- la part de la population éloignée des équipements de proximité.

Source : Mission d'après Insee, Insee Première n°2055 « Les déchets ménagers et assimilés : plus de 600 kg collectés par habitant en 2021, le tri en hausse de plus de 20 % en 10 ans » paru le : 04/06/2025.

2.1.2. Depuis 2019, la baisse des ordures ménagères résiduelles s'accompagne d'une progression des tonnages collectés en collecte séparée et en déchetterie

Entre 2019 et 2024, les données de l'Ademe soulignent une baisse généralisée des quantités d'ordures ménagères résiduelles (OMR) collectées par habitant, quelle que soit l'organisation du service ou la typologie d'habitat. Les territoires touristiques demeurent ceux où les niveaux d'OMR par habitant sont les plus élevés, avec toutefois une diminution significative sur la période (-14 % en moyenne), reflétant à la fois l'effet des politiques de tri et de prévention et la sensibilité de ces territoires aux variations de fréquentation. Les territoires urbains présentent des quantités d'OMR nettement plus faibles que les zones touristiques, avec une baisse moyenne de 9 % entre 2019 et 2024. Les zones urbaines denses, en particulier les métropoles, enregistrent les réductions les plus marquées, avec une baisse de 23 %.

[37] https://www.insee.fr/fr/statistiques/8574484.

Tableau 5 : Moyenne d'ordures ménagères résiduelles collectée selon l'organisation et la typologie d'habitat (en kg/habitant)

Typologie d'habitat	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution 2019-2024
Syndicat (typologie non spécifiée)	198	190	194	185	175	167	-16 %
Touristique	**349**	**338**	**333**	**341**	**307**	**300**	**-14 %**
CA	373	367	391	383	338	328	-12 %
CC	349	330	322	337	300	293	-16 %
Commune	452	481	493	471	427	396	-12 %
Syndicat	315	337	329	323	303	297	-6 %
Urbain	**258**	**257**	**255**	**247**	**238**	**234**	**-9 %**
CA	259	258	258	252	240	236	-9 %
CC	234	221	224	225	218	217	-7 %
CU	257	252	254	233	221	223	-13 %
Métropole	238	244	241	232	222	215	-10 %
Syndicat	282	282	275	265	262	256	-9 %
Urbain dense	**281**	**268**	**270**	**265**	**253**	**250**	**-11 %**
CA	279	267	284	265	250	260	-7 %
EPT/autre	292	291	293	266	263	268	-8 %
Métropole	279	252	245	265	243	216	-23 %
Syndicat	275	257	273	263	252	248	-10 %

Source : Ademe (matrice des coûts).

2.2. Le coût de gestion du SGPD est compris entre 11,1 Md€ et 16,4 Md€ selon les méthodes d'estimation du coût

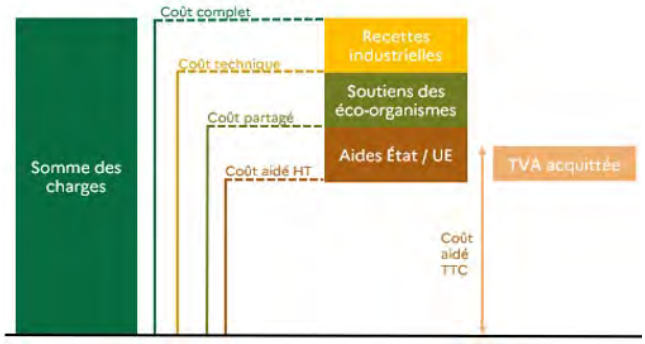
L'évaluation des coûts du SPGD repose sur une typologie des charges supportées par les collectivités dont sont déduits les différents produits et soutiens contribuant à leur financement. Dans son référentiel[38], l'Ademe distingue ainsi quatre types de coûts, présentés hors taxes, à l'exception de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), qui est comprise :

- le coût complet : correspond à la somme de toutes les charges ;
- le coût technique : correspond au coût complet auquel sont soustraites les recettes industrielles (= coût complet – recettes industrielles (ventes de matériaux, d'énergie et de compost, prestations à des tiers, autres produits)) ;
- le coût partagé : correspond au coût technique auquel sont soustraits les soutiens des éco-organismes (= coût technique – soutiens des éco-organismes) ;
- le coût aidé : correspond au coût partagé auxquels sont soustraites les aides (coût partagé – aides).

Ces coûts sont à la fois mesurés hors taxe et en tenant compte de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le coût résiduel effectivement supporté par la collectivité une fois déduits l'ensemble des produits et soutiens correspond au coût aidé toutes taxes comprises (TTC) (*cf*. figure 4).

[38] Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Figure 4 : Typologies de coûts



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Les coûts du SPGD ne font pas l'objet d'une évaluation précise et les différentes méthodes d'estimation produisent des résultats différents (*cf.* 2.2.4). Ainsi, trois méthodes principales permettent de donner une approximation du coût du SPGD. Elles reposent respectivement sur des approches comptable, statistique et d'enquête :

- **la direction générale des finances publiques (DGFiP)** se fonde sur les données comptables des collectivités, dont la présentation fonctionnelle permet d'identifier les dépenses relatives à la collecte et au traitement des déchets[39] ;
- **le service des données et études statistiques (SDES)** du ministère de la transition écologique se fonde sur une approche statistique afin d'estimer séparément la dépense courante et la dépense en capital des collectivités ;
- **l'Agence de la transition écologique (Ademe)** se fonde sur les informations versées par les collectivités dans une base de données (SINOE).

Le coût de la gestion des déchets n'est appréhendé de manière autonome que dans un nombre encore trop restreint de collectivités. Ainsi :

- l'Ademe a pu constater que l'obligation faite à certaines communes et groupements de produire un état spécial annexé aux documents budgétaires n'est pas systématiquement respectée ;
- les matrices des coûts complétées par les collectivités et validées par l'Ademe concernaient, en 2023, 597 collectivités, représentant une population de 36 millions d'habitants[40] (échantillon des matrices des collectivités ayant la compétence collecte, des coûts sans regroupements pour les quatre principaux flux et exploitable) ;
- selon les régions, 44 à 100 % des collectivités à compétence collecte ont rempli la matrice de coûts de l'Ademe en 2023.

L'absence de connaissance du coût global du SPGD constitue un frein au suivi et au pilotage de la dépense. L'utilisation des données dont la production est déjà prévue par la loi au titre du rapport annuel sur le prix et la qualité du SPGD contribuerait à affiner la connaissance de ce coût. La saisie de ces informations dans la base de données SINOE pourrait être rendue obligatoire afin de disposer des données couvrant l'ensemble du territoire, de les fiabiliser et d'accroître la robustesse des analyses du référentiel des coûts de l'Ademe.

[39] Sous-fonction 812 en nomenclature M14 et 721 en nomenclature M57.

[40] Sur certaines analyses en quantités et coûts par étape, l'échantillon est élargi. Ainsi, ce sont finalement 841 matrices qui ont potentiellement été utilisées au moins une fois.

2.2.1. Les données comptables collectées par la DGFiP ne permettent pas de reconstituer de manière précise le coût du service public de gestion des déchets

La direction générale des finances publiques s'appuie sur les données comptables des collectivités territoriales, dont la présentation fonctionnelle permet d'isoler les dépenses liées à la collecte et au traitement des déchets. Cette approche repose sur des dépenses réellement constatées en comptabilité, mais elle ne couvre que les communes de plus de 3 500 habitants - seules soumises à cette présentation - ce qui conduit à sous-estimer le coût global du SPGD.

La mission a procédé à une compilation des dépenses comportant le code 812 « Collecte et traitement des déchets » dans les comptabilités fonctionnelles M14 et M4 des budgets généraux (et le code 721 en nomenclature M57)[41], pour :

- les communes de plus de 10 000 habitants ;
- les EPCI composés d'au moins une commune de plus de 10 000 habitants ;
- les syndicats et établissements publics locaux ayant la compétence déchets ;
- les conseils généraux et régionaux.

Tableau 6 : Synthèse des dépenses des collectivités locales et des dépenses relatives à la collecte et au traitement des déchets (2024 – montants en €)

Libellé	DRF 2024 M 14 fonction 812	DRF 2024 M57 fonction 721	DRI 2024 M 14 fonction 812	DRI 2024 M57 fonction 721
Communes <10 000 hab.	81 127	10 199 788	N.A.	11 704 871
Communes >=10 000 hab.	N.A.	39 838 322	N.A.	914 704
Paris	N.A.	232 835 478	N.A.	7 740 526
GFP + EPT <10 000 hab.	N.A.	645 682 273	N.A.	64 046 589
GFP + EPT >=10 000 hab.	22 139 755	3 413 921 347	2 626 191	314 705 492
Métropole de Lyon	N.A.	378 324	N.A.	108 000
Total	**22 220 882**	**4 342 855 533**	**2 626 191**	**399 220 180**

Source : DGFIP - Bureau GP2A – Extraction infocentre CCI.

Note : DRF = dépenses réelles de fonctionnement ; DRI = dépenses réelles d'investissement ; GFP = groupement de communes à fiscalité propre ; EPT = établissement public territorial.

La mission a ajouté aux dépenses des budgets principaux celles des budgets annexes dont l'activité est consacrée à la gestion des déchets ménagers : syndicats, régies SPIC ou budgets annexes (de communes, GFP ou syndicats, *cf.* tableau 7).

[41] Dépenses réelles de fonctionnement (DRF) : débit net des comptes de la classe 6 (sauf 675, 676, 68 et 65882 (à compter de 2022)). Dépenses réelles d'investissement (DRI) : débit des comptes 102 (sauf 10229, 1027), 13 (sauf 139), 16 (sauf 16449, 1645, 166, 1688, 169), 20, 21, 23, 26 (sauf 269), 27 (sauf 2768, 279), 454, 455, 456, 458, 481.

Tableau 7 : Budgets dont l'activité porte sur la collecte et le traitement des ordures ménagères (2024 – montants en €)

Type de collectivité	Dépenses de fonctionnement 2024	Dépenses d'investissement 2024
Syndicats	4 441 322 587	1 108 275 935
Régies SPIC	85 118 039	14 697 094
BA des communes	3 638 876	689 085
BA des GFP	4 446 902 604	686 474 404
BA de la métropole de Lyon	175 984 230	25 808 791
BA des syndicats	472 248 994	120 155 317
BA des régies SPIC	21 930 625	5 498 496
Total	**9 647 145 955**	**1 961 599 122**

Source : DGFiP.

2.2.2. En 2023, le coût du SPGD est estimé entre 10,1 et 10,6 Md€ par l'Ademe, selon le périmètre retenu

L'Ademe élabore un référentiel consacré aux coûts et aux modes de financement des services de gestion des déchets des collectivités, fondé sur la « matrice des coûts », qui constitue un cadre de référence national standardisé. L'évaluation du coût du service public de gestion des déchets par l'Ademe repose sur l'exploitation des matrices financières, c'est-à-dire de bases de données de coûts, issues du référentiel national et transmises individuellement par les collectivités. Les résultats ont été extrapolés de manière à refléter la représentativité des différentes typologies d'habitat observées au niveau national. Ce travail permet de transposer les coûts observés dans l'échantillon de collectivités à l'ensemble du territoire. En 2023, le référentiel de coûts s'appuie sur l'analyse de 597 matrices provenant de collectivités de France métropolitaine (*cf.* encadré 3).

À l'échelle nationale (France hexagonale et outre-mer), l'extrapolation des données de l'Ademe fait apparaître un coût complet, soit le montant total de charges du SPGD, de 10,6 Md€ HT, auquel s'ajoute 0,5 Md€ de TVA. Déduction faite de 1,8 Md€ de ressources (reventes de matériaux et d'énergie, soutiens, aides), le coût aidé, qui correspond à la différence entre le total des charges et des ressources, s'élève à 9,3 Md€ TTC.

Pour la seule France hexagonale, le coût complet est estimé à 10,07 Md€ hors taxes. Dans le détail :

- le coût technique, qui correspond au solde entre charges et produits opérationnels, atteint 9,35 Md€ (*cf.* tableau 8) ;
- le coût aidé, qui intègre les soutiens des éco-organismes, les ventes de matériaux et les autres produits, s'établit à 8,36 Md€ HT, soit 8,88 Md€ TTC.

En moyenne pondérée, en France hexagonale en 2023, le coût aidé atteint 127 € HT par habitant, soit 135 € TTC par habitant. Le coût complet moyen du service s'élève quant à lui à 153 € HT par habitant en 2023.

Tableau 8 : Coût du SPGD (en Md€)

Nature de coût	France hexagonale (en Md€)	France entière (en Md€)
Coût complet (HT)	10,07	10,59
Coût technique (HT)	9,35	9,85
Coût aidé (HT)	8,36	8,83
Coût aidé (TTC)	8,89	9,35

Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Encadré 3 : Base de données SINOE et matrice des coûts

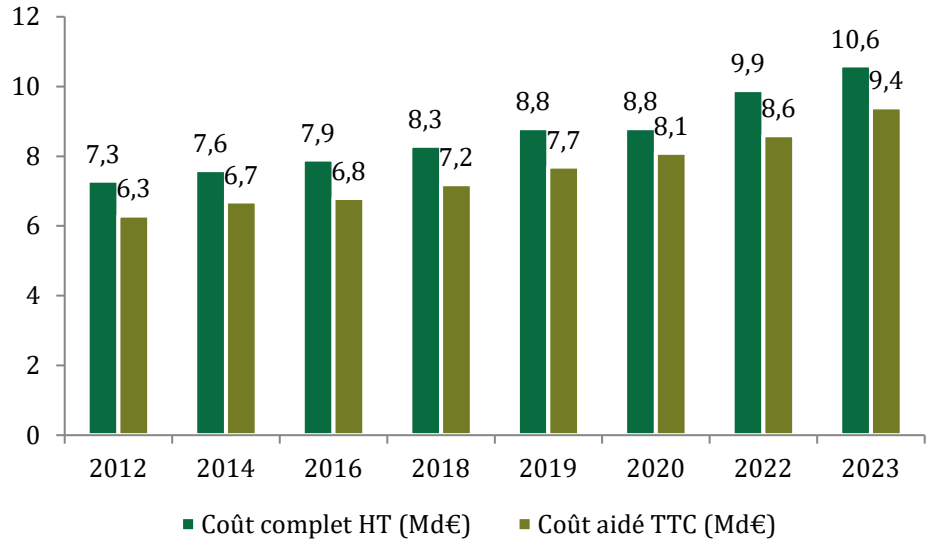
Selon les régions, 44 % à 100 % des collectivités compétentes en matière de collecte ont renseigné une matrice des coûts. Cet outil constitue la base du suivi et du pilotage des coûts du service public de gestion des déchets (SPGD) au niveau national. En 2023, 597 matrices représentant 36 millions d'habitants ont été complétées par des collectivités ayant la compétence collecte. Pour certaines analyses portant sur les quantités et les coûts par étape, l'échantillon a été élargi : au total, 841 matrices ont ainsi pu être mobilisées au moins une fois.

Les données sont d'abord présentées pour l'ensemble des flux, puis déclinées flux par flux : ordures ménagères résiduelles, emballages en verre, papiers et emballages hors verre, déchetteries, déchets verts hors déchetteries, biodéchets et encombrants. Les quantités ainsi que les coûts exprimés en euros par habitant et en euros par tonne sont détaillés selon plusieurs critères : d'abord par typologies d'habitat, puis en fonction de divers facteurs (nombre de flux collectés, modes et fréquences de collecte, etc.). L'ensemble est analysé par postes de charges et de recettes.

Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Sur la période 2012-2023, le coût du service public de gestion des déchets en France a, hors inflation, augmenté de 45 % en coût complet et de 49 % en coût aidé (*cf.* graphique 9). Le coût complet hors taxes progresse ainsi de 7,3 Md€ en 2012 à 10,6 Md€ en 2023, tandis que le coût aidé toutes taxes comprises passe de 6,3 à 9,4 Md€ sur la même période. Cette évolution traduit un renchérissement structurel du service, avec une accélération marquée à partir de 2019. Malgré la montée en puissance des dispositifs de soutien, par exemple à travers les REP (*cf.* annexe II), l'écart entre coût complet et coût aidé demeure relativement stable.

Graphique 9 : Coût du service public de gestion des déchets en France



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

L'analyse rétrospective fait apparaître une évolution contrastée des charges au cours des dernières années. Entre 2020 et 2022, à échantillon de collectivités constant[42], la progression du coût complet a été plus rapide que celle du coût aidé, du fait d'un contexte exceptionnel de hausse des prix des matériaux et de l'énergie, qui a augmenté les produits industriels (reventes) et allégé temporairement le coût net pour les collectivités. Entre 2022 et 2023, les deux indicateurs évoluent de manière parallèle : le ralentissement de la valorisation matière et énergétique atténue l'effet de réduction du coût aidé observé l'année précédente.

2.2.3. En 2023, le coût du SPGD est estimé à 14,0 Md€ par le SDES

Le service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique produit également une estimation des coûts du service public de gestion des déchets. La méthode utilisée par le SDES repose sur une approche statistique mobilisant des sources comptables et d'enquêtes afin d'estimer séparément la dépense courante et la dépense en capital des collectivités :

- la dépense courante est principalement estimée à partir des ressources contribuant au financement du SPGD. Elle intègre :
  - les recettes de fiscalité : taxe et redevance d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM et REOM) et redevance spéciale (RS) pour les déchets assimilés ;
  - les soutiens versés par les éco-organismes ;
  - les taxes sur les dégrèvements et non valeurs et les frais d'assiette ;
  - une estimation des dépenses pour la population non assujettie à la TEOM ou à la REOM ;
- la dépense en capital est calculée à partir des comptes des collectivités territoriales, des bases de données sur les investissements entreprises délégataires et des financements des fonds gérés par l'Ademe (fonds déchets et fonds économie circulaire).

Tableau 9 : Variables intégrées dans le calcul du coût de gestion du SPGD par le SDES

Poste	Source	Montant 2022 (Md€)
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	DGFiP (Budgets collectivités)	8,10
Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)	DGCL / OFGL	0,86
Redevance spéciale (RS)	DGFiP (Commerces/artisans)	0,30
Budget général (BG) (Population non assujettie à la TEOM-REOM x Moyenne pondérée TEOM-REOM)	Insee (population) + DGCL (ratios) + TEOM-REOM	0,28
Soutien aux éco-organismes (EC)	Ademe (mémo annuel) - subventions versées par les filières REP	0,83
Taxes sur les dégrèvements et non valeurs & Frais d'assiette (FA)	LégiFrance + TEOM	0,71
TVA (sur les prestations de service)	DGFiP (impots.gouv.fr) + DGFiP (budgets des collectivités)	0,54 (inclus dans TEOM)

Source : SDES.

[42] Ademe, 2024, Référentiel des coûts du SPGD – données 2022.

Selon le SDES, en 2023, les dépenses du SPGD se sont élevées à 14,0 Md€. Cette dépense globale se décompose en deux catégories : les dépenses courantes, qui couvrent le fonctionnement du service, et les dépenses en capital, dédiées aux investissements et équipements.

En 2023, les dépenses du SPGD sont en hausse de 1,15 Md€ par rapport à 2022. Pour l'année 2022, les dépenses courantes ont atteint 11,1 Md€, tandis que les dépenses en capital se sont établies à 1,7 Md€. L'essentiel de la hausse entre 2022 et 2023 provient du dynamisme des dépenses courantes, qui progressent de + 9 %, soit 1,05 Md€. Les dépenses en capital connaissent également une augmentation notable, de + 6 %, soit 0,1 Md€ (*cf*. tableau 10).

Tableau 10 : Coût du SPGD en 2022-2023 (SDES)

Année	Dépenses courantes (Md€)	Dépenses d'investissement (Md€)	Total (Md€)
2022	11,10	1,7	12,80
2023	12,15	1,8	13,95

Source : SDES.

Un écart de 2 Md€ est observé entre les estimations du SDES et les données transmises par la DGFiP (*cf*. encadré 4), bien que les années ne soient pas identiques.

Encadré 4 : Explicitation de l'écart entre les données DGFiP et SDES

L'écart de 2 Md€ entre le coût du SPGD chiffré par le DGFiP et par le SDES peut s'expliquer par trois facteurs :

- la non-intégration des recettes commerciales dans les estimations du SDES : les produits tirés de la vente de matériaux recyclés (issus du tri sélectif ou des déchetteries) et de la vente d'énergie (provenant de l'incinération ou de la méthanisation) ne sont pas pris en compte dans le calcul des ressources du SPGD. Ces recettes, bien que distinctes des recettes fiscales telles que la TEOM ou la REOM, participent néanmoins au financement du service. Les ressources identifiées par le SDES le sont à partir de codes fonctionnels spécifiques :
  - TEOM : codes 7331 et 73133 ;
  - REOM : codes 70610 et 70611 ;
  - Redevance Spéciale (RS) : codes 70612, 70613 et 70619.
- une divergence méthodologique entre coût de production du service de gestion des déchets ménagers et coûts supportés par les usagers et collectivités : le SDES évalue les dépenses des acteurs économiques pour l'utilisation du service de gestion des déchets, c'est-à-dire les coûts supportés par les usagers et les collectivités pour bénéficier de ce service. À l'inverse, la DGFiP estime les dépenses de production du service, c'est-à-dire les coûts engagés par les collectivités et les opérateurs pour assurer la gestion des déchets. Cette différence peut entraîner un déséquilibre entre les emplois et les ressources, notamment en raison de facteurs tels que ;
  - les emprunts contractés pour financer des investissements ;
  - les mouvements de trésorerie ;
  - les décalages temporels entre les engagements de dépenses et leur comptabilisation.
- une différence de périmètre de collectivités déclarantes : le SDES intègre dans ses estimations l'ensemble des collectivités déclarantes, y compris celles de moins de 3 500 habitants, dès lors qu'elles saisissent les recettes relatives aux déchets dans des comptes dédiés, alors que ces données ne figurent pas dans les remontées de la DGFiP.

Source : SDES.

2.2.4. Les trois méthodes d'estimation du coût du SPGD présentent des écarts importants

Les résultats de ces trois méthodes présentent des écarts importants (*cf.* tableau 11). La dépense de fonctionnement estimée varie ainsi de 11,1 Md€ (coût complet TTC) selon l'Ademe à 14,0 Md€ selon la DGFiP. Quant à la dépense totale, elle est estimée à 14,0 Md€ par le SDES et 16,4 Md€ par la DGFiP.

Tableau 11 : Estimations du coût total du SPGD

Dépenses (en Md€)	DGFiP (2024)	SDES (2023)	Ademe (2023)
Fonctionnement	14,0	12,2	11,1
Investissement	2,4	1,8	N.D.
Total	16,4	14,0	N.D.

Source : Mission, d'après des données DGFIP, SDES et Ademe. Note : Les dépenses portent sur la France entière, Corse et outre-mer inclus. Légende : N.D.=non disponible.

2.3. En 2023, le coût aidé de la gestion des déchets s'élève en moyenne à 127 € HT par habitant (240 € HT par tonne) avec des disparités croissantes entre territoires, les coûts de collecte et de traitement représentant 77 % des charges

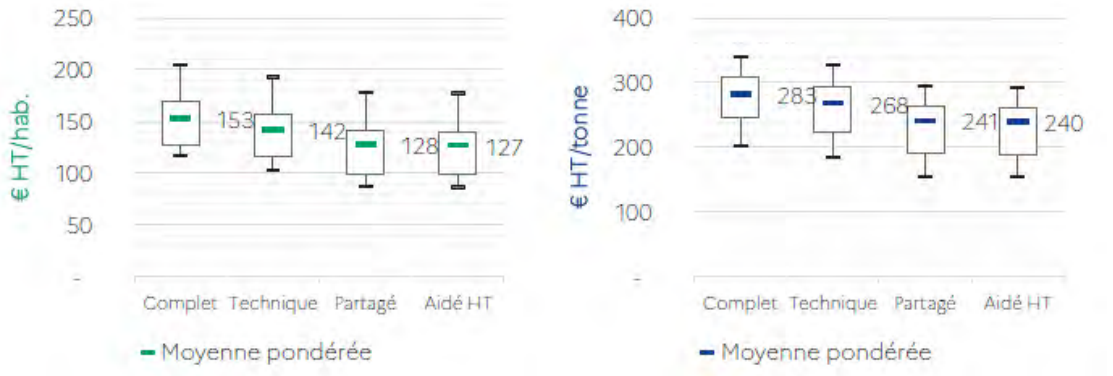
Les éléments de coûts et les analyses explicitées dans les parties 2.3 et 2.4 sont, sauf indication contraire, issues de la matrice des coûts de l'Ademe publiée en 2025 portant sur les données 2023.

2.3.1. En 2023, le coût aidé du service est estimé à 127 € HT par habitant et 240 € HT par tonne, d'après le référentiel des coûts de l'Ademe

En 2023, le coût complet moyen du service de gestion des déchets s'élève à 153 € HT par habitant, d'après le référentiel des coûts de l'Ademe. Les recettes issues de la vente de matériaux, des soutiens versés par les éco-organismes, des subventions ainsi que des autres produits contribuent à réduire le coût global de gestion de 26 € HT par habitant (et 43 € HT par tonne). Ainsi, le coût aidé du service est estimé à 127 € HT par habitant.

Rapporté à la tonne, le coût complet atteint 283 € HT, la moitié des collectivités se situant dans une fourchette comprise entre 245 et 308 € HT par tonne. Le coût aidé s'établit, quant à lui, à 240 € HT par tonne (*cf.* graphique 10), avec une dispersion plus marquée entre le premier et le troisième quartile par rapport au coût complet par tonne.

Graphique 10 : Synthèse des coûts en euros par habitant et euros par tonne



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Encadré 5 : Aide à la lecture de graphes de dispersion

Les graphiques de dispersion présentent les valeurs suivantes :

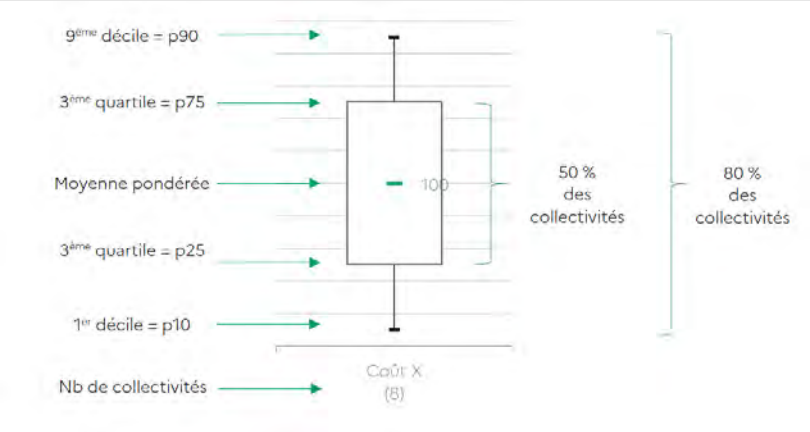
- 1er décile ou p10 : 10 % des collectivités de l'échantillon ont un coût inférieur à cette valeur ;
- 1er quartile ou p25 : 25 % des collectivités de l'échantillon ont un coût inférieur à cette valeur ;
- Moyenne pondérée ou médiane selon les exploitations (voir ci-après) ;
- 3ème quartile ou p75 : 75 % des collectivités de l'échantillon ont un coût inférieur à cette valeur ;
- 9ème décile ou p90 : 90 % des collectivités de l'échantillon ont un coût inférieur à cette valeur.

La moyenne pondérée est calculée selon une méthode semblable à celle d'un sondage stratifié : elle permet d'adapter la répartition de la population des collectivités du référentiel par rapport à la population française en fonction des typologies. Elle est utilisée pour exprimer les coûts à l'échelle nationale, permettant de traduire le coût moyen pour l'ensemble de la population et pour l'ensemble des tonnages. Elle est repérée sur les graphiques par un tiret de couleur : vert pour les coûts ramenés par habitant, bleu pour les coûts par tonne.

La médiane est la valeur pour laquelle 50 % des collectivités ont des coûts inférieurs et 50 % des collectivités ont des coûts supérieurs. Elle est utilisée pour les coûts exprimés en fonction de la typologie, pour le coût des étapes techniques et pour le montant des produits. Elle est repérée sur les graphiques par un carré. Dans ces analyses, le nombre de collectivités concernées est aussi indiqué sur la figure :

- 50 % des collectivités se situent entre le 1er et le 3ème quartile (interquartile).
- 80 % des collectivités se situent entre le 1er et le 9ème décile.

Figure 5 : Exemple de graphique de dispersion



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

2.3.2. Les coûts de collecte et de traitement représentent 77 % des charges du service public de gestion des déchets

L'analyse de la structure des coûts du service public de gestion des déchets par l'Ademe met en évidence une prédominance marquée des charges opérationnelles par rapport aux charges de structure (*cf.* graphique 11).

Les opérations de pré-collecte et de collecte constituent le principal poste de coûts du SPGD avec 42 % de l'ensemble des charges, dont 38 % pour la collecte et 4 % pour la pré-collecte. Ces charges incluent d'une part les équipements de pré-collecte (sacs, bacs, points d'apport volontaire) et, d'autre part, les moyens de collecte proprement dits, tels que les véhicules (bennes à ordures) et la masse salariale associée à leurs opérations.

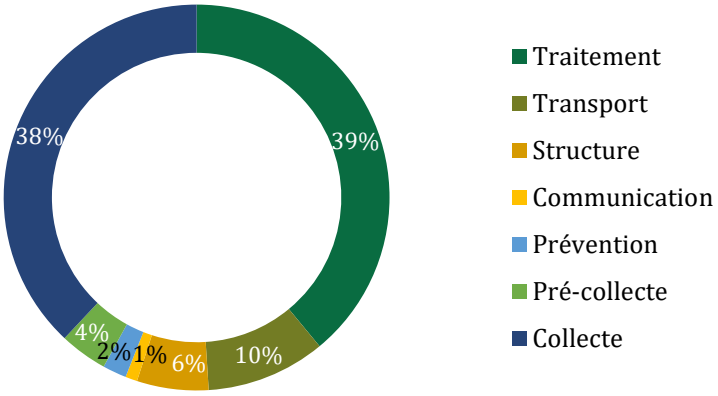
Les charges liées au traitement représentent 39 % des charges. Le traitement constitue le deuxième poste de charges traduisant le poids financier des exutoires et des filières de valorisation ou d'élimination (*cf.* 2.5).

Les coûts de transport s'élèvent à 10 % de l'ensemble des charges. Le transport correspond principalement, d'après le référentiel de l'Ademe, aux opérations liées aux ruptures de charge sur les quais de transfert, mises en place dans une logique d'optimisation logistique. Il inclut également l'évacuation des déchets issus des déchetteries vers leurs sites de traitement.

Les dépenses consacrées à la communication et à la prévention représentent 3 % des charges (*cf.* 3.1). Les charges de communication renvoient aux actions mises en œuvre par les collectivités pour faire connaître le service et en améliorer l'utilisation par les usagers, tandis que les charges de prévention visent à réduire les quantités produites.

Enfin, les dépenses de structure, qui recouvrent le fonctionnement, les fonctions de direction, d'encadrement et d'administration générale, représentent 6 % du total des charges.

Graphique 11 : Répartition des charges sur l'ensemble des flux en 2023

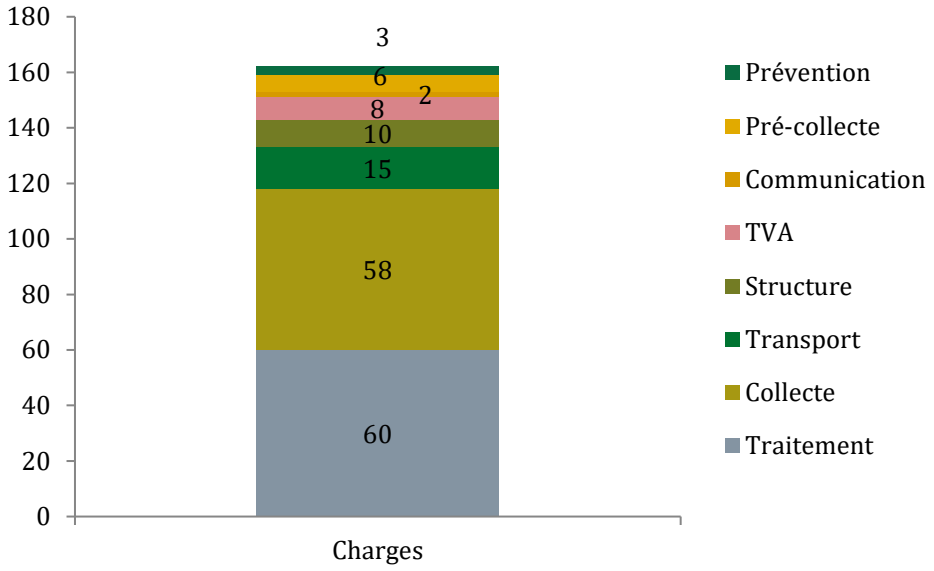


Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Le taux médian de couverture des dépenses hors taxes par les produits hors financement s'établit à 20 %, la moitié des collectivités se situant entre 16 % et 24 %, d'après l'Ademe. Lorsqu'il est calculé sur les dépenses toutes taxes comprises, ce taux atteint une médiane de 19 %, avec une dispersion comprise entre 16 % et 23 %. Les produits ne couvrent donc qu'une part limitée des charges, le financement restant majoritairement assuré par le contribuable local (*cf.* annexe II).

Exprimées en euros par habitant, les charges de collecte et de traitement apparaissent comme les postes de charges prépondérants, avec respectivement 58 € et 60 € par habitant. Les produits permettent de réduire le coût à la charge de la collectivité de 26 € par habitant. *In fine*, le niveau moyen de financement nécessaire s'élève à 140 € par habitant, la moitié des collectivités se situant dans une fourchette comprise entre 106 et 151 € par habitant, d'après le référentiel des coûts de l'Ademe.

Graphique 12 : Charges de l'ensemble des flux en euros par habitant (2023)



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

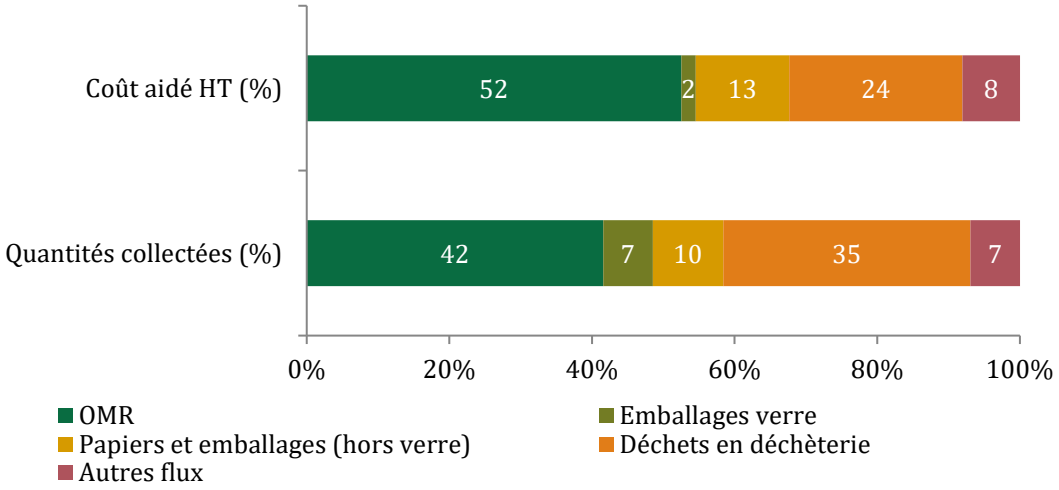
Les différents types de déchets (OMR, verre, emballages) n'ont pas le même coût unitaire de gestion. Les ordures ménagères résiduelles représentent 52 % du coût aidé global, alors qu'elles ne comptent que pour 42 % des quantités collectées. Elles constituent ainsi le flux prépondérant tant en volume qu'en coût.

Les déchets collectés en déchetteries constituent le deuxième poste en volume, avec 35 % des quantités collectées, mais ne représentent que 24 % du coût aidé, ce qui traduit un coût unitaire moyen plus faible. Les papiers et emballages hors verre concentrent 13 % du coût aidé pour 10 % des tonnages, tandis que le verre ne représente que 2 % du coût aidé, pour 7 % des quantités collectées.

Les autres flux, qui regroupent notamment les biodéchets collectés séparément, les déchets verts, les encombrants hors déchetteries et certaines collectes spécifiques, sont par nature très hétérogènes. En moyenne, ils représentent 8 % du coût aidé HT et 7 % des quantités collectées, avec de fortes disparités selon les collectivités.

Sur période longue, l'Ademe constate une tendance à la diminution de la part des OMR, tant en quantités collectées qu'en coûts aidés, tandis que la part des déchets en déchetteries progresse. Par ailleurs, la part des flux recyclables (verre, papiers et emballages hors verre) a augmenté entre 2022 et 2023, à la fois en quantités collectées (+2 %) et en coûts aidés (+3 %).

Graphique 13 : Décomposition du coût aidé HT et des quantités collectées en 2023



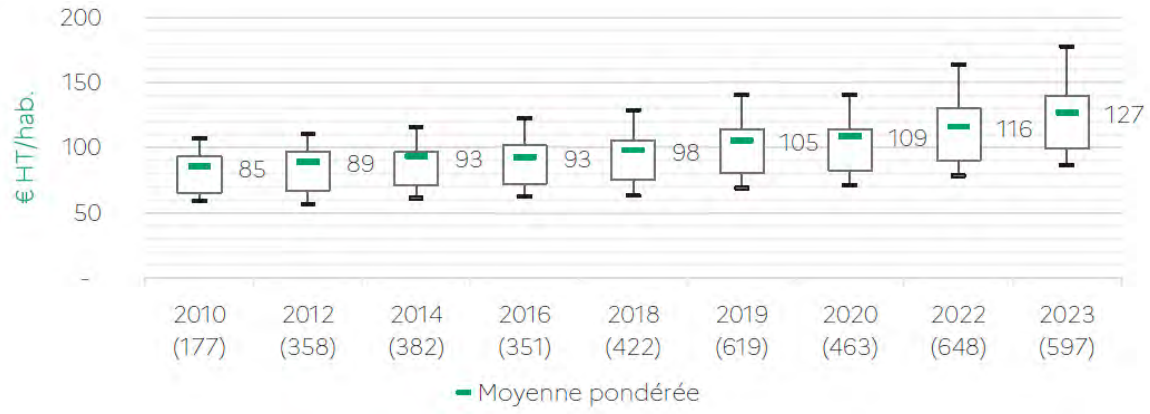
Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

2.3.3. Les disparités entre coûts aidés par habitant se sont accrues entre 2010 et 2023

En 2023, le coût aidé moyen par habitant s'élève à 127 € HT tous flux confondus, d'après le référentiel des coûts de l'Ademe. Il est en hausse de 49 % par rapport à 2010 lorsqu'il s'élevait à 85 €/hab. (*cf.* graphique 14). L'écart entre le premier et le dernier décile augmente entre 2010 et 2023.

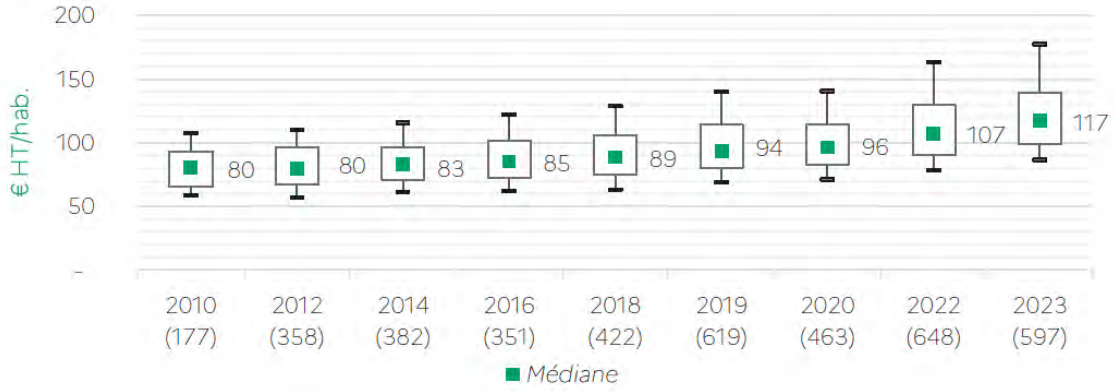
Le coût aidé médian, qui s'établit autour de 80 € HT par habitant en 2010, augmente à partir de 2014 (*cf.* graphique 15). Cette hausse s'accentue nettement après 2018, avec un passage de 89 € par habitant en 2018 puis à 117 € par habitant en 2023, soit une augmentation d'environ + 46 %. L'évolution de la médiane indique que la hausse des coûts concerne l'ensemble des collectivités.

Graphique 14 : Évolution du coût aidé HT de l'ensemble des flux en euros par habitant (avec moyenne pondérée)[43]



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Graphique 15 : Évolution du coût aidé HT de l'ensemble des flux en euros par habitant (avec médiane)

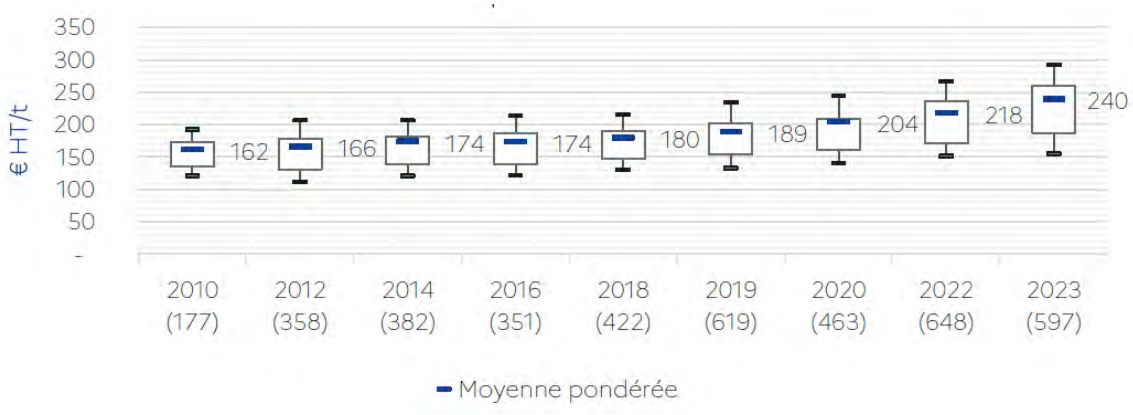


Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Rapporté à la tonne, le coût aidé moyen, qui s'élevait à 162 € en 2010, a augmenté de 48 % sur la période 2010-2023, pour atteindre 240 € en 2023. La dynamique haussière s'accentue à partir de 2020, avec une augmentation de 11 € par habitant en deux ans (2020-2022), soit 14 € par tonne.

[43] Les graphiques présentés dans la sous-partie retracent l'évolution dans le temps des coûts de gestion de l'ensemble des flux de déchets, exprimés en euros par habitant et en euros par tonne. Les données relatives à la période 2010-2022 sont issues des précédents référentiels. Pour chaque année, le nombre de collectivités composant l'échantillon est indiqué entre parenthèses. L'augmentation progressive de la taille des échantillons traduit une participation croissante des collectivités à la démarche de renseignement des matrices de coûts. Les deux points hauts observés en 2019 et en 2022 s'expliquent notamment par l'objectif poursuivi par l'Ademe d'atteindre un taux de couverture maximal (« 100 % matrices »), accompagné d'un effort renforcé d'appui aux collectivités.

Graphique 16 : Évolution du coût aidé HT de l'ensemble des flux en euros par tonne



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Sur l'ensemble de la période, la progression du coût du SPGD apparaît nettement plus rapide que celle de l'indice des prix à la consommation, avec une hausse respective de 49 points contre 24 points. Le principal décrochage intervient entre 2016 et 2020 (*cf.* graphique 17). Entre 2020 et 2022, l'évolution observée peut en grande partie être imputée au contexte inflationniste. Un nouvel écart se creuse toutefois entre 2022 et 2023, avec une augmentation de 13 points pour le coût du service public, contre 6 points pour l'inflation.

D'après l'Ademe[44], des facteurs propres à l'organisation et au fonctionnement du SPGD expliquent cette augmentation. Parmi ceux-ci figure l'évolution des quantités collectées, qui ont progressé de 2 % sur la période 2016-2020 (+14 kg par habitant), avec :

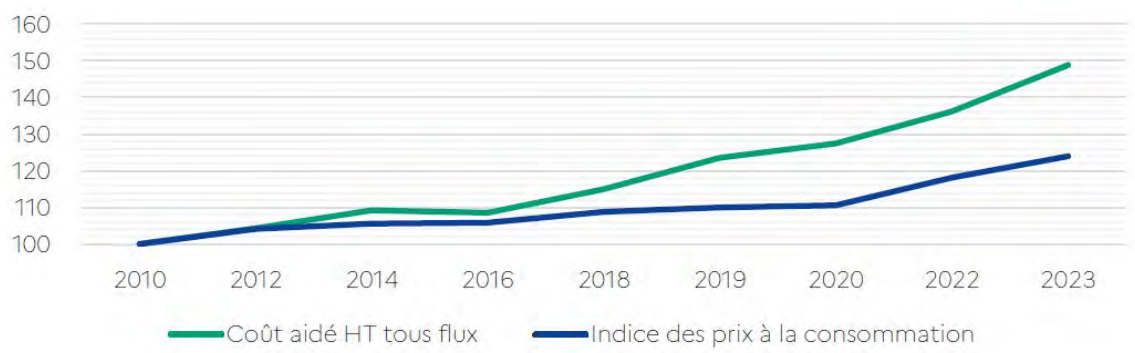
- une diminution des ordures ménagères résiduelles (-5 %, soit -13 kg par habitant) ;
- une augmentation des papiers et emballages hors verre (+6 %, soit +3 kg par habitant) ;
- une hausse plus marquée des tonnages collectés en déchetterie (+10 %, soit +20 kg par habitant).

La forte hausse des coûts du SPGD observée entre 2016 et 2020 s'explique par une conjonction de plusieurs facteurs. Sur la période 2016-2019 (en excluant 2020, année de la crise sanitaire, qui a conduit à des adaptations temporaires du service public), le coût aidé de gestion des OMR a augmenté de 9 % en moyenne pondérée (+5 € par habitant), dans un contexte de légère baisse des coûts de traitement liée à la diminution des tonnages, mais avec une hausse de 10 % de la médiane des coûts de collecte. Pour les papiers et emballages hors verre, l'ensemble des postes de charges progresse, en particulier la collecte (+25 %) et le traitement (+9 %), tandis que les produits industriels, notamment issus de la vente des matériaux, diminuent (-8 %). Au total, le coût aidé de ce flux augmente de 29 % (+3 € par hab.).

En déchetterie, les hausses concernent le haut de quai (+12 %), le transport (+10 %) et le traitement (+15 %), conduisant à une augmentation globale du coût aidé de 4 € par habitant, soit +20 % sur la période 2016-2020. Les variations observées sur les charges de traitement s'expliquent en grande partie par l'évolution des quantités collectées. Les augmentations sur la collecte des papiers et emballages hors verre ainsi que sur le haut de quai en déchetterie traduisent, comme indiqué par une partie des collectivités rencontrées par la mission, un renforcement des services sur les flux vers lesquels elles cherchent à orienter les usagers, en substitution des OMR.

[44] Ademe, référentiel des coûts 2025 (données 2023).

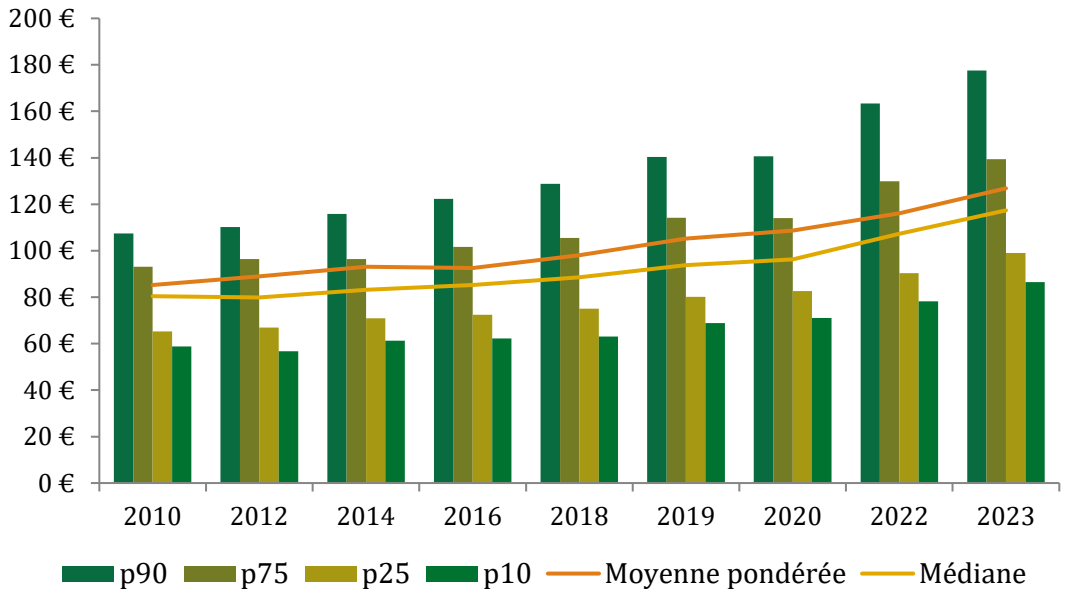
Graphique 17 : Coût aidé tous flux du SPGD et inflation - Base 100 en 2010



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Les disparités entre coûts aidés, tous flux, par habitant se sont accrues entre 2010 et 2023 (*cf.* graphique 18). Le coût aidé du percentile 90 a augmenté de 65 % sur la période alors que la moyenne pondérée n'a augmenté que de 49 %. L'écart entre le p10 et le p90 s'est creusé : il s'élevait à 48,7 € en 2010 contre 91,1 % en 2023, soit une hausse de 87 % alors que l'écart entre le p25 et le p75 a augmenté de 45 % entre 2010 et 2023.

Graphique 18 : Evolution du coût aidé par habitant tous flux entre 2010 et 2023



Source : Ademe (matrice des coûts communiquée à la mission en décembre 2025). Légende : p90=9ème décile ; p75=3ème quartile ; p25=1er quartile ; p10=1er décile.

2.3.4. Malgré la quasi-stabilité des tonnages, le coût aidé « ensemble des flux » par habitant augmente de 8 % entre 2020 et 2022 tandis que le coût aidé des emballages diminue de 21 %, à échantillon constant

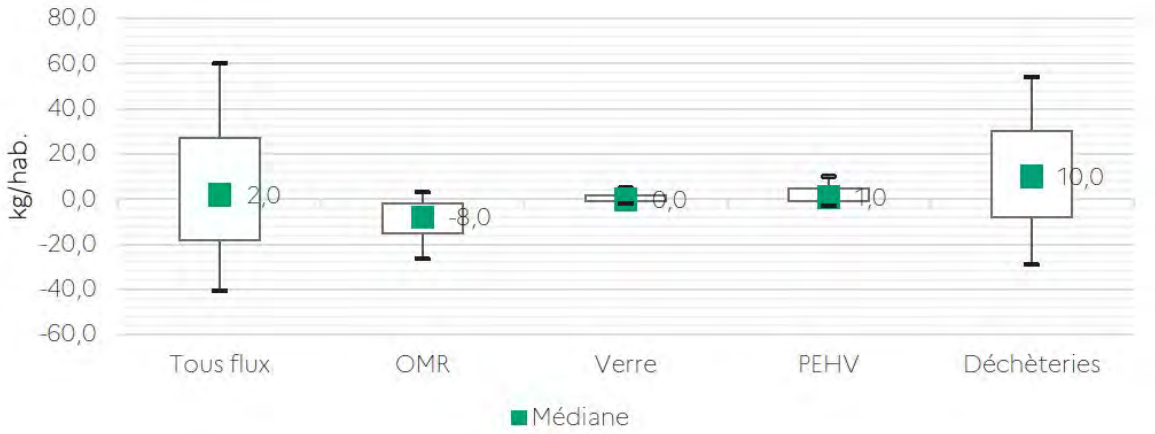
Les données de la matrice des coûts de l'Ademe sont collectées sur une base déclarative, de sorte que l'échantillon de collectivités couvertes varie selon les millésimes de l'enquête. L'Ademe produit toutefois des analyses « à échantillon constant », en sélectionnant un sous-ensemble de collectivités pour lequel les données sont disponibles de manière continue dans le temps.

L'analyse à échantillon constant de l'Ademe repose sur 395 collectivités disposant de matrices complètes en 2020 et 2022, représentant 71 % de la population de l'échantillon principal 2022. Cet échantillon est légèrement moins urbain que la moyenne nationale. La part des collectivités en tarification incitative y progresse de 24,8 % à 27,5 % entre 2020 et 2022, soit une hausse d'environ 11 %.

À échantillon constant, la période 2020-2022 se caractérise par une progression des coûts aidés par habitant pour la quasi-totalité des flux, alors que les quantités demeurent stables et même en baisse pour les OMR, d'après une analyse de l'Ademe[45]. Les facteurs explicatifs de l'augmentation des coûts résident principalement dans la hausse des coûts d'exploitation (collecte, transport, traitement) et de la TGAP, partiellement compensée par une amélioration des recettes issues de la valorisation matière et énergétique.

S'agissant des quantités collectées, l'évolution globale « tous flux » est peu significative, mais les mouvements par flux sont hétérogènes. Les tonnages d'OMR diminuent (médiane de - 8 kg/hab., *cf.* graphique 19), tandis que les papiers et emballages hors verre progressent légèrement et que les déchets en déchetteries augmentent nettement (+ 10 kg/hab. en médiane), dans un contexte où 2020 était une année atypique du fait des fermetures de déchetteries liées à la crise sanitaire. Au total, une très faible majorité de collectivités (52 %) voient leurs quantités totales diminuer sur la période.

Graphique 19 : Evolution des quantités collectées entre 2020 et 2022



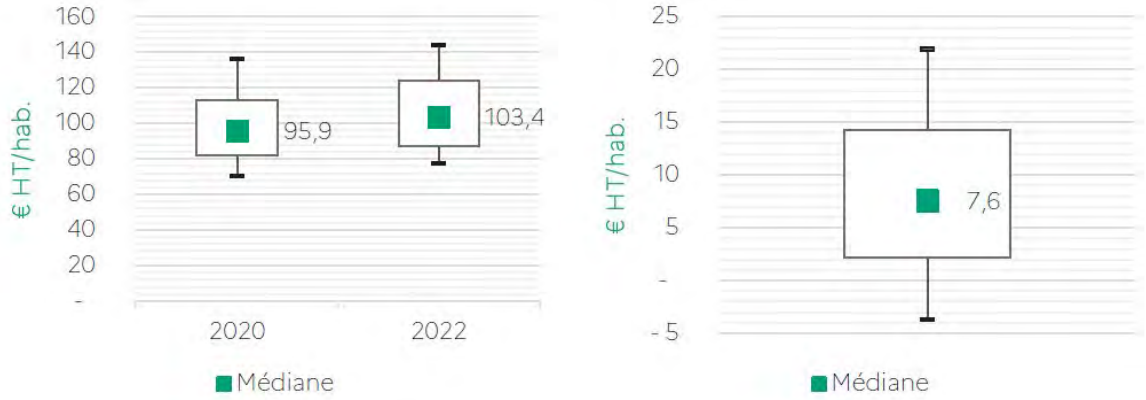
Source : Ademe.

Lecture : OMR = ordures ménagères résiduelles ; PEHV = papiers et emballages hors verre.

Malgré la quasi-stabilité des tonnages, le coût aidé « ensemble des flux » augmente fortement. La médiane des coûts progresse ainsi de 95,9 à 103,4 €/hab. (*cf.* graphique 20), soit + 7,6 €/hab., avec 50 % des collectivités présentant une variation comprise entre + 2,2 et + 14,3 €/hab. Pour 82 % d'entre elles, le coût aidé tous flux est en hausse. Cette dynamique est cohérente avec l'évolution observée sur les échantillons globaux 2020 et 2022 (+ 7 €/hab. sur la moyenne pondérée, + 11 €/hab. sur la médiane), l'écart s'expliquant par la composition d'échantillon.

[45] Ademe, Référentiel des couts du service public de gestion des déchets en France métropolitaine, janvier 2025, sur la base des données 2022.

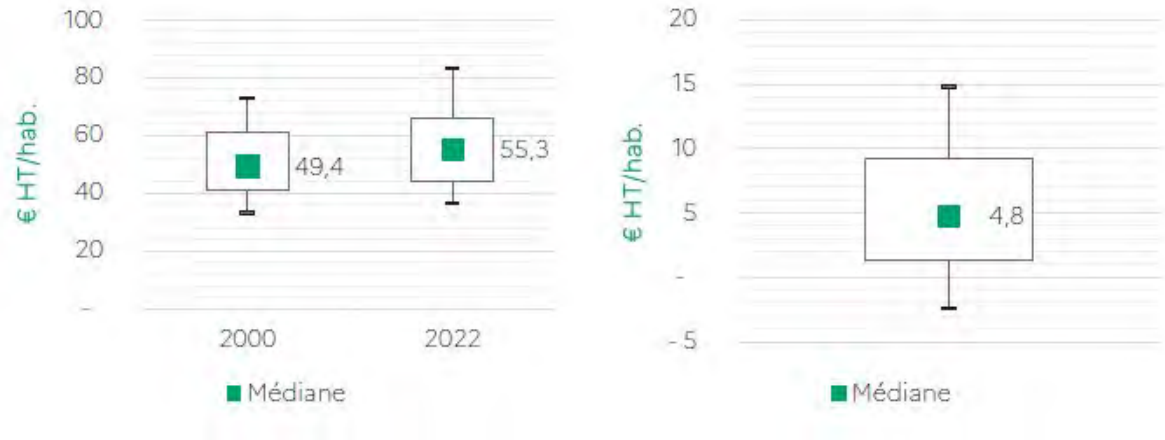
Graphique 20 : Coût aidé HT par habitant en 2020 et 2022 et évolution du coût aidé HT entre 2020 et 2022



Source : Ademe.

Dans le détail par flux, les OMR constituent le principal facteur de hausse des coûts avec 83 % des collectivités qui subissent une augmentation du coût aidé. Alors que les quantités d'OMR baissent, le coût aidé médian par habitant passe de 49,4 à 55,3 €/hab. (*cf.* graphique 21), soit + 4,8 €/hab., avec pour la moitié des collectivités une hausse comprise entre + 1,3 et + 9,3 €/hab. Les charges de collecte augmentent d'environ + 1,6 €/hab. (hausse pour 75 % des collectivités) et les charges de traitement d'environ + 2,2 €/hab. (+ 16 €/t en médiane, hausse pour 81 % des collectivités). Au total, 83 % des collectivités enregistrent une hausse du coût aidé des OMR, parfois très marquée (+ 15 €/hab. ou plus pour 37 d'entre elles, d'après le référentiel des coûts).

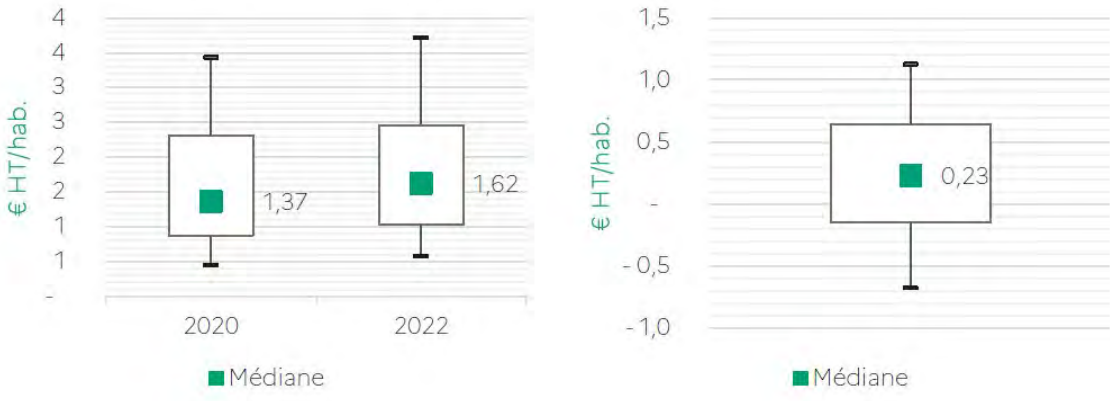
Graphique 21 : Coût aidé HT par habitant du flux OMR en 2020 et 2022 et évolution du coût aidé HT du flux OMR entre 2020 et 2022



Source : Ademe.

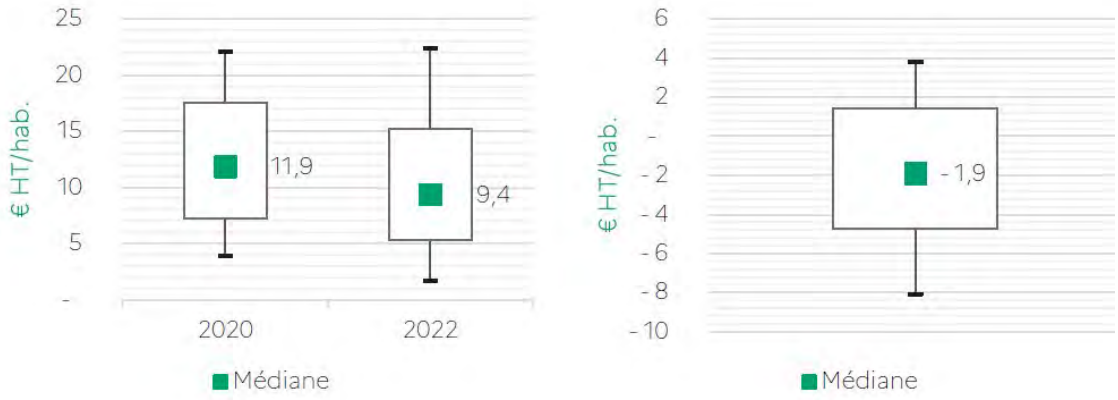
Si le coût aidé du flux verre augmente légèrement, le coût aidé médian des emballages hors verre baisse de 21 %. Pour le verre, le coût aidé augmente légèrement (+ 0,2 €/hab. en médiane), avec pour 50 % des collectivités une variation comprise entre - 0,1 et + 0,6 €/hab. La hausse des charges de pré-collecte et de collecte n'est que partiellement compensée par l'augmentation des recettes. À l'inverse, le coût aidé médian des papiers et emballages hors verre diminue de 11,9 à 9,4 €/hab., soit - 1,9 €/hab., alors même que toutes les composantes de charges augmentent (pré-collecte, collecte, transport, tri). Cette baisse du coût aidé médian s'explique par une forte progression des produits industriels (hausse médiane de + 4,11 €/hab.) complétée par une hausse des soutiens (+ 0,58 €/hab.). Au final, 65 % des collectivités constatent une diminution du coût aidé de ce flux.

Graphique 22 : Coût aidé HT par habitant des emballages en verre en 2020 et 2022 et évolution du coût aidé HT des emballages en verre entre 2020 et 2022



Source : Ademe.

Graphique 23 : Coût aidé HT par habitant des papiers et emballages hors verre en 2020 et 2022 et évolution du coût aidé HT des papiers et emballages hors verre entre 2020 et 2022

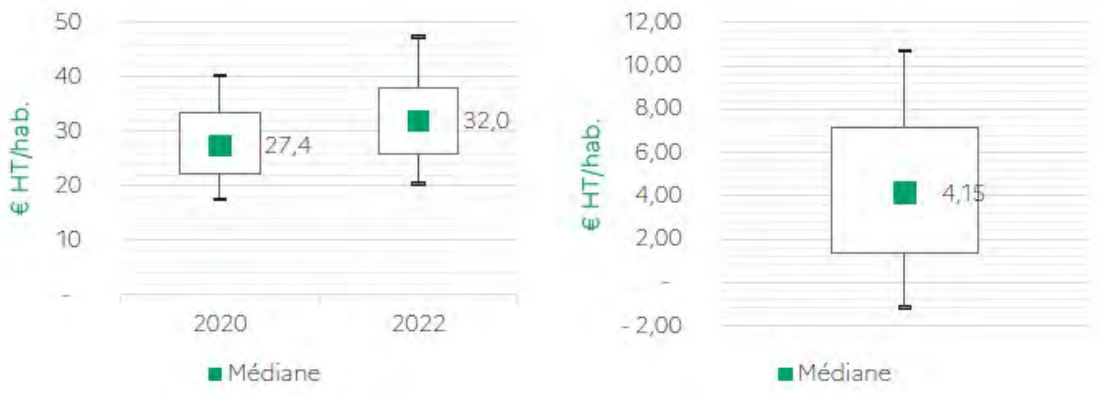


Source : Ademe.

Les déchetteries constituent un autre facteur de la hausse des coûts, avec un coût aidé médian qui progresse de 27,4 à 32,0 €/hab., soit + 4,1 €/hab. (*cf.* graphique 24), avec pour 80 % des collectivités une variation comprise entre - 1,13 et + 10,69 €/hab., et 85 % des collectivités dont les coûts sont en hausse. L'augmentation est généralisée sur toutes les étapes de la gestion : collecte, transport, traitement et gestion des déchets dangereux[46], seules les recettes (produits industriels) venant atténuer marginalement la progression.

[46] Hors champ de la mission mais pouvant être collectés par les déchèteries. L'enlèvement et le traitement des déchets dangereux représente 4 % des charges en moyenne.

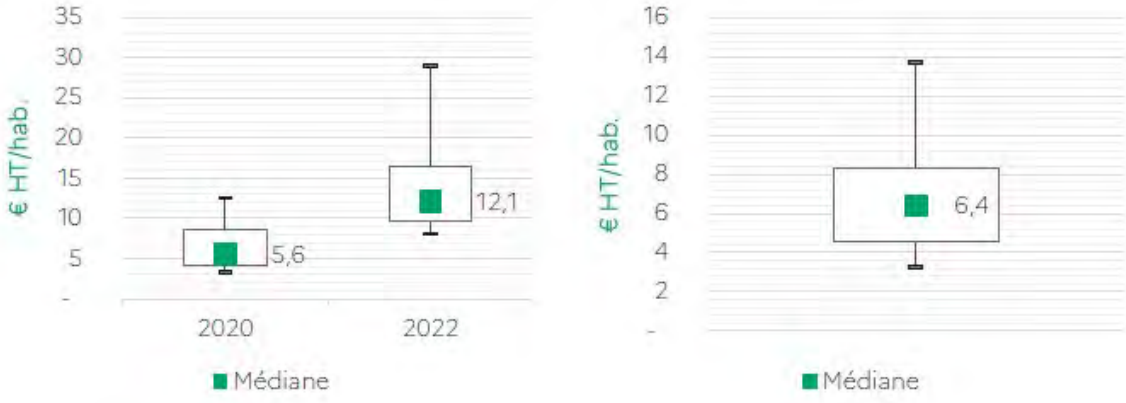
Graphique 24 : Coût aidé HT par habitant des déchetteries en 2020 et 2022 et évolution du coût aidé HT des déchetteries entre 2020 et 2022



Source : Ademe.

L'analyse spécifique des produits industriels conduite par l'Ademe illustre la sensibilité du coût de gestion aux recettes de valorisation. Après une baisse médiane de 1,8 €/hab. entre 2019 et 2020, ces produits augmentent de 5,6 à 12,1 €/hab. entre 2020 et 2022 (*cf.* graphique 25), soit + 6,4 €/hab. en médiane, avec la moitié des collectivités qui connaissent une hausse comprise entre + 4,6 et + 8,3 €/hab. Cette amélioration des recettes, liée à la remontée des cours des matériaux, reste néanmoins insuffisante pour compenser la hausse de l'ensemble des charges (carburants, matières premières, TGAP), et elle est de nature conjoncturelle, les cours repartant à la baisse en 2024.

Graphique 25 : Produits industriels par habitant en 2020 et 2022 et évolution des produits industriels entre 2020 et 2022



Source : Ademe.

Ainsi, entre 2020 et 2022, le coût aidé médian par habitant augmente de 7,8 %, traduisant une hausse globale des charges (*cf.* tableau 12). Cette augmentation est principalement portée par les ordures ménagères résiduelles (+11,9 %) et les déchetteries (+16,8 %), tandis que la filière verre connaît également une progression marquée (+18,2 %), bien que sur des montants unitaires plus faibles. À l'inverse, les coûts liés aux papiers et emballages hors verre diminuent significativement (-21,0 %).

Tableau 12 : Evolution du coût aidé médian entre 2020 et 2022

Coût aidé	2020	2022	Évolution 2020-2022
Tous flux	95,9 € HT/hab.	103,4 € HT/hab.	+7,8 %
OMR	49,4 € HT/hab.	55,3 € HT/hab.	+11,9 %

Coût aidé	2020	2022	Évolution 2020-2022
Papiers et emballages hors verre	11,9 € HT/hab.	9,4 € HT/hab.	-21,0 %
Verre	1,37 € HT/hab.	1,62 € HT/hab.	+18,2 %
Déchetteries	27,4 € HT/hab.	32,0 € HT/hab.	+16,8 %

Source : Ademe. Légende : OMR = ordures ménagères résiduelles.

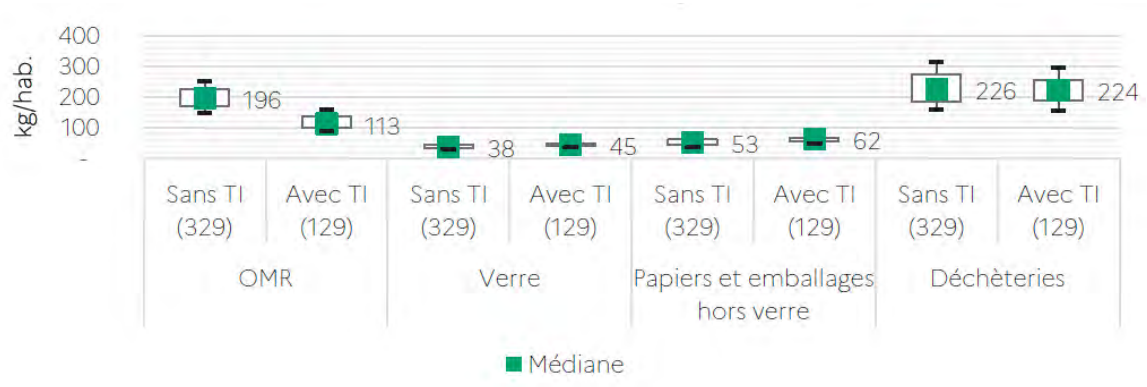
2.3.5. Le coût aidé médian tous flux est inférieur d'environ 21 % pour les collectivités avec tarification incitative par rapport à celles qui ne l'ont pas mise en œuvre

Dans le cadre de son référentiel des coûts, l'Ademe conduit une analyse spécifique de l'effet de la tarification incitative sur les quantités collectées et les coûts. L'échantillon « tarification incitative » (TI) porte sur 129 matrices (sur 597 dans l'échantillon principal) et représente 4,9 millions d'habitants (sur 36,4 millions) en 2023. Les collectivités en TI sont davantage issues des typologies rurales et mixtes, tandis que les typologies urbaines et touristiques sont sous-représentées, la TI étant plus rare en habitat urbain, dense ou touristique. À noter que quinze collectivités « mixte TI » ne sont pas retenues dans les comparaisons, la TI n'y couvrant qu'une partie du territoire.

La TI est associée à une baisse nette des quantités collectées « tous déchets » de 16 % : le tonnage médian passe ainsi de 533 kg/hab. (sans TI) à 461 kg/hab. (avec TI), soit -72 kg/hab.

Par flux, l'écart est significatif sauf pour les déchetteries : les collectivités en TI collectent moins d'OMR (médiane 196 vs. 113 kg/hab.), et davantage de verre (38 vs. 45 kg/hab.) et de papiers/emballages hors verre (53 vs. 62 kg/hab., *cf.* graphique 26). En structure du gisement de déchets, la TI s'accompagne d'un basculement : les déchetteries deviennent le premier flux en tonnage (médiane 49 % avec TI contre 42 % sans TI), tandis que les OMR ne pèsent plus que 25 % (contre 37 % sans TI).

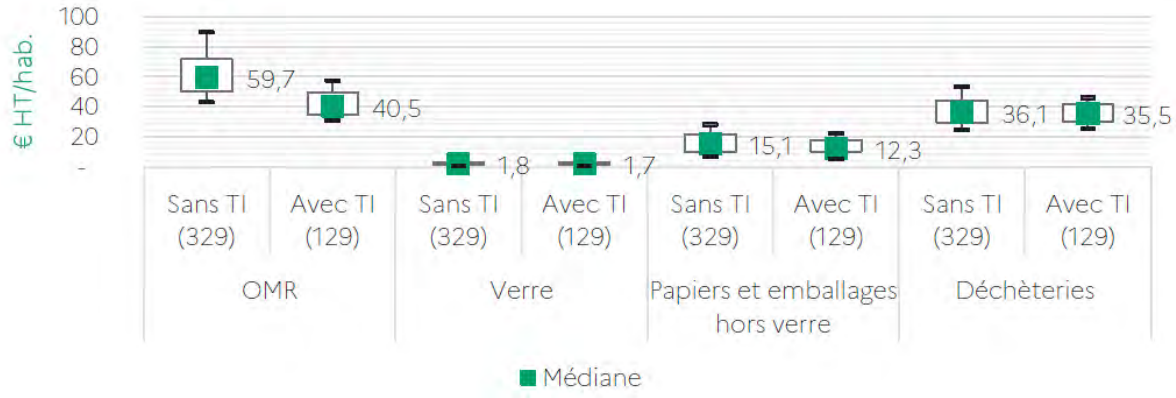
Graphique 26 : Dispersion des quantités de déchets collectés pour les quatre principaux flux avec ou sans TI, en kg/hab.



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

La diminution des tonnages et l'amélioration du tri induites par la mise en place de la tarification incitative se traduisent par une diminution du coût de gestion « tous flux » de 15 % : le coût complet médian est ainsi de 126 € HT/hab. avec TI, contre 148 € HT/hab. sans TI (soit -22 € HT/hab.). La même tendance se retrouve sur le coût aidé HT : 98 € HT/hab. avec TI, contre 119 € HT/hab. sans TI. L'effet principal à la baisse des coûts est porté par les OMR, dont le coût aidé HT médian par habitant passe de 59,7 à 40,5 € HT/hab. dans les collectivités ayant mis en place une tarification incitative (environ -19 € HT/hab., *cf.* graphique 27). Les coûts aidés HT des papiers/emballages hors verre diminuent également (15,1 vs. 12,3 € HT/hab.), alors que le verre (1,8 vs. 1,7 € HT/hab.) et les déchetteries (36,1 vs. 35,5 € HT/hab.) sont globalement comparables. En contrepartie, la TI génère des charges de structure légèrement plus élevées : 9,6 € HT/hab. avec TI contre 8,7 € HT/hab. sans TI, soit +1,2 € HT/hab. à la médiane, cohérent avec des besoins supplémentaires en facturation, SI et moyens humains.

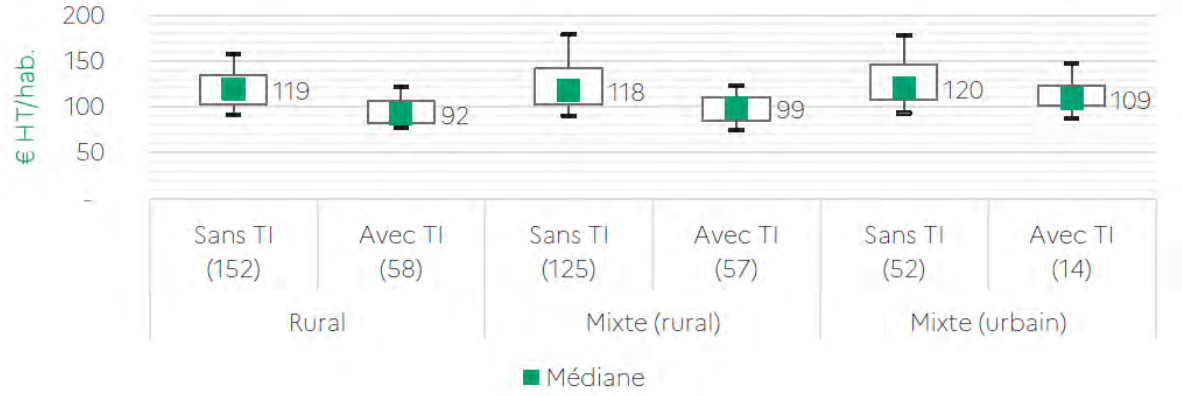
Graphique 27 : Coûts aidés HT par flux avec ou sans tarification incitative par habitant (en €)



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

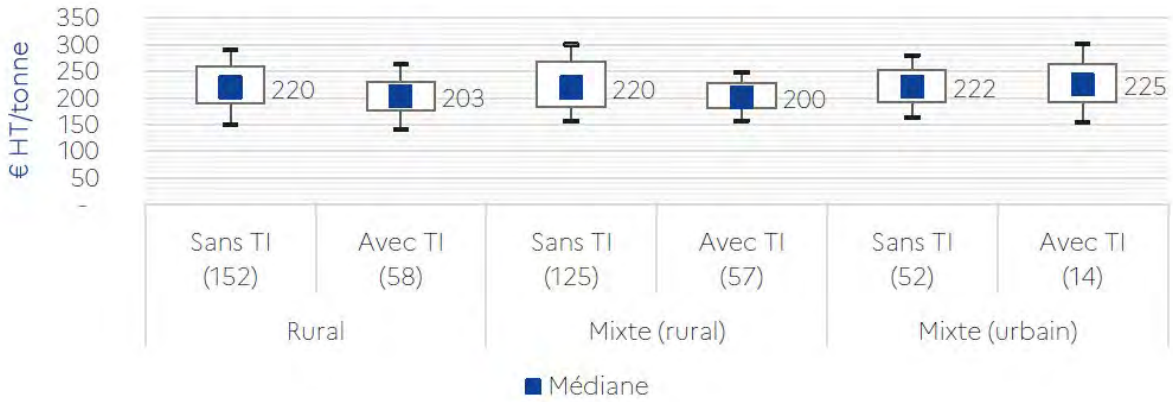
À typologie d'habitat identique, les coûts médians sont également inférieurs dans les collectivités ayant mis en place une tarification incitative. En typologie rurale, la médiane « tous flux » passe de 527 à 456 kg/hab. ; en typologie mixte à dominante rurale, de 535 à 464 kg/hab. ; en typologie mixte à dominante urbaine, de 546 à 483 kg/hab. (écart moins robuste du fait d'une dispersion plus forte). Sur les coûts aidés HT « tous flux » par habitant, l'écart est significatif en typologie rurale (119 vs. 92 € HT/hab.) et en typologie mixte rurale (118 vs. 99 € HT/hab., *cf.* graphique 28). Pour les OMR, le coût aidé HT par habitant diminue dans les trois typologies (par exemple 58 vs. 40 € HT/hab. en typologie rurale), mais le coût par tonne a tendance à augmenter avec TI (par exemple, 319 vs. 354 € HT/t en rural, *cf.* graphique 29), effet mécanique de coûts fixes rapportés à des tonnages plus faibles.

Graphique 28 : Coûts aidés HT ensemble des flux par habitant avec ou sans tarification incitative, selon la typologie d'habitat



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Graphique 29 : Coûts aidés HT ensemble des flux par tonne avec ou sans tarification incitative, selon la typologie d'habitat

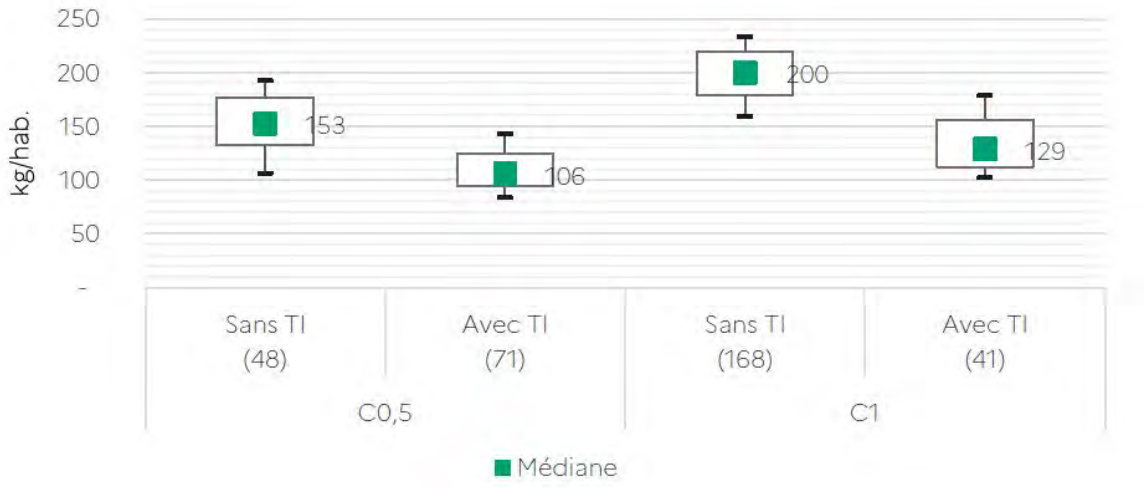


Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

L'annexe II présente également les effets de mise en œuvre de la tarification incitative, ainsi que les coûts associés à sa mise en place.

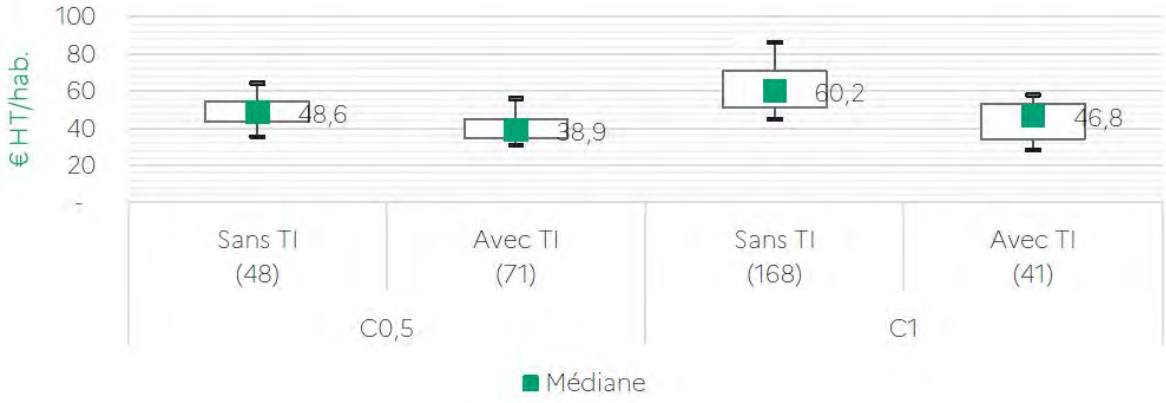
Enfin, l'analyse croisant la mise en place d'une TI et la fréquence de collecte des OMR (C0,5 : une collecte toutes les deux semaines ; C1 : hebdomadaire) confirme que ces deux leviers peuvent être actionnés de façon combinée pour maximiser la réduction des quantités d'OMR et les coûts associés (*cf.* graphique 31). En l'absence de TI, réduire la fréquence diminue la quantité médiane d'OMR collectées (200 kg/hab. en C1 contre 153 kg/hab. en C0,5, *cf.* graphique 30) et réduit aussi les coûts : charges de collecte (25,8 vs. 19,6 € HT/hab.) et coût aidé HT OMR (60,2 vs. 48,6 € HT/hab.). Toutefois, la mise en place d'une tarification incitative accroît les effets de la réduction de fréquence sur les quantités collectées comme sur les coûts. En C0,5, le coût aidé HT OMR est 38,9 € HT/hab. avec TI contre 48,6 € HT/hab. sans TI ; en C1, 46,8 € HT/hab. avec TI contre 60,2 € HT/hab. sans TI.

Graphique 30 : Quantités d'OMR collectées, tarification incitative et fréquence de collecte



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

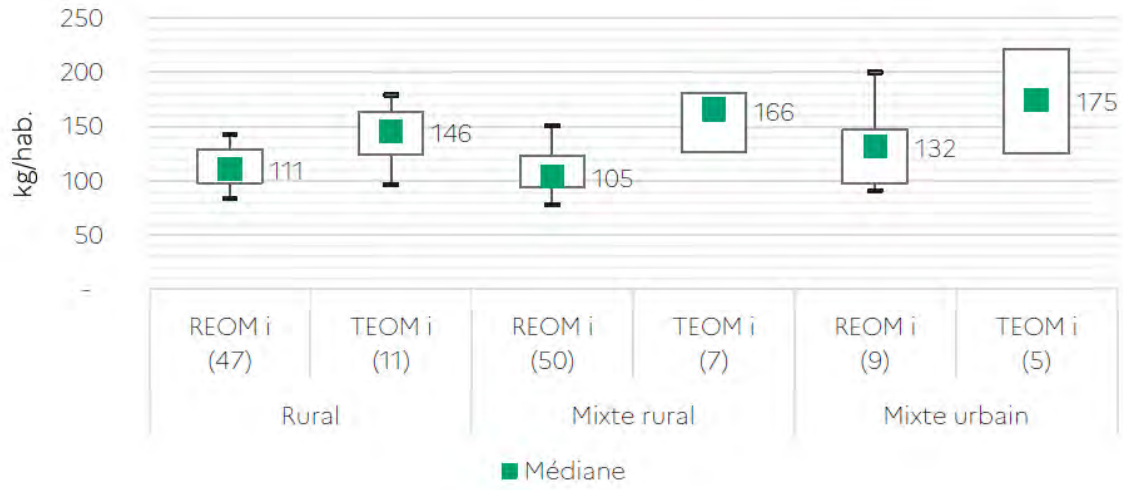
Graphique 31 : Coût aidé HT par habitant et tarification incitative / fréquence de collecte des OMR



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

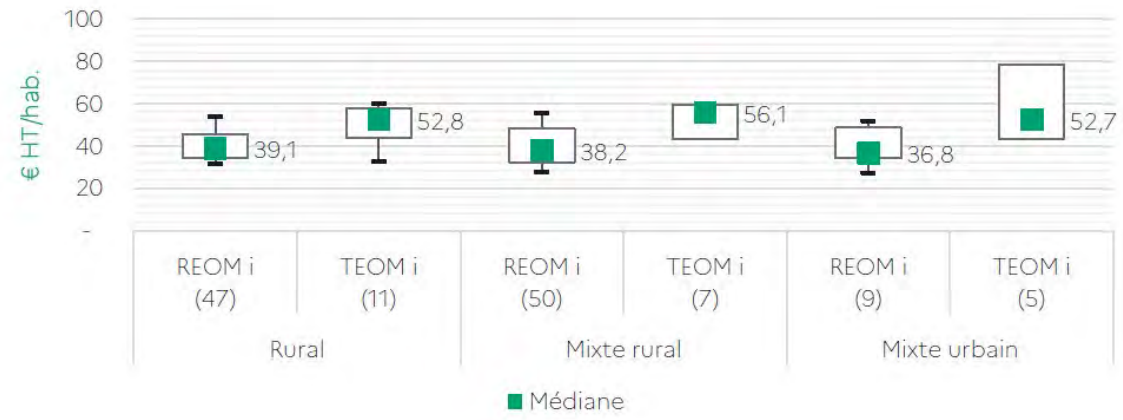
Les résultats de la comparaison entre REOM incitative (REOMi) et TEOM incitative (TEOMi), montrent un effet plus marqué de la première sur la réduction des quantités collectées et des coûts. À typologie d'habitat identique, les OMR collectées sont plus faibles en REOMi (par exemple, en rural 111 kg/hab. en REOMi contre 146 kg/hab. en TEOMi, *cf.* graphique 32) et les coûts aidés HT de gestion des OMR par habitant suivent la même hiérarchie (rural 39,1 € HT/hab. en REOMi contre 52,8 € HT/hab. en TEOMi, *cf.* graphique 33). Les écarts doivent toutefois être appréciés avec prudence du fait de petits effectifs, notamment en TEOM incitative, d'après le référentiel des coûts.

Graphique 32 : Quantités d'OMR collectées et type de tarification, par typologie d'habitat



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Graphique 33 : Coût aidé HT des OMR par habitant et type de tarification, par typologie d'habitat



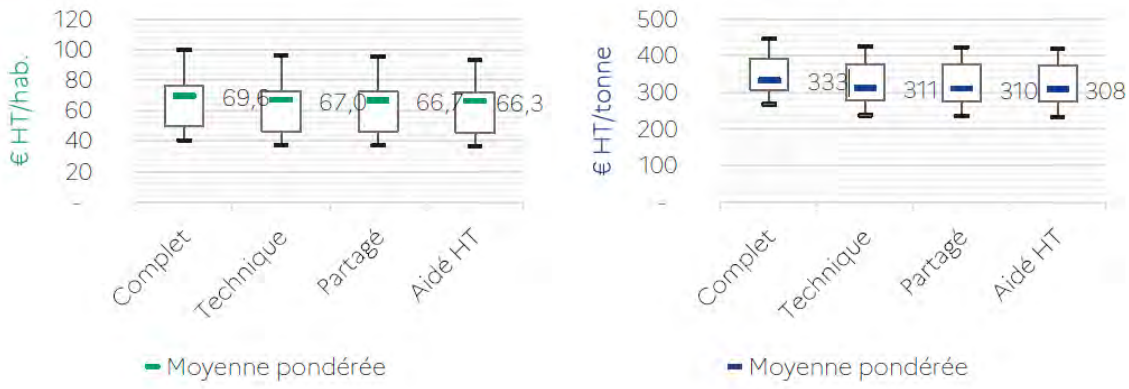
Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

2.4. Les coûts varient fortement selon les flux de déchets, en fonction de leur potentiel de valorisation et de recyclage, qui conditionne le niveau d'aides et de soutiens financiers associés

2.4.1. Pour une production moyenne de 215 kg par habitant, le coût aidé des OMR s'établit à 66 € HT par habitant en 2023, la collecte et le traitement représentent chacun près de 45 % des charges

La gestion des ordures ménagères résiduelles (OMR) s'élève en 2023 à 70 € HT par habitant en coût complet médian (*cf.* graphique 34), avec la moitié des collectivités qui se situe entre 50 et 76 €. Le coût aidé atteint quant à lui 66 € HT par habitant, avec un écart interquartile compris entre 46 et 72 €. Exprimé en euros par tonne, le coût complet s'établit à 333 € HT/t, tandis que 50 % des collectivités ont un coût compris entre 307 et 392 € par tonne. Le coût aidé médian est de 308 € HT par tonne. Les quantités collectées influencent fortement ces coûts : 50 % des collectivités produisent entre 150 kg et 227 kg d'OMR par habitant, la moyenne étant plus élevée en raison du poids des collectivités les plus peuplées.

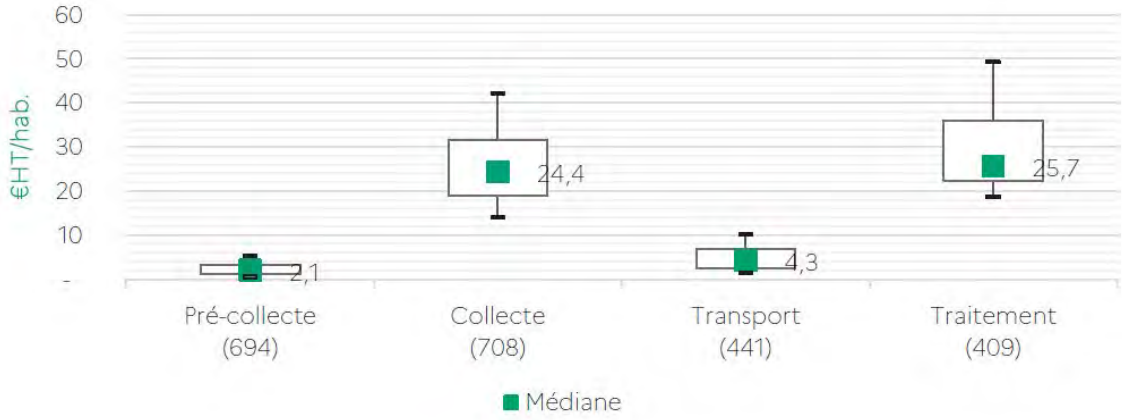
Graphique 34 : Coûts de synthèse en euros par habitant et en euros par tonne



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Les charges techniques de gestion des OMR se répartissent principalement entre la collecte (42 %) et le traitement (48 %), suivis par la pré-collecte et le transport (5 % chacun). Plus d'un quart des collectivités ne recourent pas au transfert ou au transport, les OMR étant directement acheminées vers l'installation de traitement. Les charges de traitement incluent la TGAP, qu'elle soit explicitement renseignée dans la base de données SINOE ou intégrée aux coûts globaux.

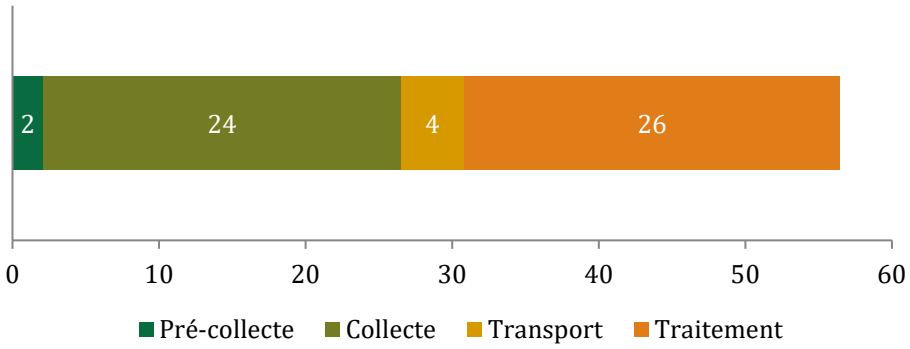
Graphique 35 : Charges des OMR par étape technique en euros par habitant



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

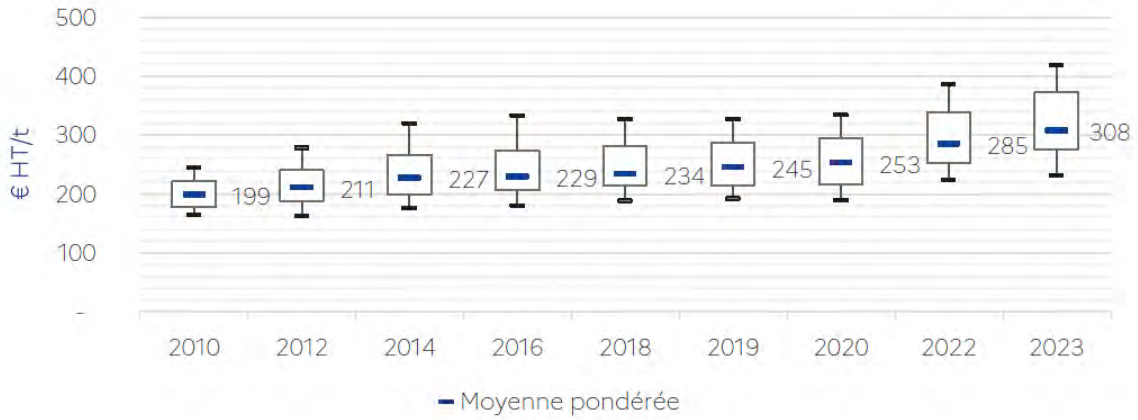
Les coûts unitaires de traitement varient selon le mode retenu : l'incinération, le stockage et le tri mécano-biologique (TMB) présentent des coûts nets distincts (*cf.* 2.5). Le différentiel entre incinération et stockage (31 € par tonne) concorde avec l'écart de TGAP observé en 2023, d'après le référentiel des coûts. Concernant les produits, seuls les modes de traitement valorisant matière ou énergie permettent de percevoir des soutiens d'éco-organismes pour les emballages non triés. D'autres recettes peuvent provenir de l'exploitation d'installations de traitement ou de prestations pour des tiers, mais leur hétérogénéité ne permet pas d'établir une proportion représentative.

Graphique 36 : Répartition des charges des OMR en euros par habitant



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

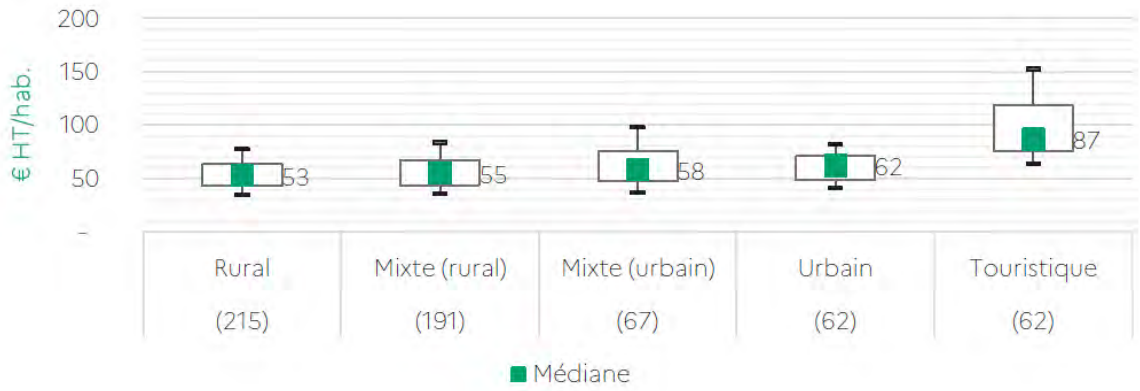
Graphique 37 : Evolution du coût aidé HT des OMR en euros par tonne



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

La typologie d'habitat influe sur les pratiques et les coûts : les zones urbaines présentent des fréquences de collecte plus élevées et ont davantage recours à l'incinération. Les quantités d'OMR par habitant y sont également supérieures, notamment en raison de la présence d'un nombre plus important d'activités économiques parmi les usagers. Les zones touristiques affichent des coûts fortement dispersés, du fait de la prise en compte exclusive de la population permanente et des contraintes saisonnières, paysagères et logistiques. Les territoires ruraux présentent les coûts par habitant les plus faibles (*cf.* graphique 38), liés à des fréquences de collecte et des volumes moindres, mais leurs coûts par tonne sont plus élevés, en raison de quantités plus faibles.

Graphique 38 : Coût aidé HT des OMR selon la typologie d'habitat

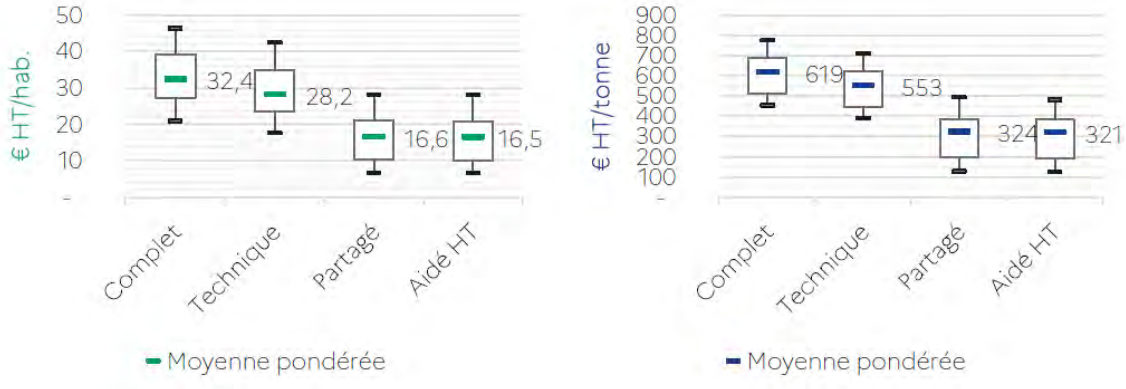


Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

2.4.2. Le coût aidé des papiers et emballages hors verre est de 16,5 € HT par habitant en 2023, avec des recettes qui proviennent à 77 % des éco-organismes

La gestion des papiers et emballages hors verre représente en 2023 un coût complet médian de 32,4 € HT par habitant (*cf.* graphique 39) avec la moitié des collectivités qui se situent entre 27 et 39 € HT par habitant. Le coût aidé s'élève à 16,5 € HT par habitant, avec un coût compris entre 10 et 21 € HT pour 50 % des collectivités. Rapporté à la tonne, le coût complet atteint 619 € HT, avec un intervalle interquartile de 513 à 689 € HT par tonne. Le coût aidé est de 321 € HT par tonne. Les produits (ventes, soutiens, aides) ont un impact important : ils réduisent le coût de gestion de 15,9 € HT par habitant entre le coût complet et le coût aidé. Pour 1 % des collectivités, ces recettes sont supérieures aux charges, ce qui conduit à un coût aidé négatif, mais cet effectif reste trop faible pour en tirer des conclusions générales. La dispersion des coûts est marquée : 80 % des collectivités ont un coût aidé compris entre 7 et 28 € HT par habitant, soit entre 128 et 482 € HT par tonne. Les quantités collectées de papiers et emballages hors verre varient entre 46 et 64 kg par habitant, pour une moyenne de 51 kg par habitant.

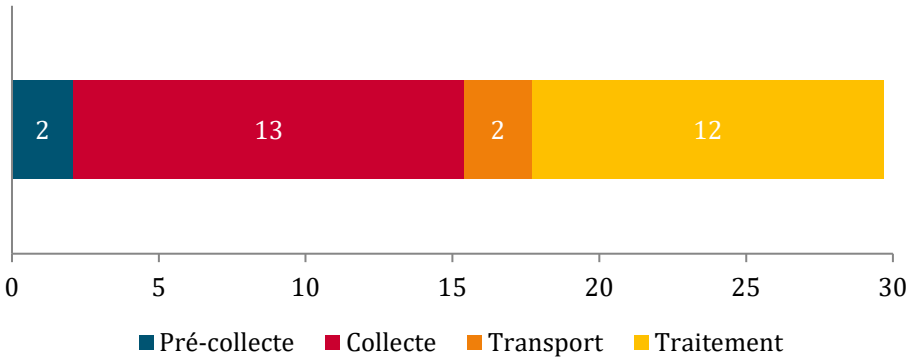
Graphique 39 : Coûts de synthèse en euros par habitant et en euros par tonne



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Les charges techniques de ce flux sont dominées par la collecte, qui représente 45 % des charges, suivie par le traitement, à hauteur de 41 %. La pré-collecte (gestion des bacs, sacs ou points d'apport volontaire) compte pour 9 % des charges, et le transport pour 5 %. En médiane, les charges s'élèvent à 2,1 € HT par habitant pour la pré-collecte, 13,3 € HT pour la collecte, 2,3 € HT pour le transport et 12,0 € HT pour le traitement, soit respectivement 38 €, 243 €, 40 € et 221 € HT par tonne.

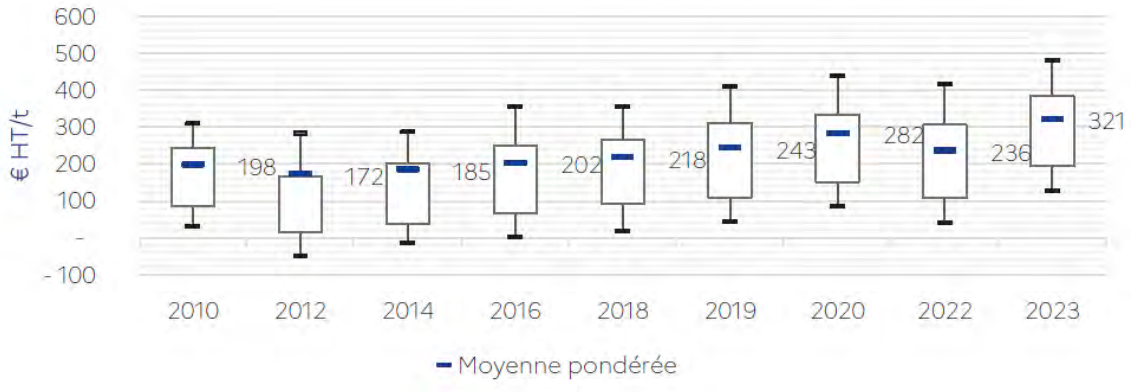
Graphique 40 : Charges des papiers et emballages hors verre en euros par habitant



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Le coût aidé des papiers et emballages hors verre est dépendant du cours des matières premières. Sur la période 2010-2023, le coût aidé des papiers et emballages hors verre a augmenté de 1 € HT entre 2016 et 2018 (+ 14 %), puis de 1,6 € entre 2018 et 2019 (+ 14 %), avant d'évoluer à la baisse entre 2020 et 2022, dans un contexte de recettes de matériaux élevées. En 2023, il repart à la hausse, avec une augmentation de 38 % par rapport à 2022. Rapporté à la tonne, le coût aidé moyen pondéré est passé de 198 € HT en 2010 à 321 € HT en 2023. L'analyse des coûts en base 100 montre une progression des coûts complets plus rapide que l'inflation sur la période, et met en évidence l'impact des variations de prix de reprise des matériaux, en particulier de l'acier, sur l'écart entre coût complet et coût aidé, notamment lors de la hausse en 2022 puis de la chute en 2023.

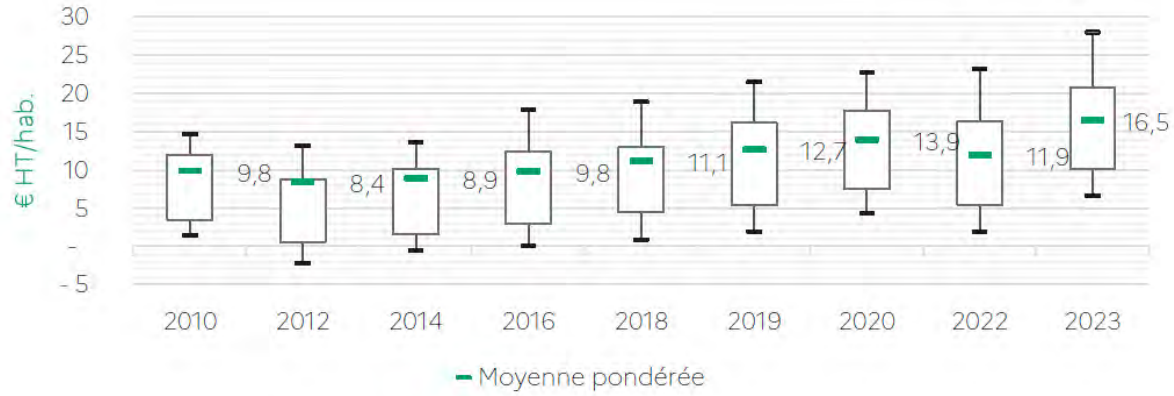
Graphique 41 : Évolution du coût aidé HT des papiers et emballages hors verre en euros par tonne (avec moyenne pondérée)



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Entre 2010 et 2023, le coût aidé moyen pondéré des papiers et emballages hors verre par habitant augmente de 6,7 € HT, passant de 9,8 € à 16,5 €, soit une hausse d'environ 68 % (*cf.* graphique 38). Après une baisse entre 2010 et 2014, le coût progresse nettement à partir de 2016, avec une augmentation de +13 % entre 2016 et 2018, puis de +14 % entre 2018 et 2019, en lien avec la dégradation des conditions de reprise des matériaux. Il recule ensuite entre 2020 et 2022, dans un contexte de recettes de matériaux élevées, avant de repartir fortement à la hausse en 2023 (+38 % par rapport à 2022). L'évolution observée confirme la forte sensibilité du coût aidé aux fluctuations des marchés des matières premières, avec une dispersion marquée des situations territoriales sur l'ensemble de la période.

Graphique 42 : Évolution du coût aidé HT des papiers et emballages hors verre en euros par habitant (avec moyenne pondérée)

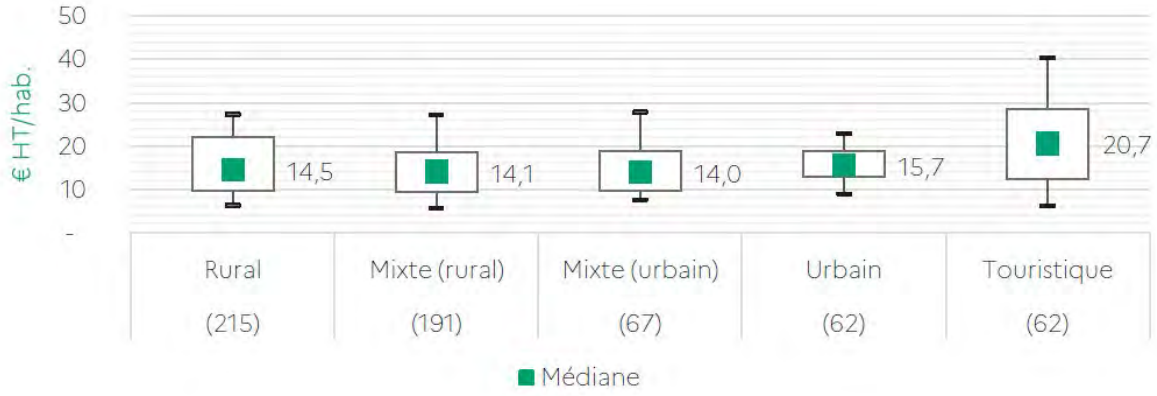


Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

La typologie d'habitat influence fortement les organisations de collecte des papiers et emballages et les coûts associés, d'après le référentiel des coûts de l'Ademe. Trois modes de collecte sont distingués : apport volontaire exclusif, collecte 100 % en porte-à-porte et/ou points de regroupement, et mode mixte combinant porte-à-porte et apport volontaire sur tout ou partie du territoire. L'apport volontaire intégral est plus fréquent en milieux ruraux ou touristiques, tandis que le mode mixte est largement majoritaire en milieu urbain (plus de 90 % des collectivités). Les schémas de collecte varient également : en habitat rural, un tiers des collectivités fonctionne encore en deux flux séparés (par exemple « papiers/emballages » ou « plastiques-métaux/papiers-cartons »), alors que le schéma « multimatériaux » domine dans les zones urbaines (près de 80 % des collectivités). Globalement, les organisations rurales recourent davantage à l'apport volontaire avec séparation des flux, et les zones plus urbaines à des collectes mixtes et multimatériaux. L'extension des consignes de tri, qui harmonise et élargit les types de déchets relevant de la collecte sélective, est désormais quasi généralisée : moins de 2 % des collectivités n'en bénéficient pas, quel que soit le type d'habitat.

Les quantités de papiers et emballages hors verre collectées (avant tri, incluant les refus) varient selon le type d'habitat. En médiane, elles s'établissent à 57 kg par habitant en milieu rural, 56 kg en habitat mixte rural, 54 kg en habitat mixte urbain, 47 kg en milieu urbain et 62 kg en habitat touristique, pour une médiane globale de 55 kg par habitant. Les collectivités urbaines présentent des quantités significativement inférieures à celles des autres typologies. Le coût aidé par habitant reflète également ces différences : il est de 14,5 € HT en milieu rural, 14,1 € en habitat mixte rural, 14,0 € en habitat mixte urbain, 15,7 € en milieu urbain et 20,7 € en habitat touristique (*cf.* graphique 43). La plupart des écarts sont significatifs, sauf entre les habitats mixtes ruraux et touristiques. Rapportés à la tonne, les coûts aidés sont significativement plus faibles en milieux rural et mixte rural qu'en milieu touristique, et les coûts ruraux se distinguent aussi de ceux des collectivités urbaines. Les écarts observés entre l'habitat urbain et les habitats mixtes ne sont en revanche pas confirmés statistiquement.

Graphique 43 : Coût aidé HT des papiers et emballages hors verre selon la typologie d'habitat en euros par habitant

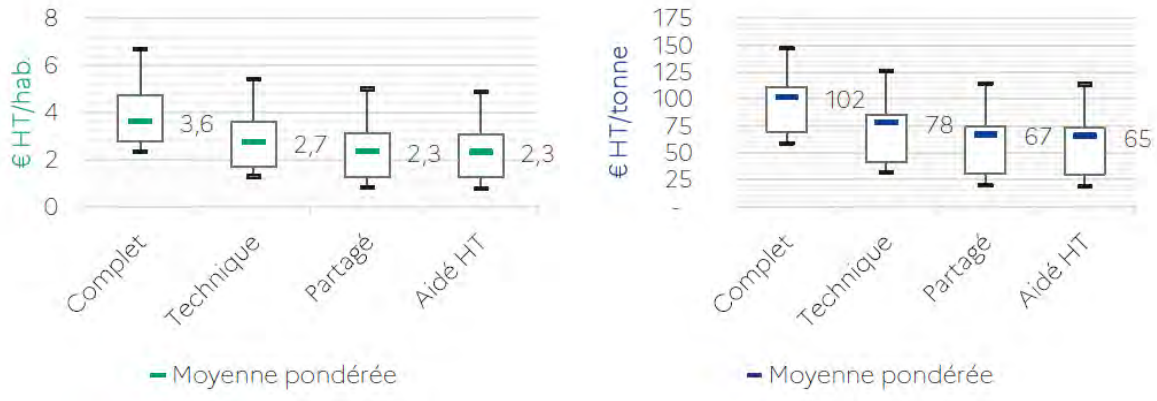


Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

2.4.3. Pour une quantité collectée moyenne de 35 kg par habitant, le coût aidé du verre est de 2,30 euros HT par habitant en 2023, en hausse de 77 % par rapport à 2010

La gestion des emballages en verre représente en 2023 un coût complet médian de 3,6 € HT par habitant, avec la moitié des collectivités situées entre 2,8 et 4,8 € HT. Les produits et soutiens perçus ramènent le coût aidé moyen à 2,3 € HT par habitant (*cf.* graphique 44), compris entre 1,3 et 3,0 € HT pour 50 % des collectivités. Les produits permettent ainsi de réduire le coût de gestion du verre de 1,3 € HT par habitant, soit 36 % du coût complet. Exprimés en tonne, les coûts présentent des moyennes pondérées proches du troisième quartile, en raison de coûts particulièrement élevés dans certaines grandes collectivités qui recourent totalement ou partiellement à la collecte en porte-à-porte pour ce flux, sur des quantités plus faibles. Les quantités de verre collectées varient entre 34 et 48 kg par habitant pour la moitié des collectivités. La quantité moyenne, de 35 kg par habitant, se rapproche du premier quartile, car les collectivités les plus peuplées, souvent urbaines, collectent généralement moins de verre par habitant.

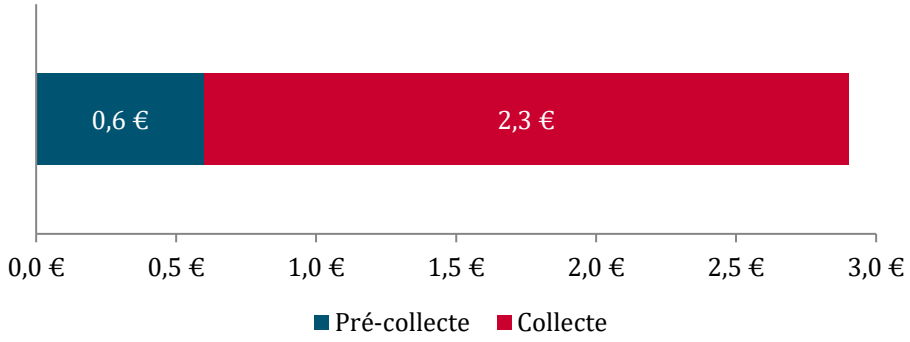
Graphique 44 : Coûts de synthèse en euros par habitant et par tonne



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Sur le plan des charges techniques, la collecte constitue le principal poste de dépense pour les emballages en verre, avec 77 % des charges (*cf.* graphique 45), intégrant le cas échéant des coûts de transfert-transport lorsqu'ils ne sont pas distingués dans la facturation. La pré-collecte (équipements d'apport volontaire ou bacs, entretien, lavage…) représente en moyenne 23 % des charges. En médiane, les charges atteignent 0,6 € HT par habitant pour la pré-collecte et 2,3 € HT pour la collecte, soit 16 € HT et 60 € HT par tonne respectivement.

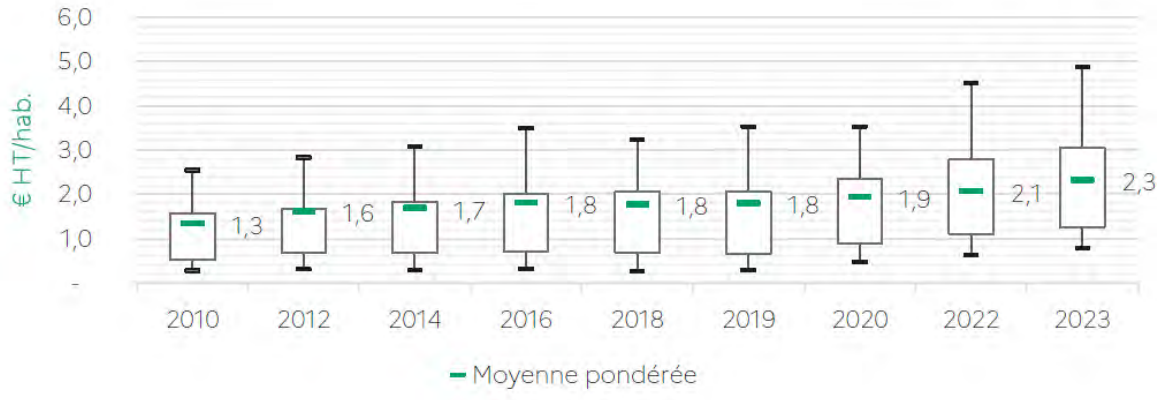
Graphique 45 : Charges des emballages en verre en euros par habitant



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Les coûts de gestion des emballages en verre ont augmenté de 77 % depuis 2010 : le coût aidé par habitant (moyenne pondérée) est passé de 1,30 € HT en 2010 à 1,80 € HT en 2016, niveau resté stable jusqu'en 2019 avant de repartir à la hausse pour atteindre 2,30 € HT en 2023 (*cf.* graphique 46). Les médianes suivent une évolution proche, avec une augmentation régulière puis une reprise plus marquée à partir de 2020. Par tonne, le coût aidé moyen pondéré est également en progression, de 42 € HT en 2010 à 65 € HT en 2023. La dispersion des coûts par habitant s'est réduite pendant plusieurs années, avant de croître de nouveau en 2022 puis en 2023, entre le premier et le neuvième décile. Pour les coûts par tonne, la moyenne pondérée est supérieure ou proche du troisième quartile, traduisant des coûts nettement plus élevés dans certaines grandes collectivités, notamment lorsqu'une part importante du verre est collectée en porte-à-porte.

Graphique 46 : Évolution du coût aidé HT des emballages en verre en euros par habitant (avec moyenne pondérée)



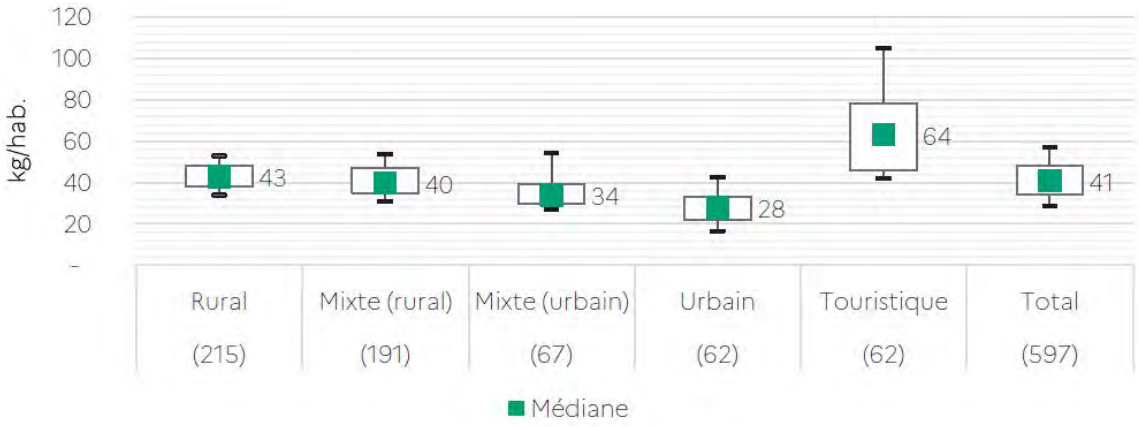
Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Les coûts de collecte du verre dans les zones touristiques sont nettement plus élevés que dans les autres types d'habitat. La typologie d'habitat influence à la fois les quantités collectées et les coûts. Trois modes de collecte sont distingués :

- l'apport volontaire exclusif ;
- la collecte 100 % en porte-à-porte ;
- et les dispositifs mixtes combinant porte-à-porte et/ou points de regroupement avec l'apport volontaire.

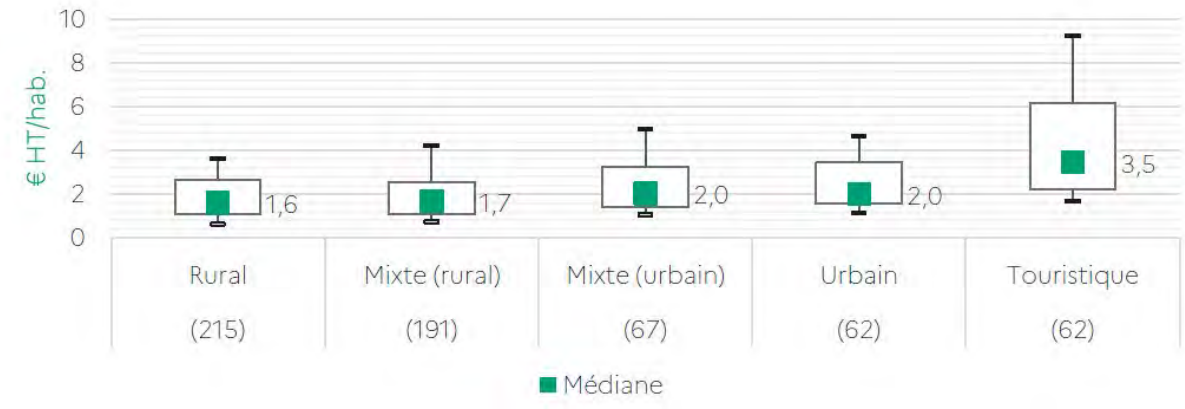
Les habitats les plus denses présentent une part plus importante de dispositifs mixtes ou de collecte en porte-à-porte. Les quantités d'emballages en verre collectées par habitant suivent un gradient décroissant avec la densité : elles sont plus élevées en milieu rural et dans les zones touristiques, et plus faibles en milieu urbain (*cf.* graphique 47). Le ratio élevé observé en habitat touristique s'explique par des tonnages importants rapportés à la seule population permanente. En termes de coût aidé par habitant, les habitats touristiques se distinguent par des coûts plus élevés, du fait de quantités plus importantes et de services adaptés à la fréquentation saisonnière. Les coûts par habitant sont également plus faibles en milieu rural qu'en milieu urbain, avec une tendance à l'augmentation des coûts aidés par habitant lorsque la densité d'habitat croît. En euros par tonne, les coûts sont globalement plus élevés dans les habitats mixtes urbains, urbains et touristiques que dans les habitats ruraux et mixtes ruraux, en lien avec des quantités collectées plus faibles et des moyens de collecte plus coûteux (conteneurs enterrés ou semi-enterrés, recours accru au porte-à-porte).

Graphique 47 : Quantités collectées d'emballages en verre par typologie d'habitat



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Graphique 48 : Coût aidé HT des emballages en verre selon la typologie d'habitat en euros par habitant

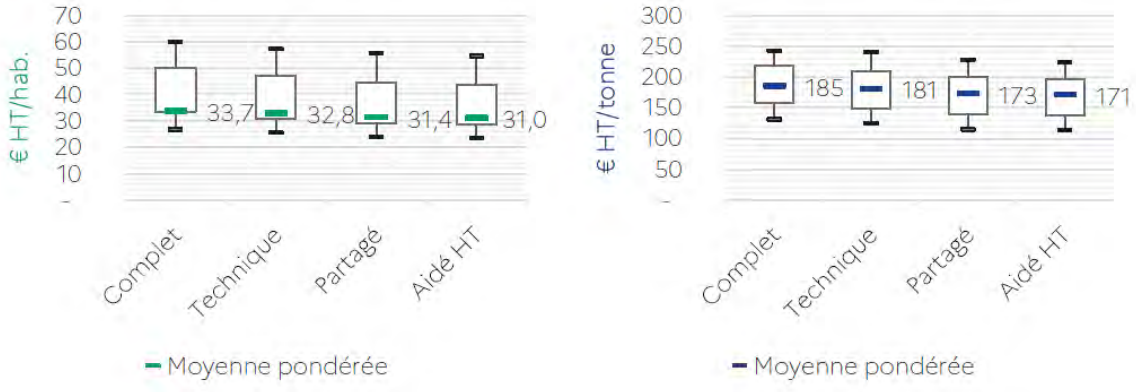


Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

2.4.4. En 2023, le coût aidé des déchetteries est de 31,0 euros HT par habitant, soit 24 % du coût aidé « Tous flux »

En 2023, le coût complet de gestion des déchetteries s'établit à 33,7 € HT/hab. ; la moitié des collectivités se situe entre 33 et 50 € HT/hab. Le coût aidé ressort à 31,0 € HT/hab. (*cf.* graphique 49), avec un intervalle interquartile de 29 à 44 € HT/hab. À l'échelle de la tonne (hors gravats[47]), le coût complet atteint 185 € HT/t (50 % des collectivités entre 158 et 218 € HT/t) et le coût aidé 171 € HT/t. L'effet des produits reste limité : en moyenne, ils réduisent le coût de 2,7 € HT/hab. (écart coût complet / coût aidé), dans un contexte de forte hétérogénéité des recettes selon les territoires.

Graphique 49 : Coûts de synthèse en euros par habitant et euros par tonne



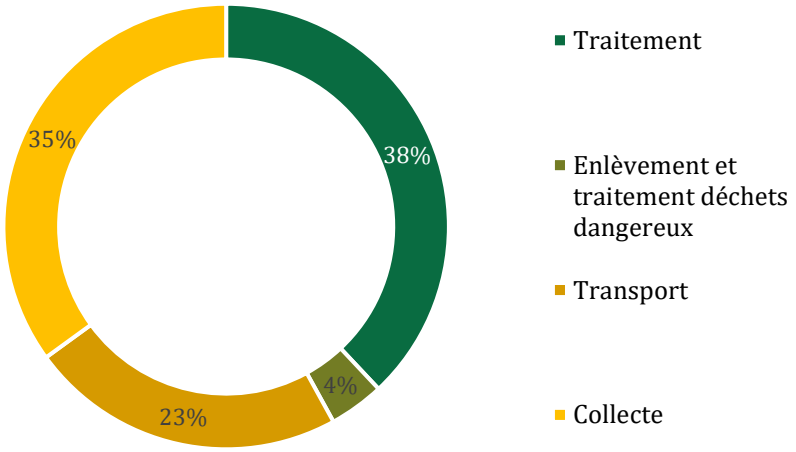
Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Les quantités collectées en déchetteries (hors gravats) sont très dispersées : 50 % des valeurs sont comprises entre 180 et 267 kg/hab. La moyenne s'établit à 181 kg/hab. et se situe proche du 1er quartile, notamment du fait du poids démographique des collectivités urbaines, où les apports par habitant sont plus faibles.

La structure des charges techniques est dominée par deux postes : traitement des déchets non dangereux (38 %) et collecte (35 %), suivis du transport (23 %) ; l'enlèvement et traitement des déchets dangereux représente 4 % (*cf.* graphique 50). En déchetterie, la « collecte » recouvre en pratique le haut de quai (accueil/gardiennage, fluides, amortissements des sites, etc.). En médiane, par habitant, les charges se répartissent à 12,0 € (collecte), 8,1 € (transport), 13,7 € (traitement) et 1,2 € (déchets dangereux). En coût unitaire, cela correspond à 55 € HT/t, 38 € HT/t, 72 € HT/t et 6 €HT/t respectivement (tonnages hors gravats).

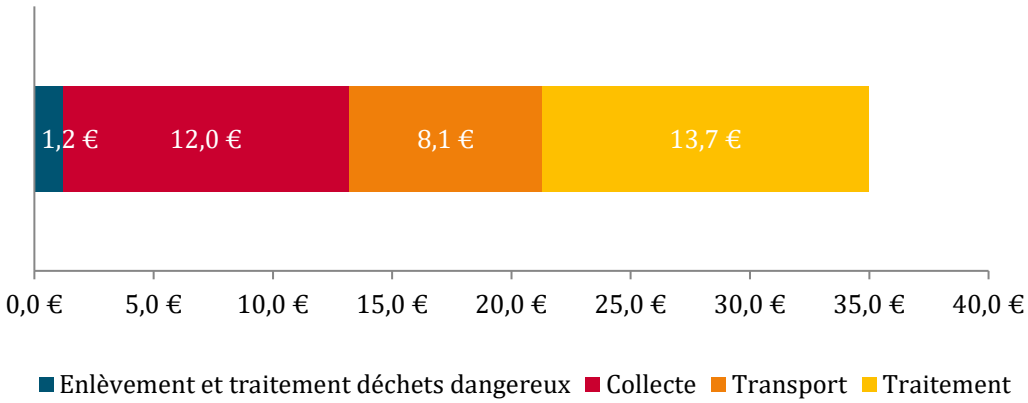
[47] Par convention méthodologique, les quantités de déchets en déchèteries sont exprimées hors gravats, alors que les charges de gestion intègrent l'ensemble des flux, gravats compris. Cette dissymétrie doit être gardée à l'esprit dans toute lecture « €/tonne » et dans les comparaisons interterritoriales.

Graphique 50 : Répartition des charges techniques



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

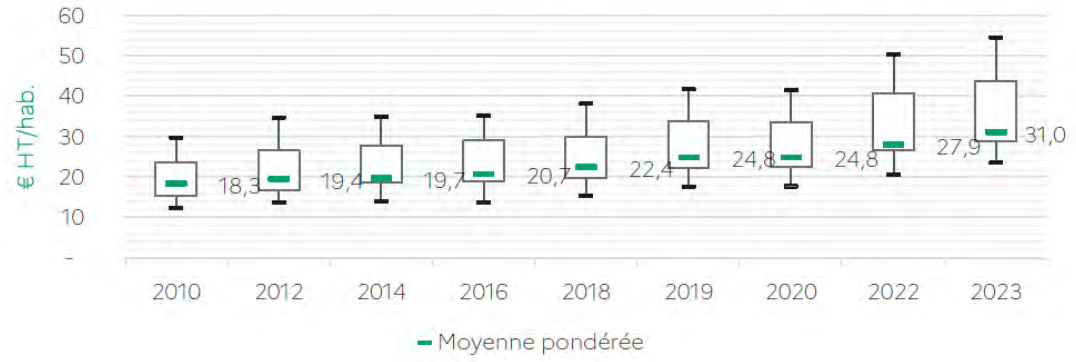
Graphique 51 : Charges de déchetterie en euros par habitant



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

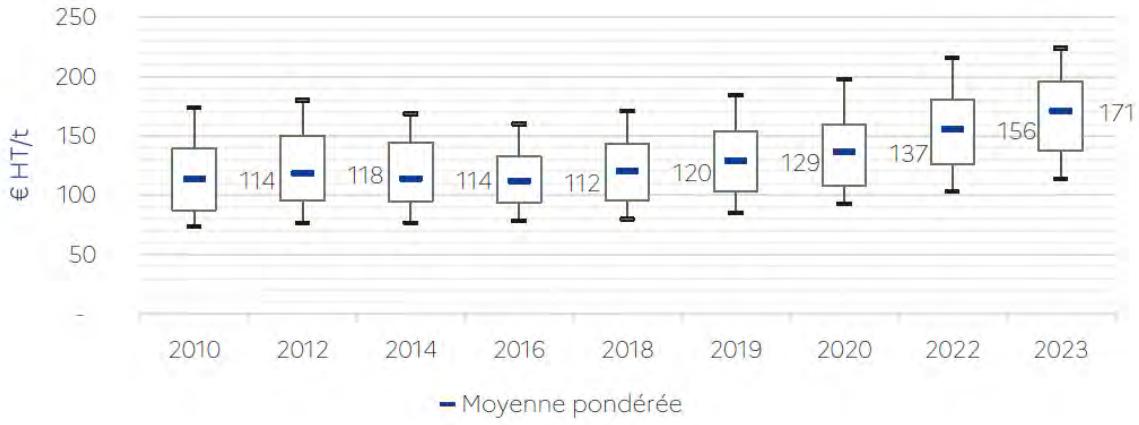
Sur longue période, le coût aidé HT par habitant progresse : 18,3 € HT/hab. en 2010 (moyenne pondérée) contre 31,0 € HT/hab. en 2023 (*cf.* graphique 47), avec une accélération récente (+3 € en 2022 puis +3 € entre 2022 et 2023) après une stabilité en 2020. Le coût aidé par tonne fluctue davantage mais atteint 171 € HT/t en 2023 (*cf.* graphique 48).

Graphique 52 : Evolution du coût aidé HT des déchetteries en euros par habitant (avec moyenne pondérée)



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

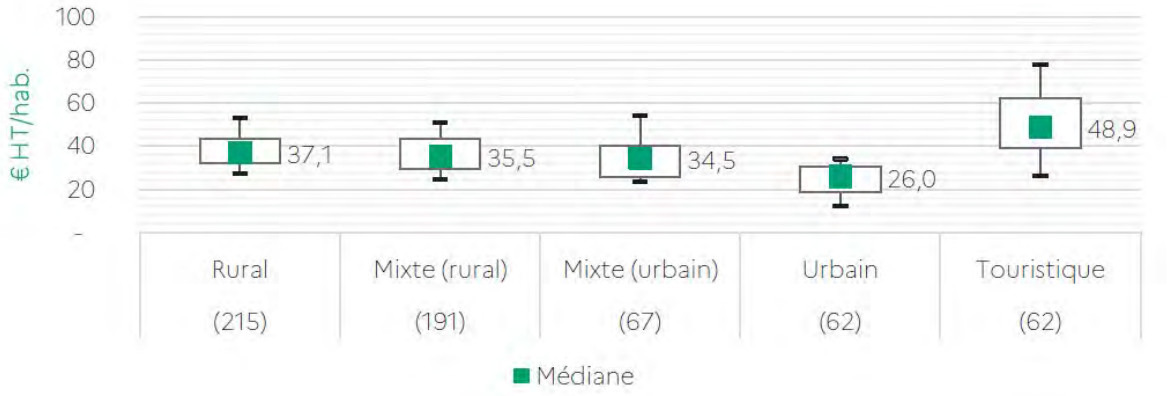
Graphique 53 : Évolution du coût aidé HT des déchetteries en euros par tonne (moyenne pondérée)



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

Enfin, la typologie d'habitat influence fortement les résultats. La population médiane par déchetterie augmente avec la densité (par exemple 6 000 hab. en rural, 26 000 hab. en urbain). La part de déchets verts est plus faible en urbain/touristique, tandis que la part de tout-venant est plus élevée en urbain et « mixte urbain ». Les quantités hors gravats sont médianes à 233 kg/hab. (rural), 224 (mixte rural), 194 (mixte urbain), 133 (urbain) et 262 (touristique). En cohérence, le coût aidé par habitant est plus faible en urbain (26,0 € HT/hab.) et plus élevé en touristique (48,9 € HT/hab.) ; par tonne, les écarts sont plus contenus (ex. 159 € HT/t en rural vs 177 € HT/t en urbain).

Graphique 54 : Coût aidé HT des déchetteries selon la typologie d'habitat en euros par habitant



Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023.

2.5. Les coûts du traitement ont été renchéris sous l'effet de la fiscalité applicable aux installations et de l'évolution des flux entrants

2.5.1. Le parc de traitement comptabilise 1 777 installations en activité en 2022 pour 54,4 millions de tonnes de déchets entrants

L'enquête ITOM de l'Ademe est une enquête nationale portant sur l'ensemble des installations de traitement accueillant des déchets ménagers et assimilés collectés par le service public. Elle vise à décrire et suivre les modes de traitement, les caractéristiques des installations et les quantités traitées. Elle s'inscrit dans une démarche d'observation globale des filières de traitement (tri, traitement thermique et biologique, stockage de déchets non dangereux, centres de tri de déchets d'activité économique sous conditions), tout en excluant certaines installations spécifiques (déchets dangereux, déchetteries, recyclage spécialisé, etc.). Les données recueillies ne couvrent pas la totalité des déchets produits, mais uniquement ceux transitant par les installations enquêtées répondant à des critères précis[48]. Les résultats de l'enquête contribuent au suivi et à l'évaluation des politiques publiques de gestion des déchets, au respect des obligations de *reporting* européen et à l'aide à la décision pour l'ensemble des acteurs de la filière.

Le parc de traitement cumulé comptabilise 1 777 installations en activité en 2022[49]. Entre 2020 et 2022, les quantités de déchets entrants extrapolées dans ces installations ont diminué, passant de 60,7 à 54,4 millions de tonnes (*cf.* tableau 13). Sans qu'il soit possible d'identifier précisément les effets de vases communicants entre les différentes catégories d'installations, près de la moitié de cette baisse, soit environ 3 millions de tonnes, est attribuable aux installations de stockage, d'après l'enquête de l'Ademe[50]. Les volumes de déchets entrants dans les unités de traitement thermique (UVE/UIOM) demeurent globalement stables par rapport à 2020 et convergent, pour la première fois, avec les quantités réceptionnées en installations de stockage.

[48] Ademe, enquête ITOM 2022.

[49] L'enquête menée au titre de l'année 2022 met en évidence une particularité susceptible d'affecter la comparabilité avec les exercices antérieurs, à savoir une proportion de non-répondants plus élevée qu'à l'accoutumée, notamment pour les centres de tri (DMA et DAE) ainsi que pour les plateformes de compostage. Dans la mesure où l'absence de réponse ne traduit pas nécessairement une cessation d'activité, et en l'absence d'éléments attestant d'une fermeture, l'hypothèse retenue est que ces installations étaient toujours en fonctionnement en 2022.

[50] Ademe, enquête ITOM 2022.

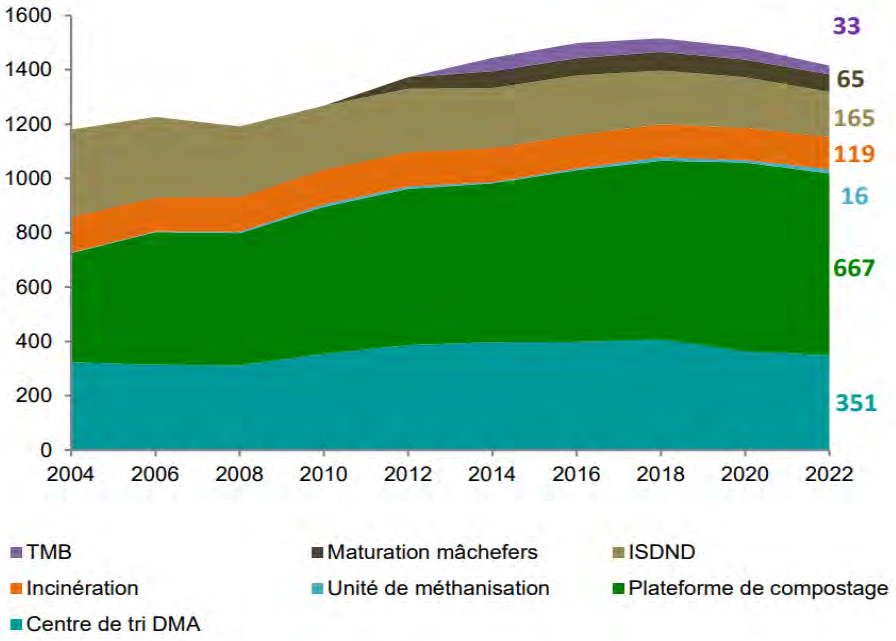
Tableau 13 : Parc d'installations et quantités entrantes issus de l'enquête 2022

Type d'installation	Nombre d'installations	Quantités entrantes (kt)
Centre de tri DMA	351	8 760
Centre de tri DNDAE	361	5 460
Compostage	667	6 788
Méthanisation	16	341
Incinération avec valorisation énergétique	117	14 319
Incinération sans valorisation énergétique	2	55
ISDND	165	14 248
TMB	33	1 879
Installation de maturation de mâchefers	65	2 560
Total	1 777	54 410

Source : Ademe, enquête ITOM 2022. Légende : DMA=déchets ménagers et assimilés ; DNDAE=déchets non dangereux d'activité économique ; ISDND=installation de stockage des déchets non dangereux ; TMB=tri mécano-biologique.

Depuis 2004, le parc des installations de traitement des déchets ménagers et assimilés a connu une évolution marquée par une montée en puissance des filières de valorisation, en particulier le compostage et la méthanisation, tandis que les capacités d'incinération et de stockage tendent à se stabiliser ou à diminuer sur la période récente (*cf.* graphique 55).

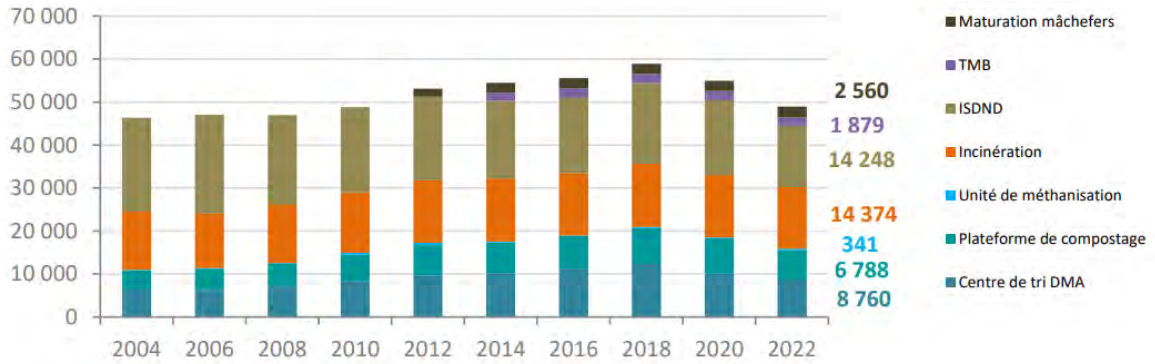
Graphique 55 : Évolution du parc d'installations de traitement depuis 2004 (en nombre d'installations)



Source : Ademe, enquête ITOM 2022.

En 2022, la diminution des quantités de déchets traitées au sein du parc d'installations s'explique principalement par trois facteurs. En premier lieu, une forte réduction des déchets orientés vers les installations de stockage est observée. Après une baisse d'environ 1,4 million de tonnes entre 2018 et 2020 (*cf.* graphique 56), en partie imputable à la crise sanitaire et au ralentissement de l'activité économique, cette tendance s'est accentuée entre 2020 et 2022, avec 3,1 millions de tonnes supplémentaires en moins. Cette évolution peut être liée aux effets conjugués de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), qui limite le recours au stockage, et à la trajectoire de hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). En second lieu, des effets de vases communicants entre les centres de tri dédiés aux déchets ménagers et assimilés (DMA) et ceux traitant les déchets non dangereux des activités économiques (DNDAE) sont constatés. Ces évolutions sont associées à une diminution du nombre de répondants pour ces deux catégories d'installations, suggérant que la baisse observée relève en partie d'un effet d'enquête, d'après l'Ademe. Enfin, une diminution marquée des quantités de déchets entrants sur les plateformes de compostage est relevée. Celle-ci résulte à la fois d'un effet d'enquête, avec un taux de réponse inférieur de 20 % par rapport à 2020, et d'un facteur conjoncturel, les précipitations cumulées en France en 2022 ayant été inférieures de 15 % à celles de 2020, ce qui a pu limiter la production de déchets verts traités sur ces installations.

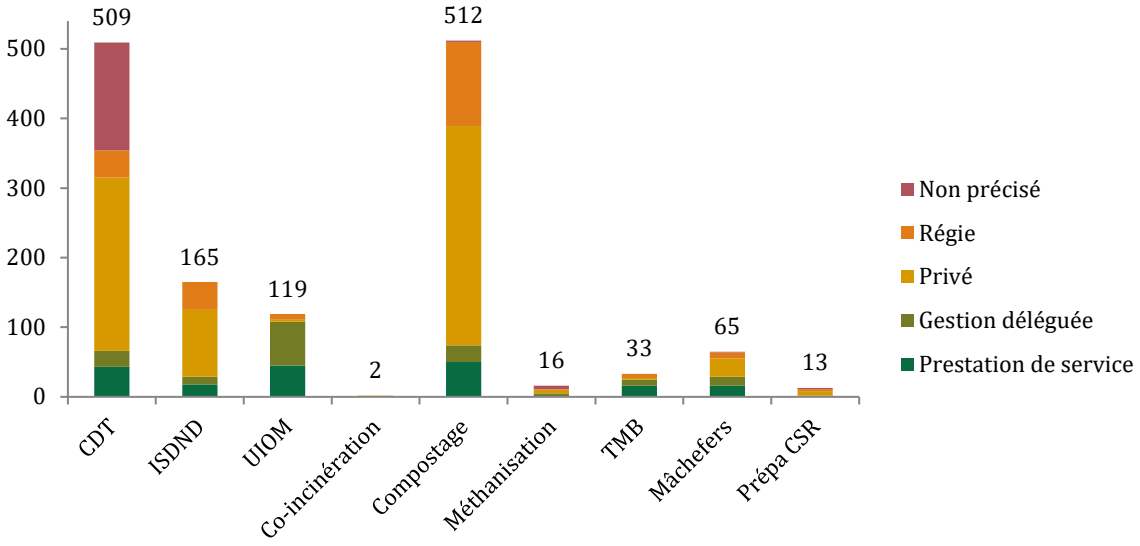
Graphique 56 : Evolution des quantités de déchets entrants dans les installations (en milliers de tonnes)



Source : Ademe, enquête ITOM 2022.

La répartition de la propriété des installations de traitement en 2022 met en évidence une prédominance du secteur privé, avec toutefois des configurations contrastées selon les filières. Les centres de tri et les plateformes de compostage constituent les parcs les plus importants en nombre d'installations, majoritairement détenues par des opérateurs privés (*cf.* graphique 51), même si la gestion déléguée et, dans une moindre mesure, la régie publique demeurent présentes. Les installations d'incinération et de co-incinération apparaissent plus limitées en nombre et relèvent principalement d'une gestion privée ou déléguée. À l'inverse, certaines filières plus spécifiques, telles que la méthanisation, le traitement mécano-biologique ou la maturation des mâchefers, se caractérisent par des parcs réduits et des modèles de propriété plus diversifiés.

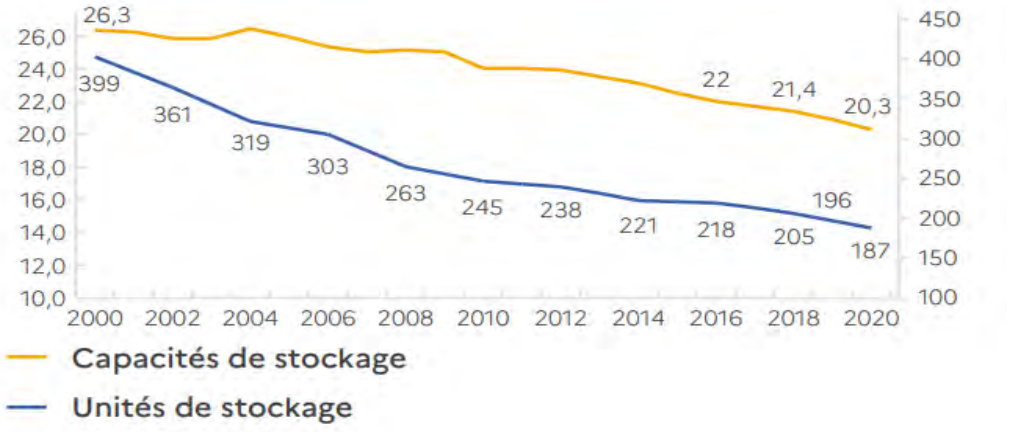
Graphique 57 : Répartition de la propriété des installations de traitement en France en 2022 (entre public et privé, en nombre d'installations)



Source : Ademe, enquête ITOM 2022. Légende : CDT = centre de tri ; ISDND = installations de stockage des déchets non dangereux ; UIOM = usine d'incinération des ordures ménagères ; TMB = traitement mécano-biologique ; CSR = combustible solide de récupération.

L'enquête ITOM illustre un recul marqué et continu des capacités de stockage des déchets non dangereux sur la période 2000-2020. Le nombre d'installations de stockage des déchets non dangereux (ISDND) est passé de 399 unités en 2000 à 187 en 2020, soit une diminution de plus de 50 % (*cf.* graphique 58). Parallèlement, les capacités annuelles de stockage ont reculé de 26,3 millions de tonnes à 20,3 millions de tonnes sur la même période, soit une baisse d'environ 6 millions de tonnes (-23 %). Cette évolution traduit une restructuration profonde du parc, combinant fermetures d'installations et réduction progressive des capacités autorisées, en cohérence avec les orientations nationales visant à limiter le recours au stockage.

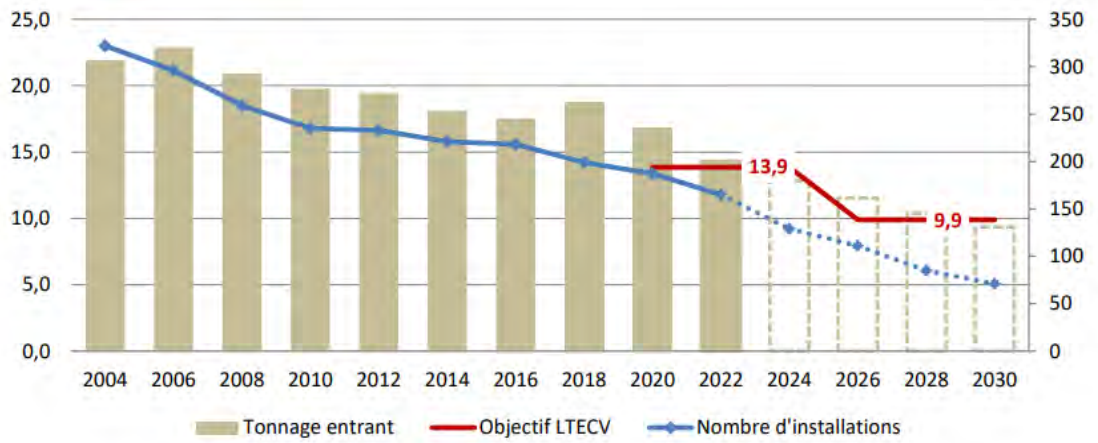
Graphique 58 : Evolution du parc des ISDND (axe de droite, en nombre d'unités) et des capacités annuelles de stockage (axe de gauche, hors DROM-COM, en Mt)



Source : Ademe, enquête ITOM 2022.

À l'horizon 2030, le cumul des capacités résiduelles autorisées des ISDND est estimé à 151 millions de tonnes, ce qui représente une autonomie nationale globale de 10,6 années (*cf.* graphique 59). Cette estimation repose sur l'hypothèse d'une stabilité des capacités réglementaires et de volumes annuels entrants identiques à ceux observés en 2022 (soit 14,2 Mt/an). Selon une méthode de calcul inchangée, l'autonomie progresserait ainsi de 0,4 année par rapport à 2020. Toutefois, ces résultats doivent être interprétés avec prudence en raison de l'hétérogénéité des pratiques de réponse à l'enquête mobilisée pour cet indicateur. En outre, les données disponibles ne font pas toujours l'objet de mises à jour régulières, et les décisions préfectorales sont exprimées selon des modalités variables (quantités autorisées par an, volumes globaux, présence ou non d'une échéance temporelle, etc.).

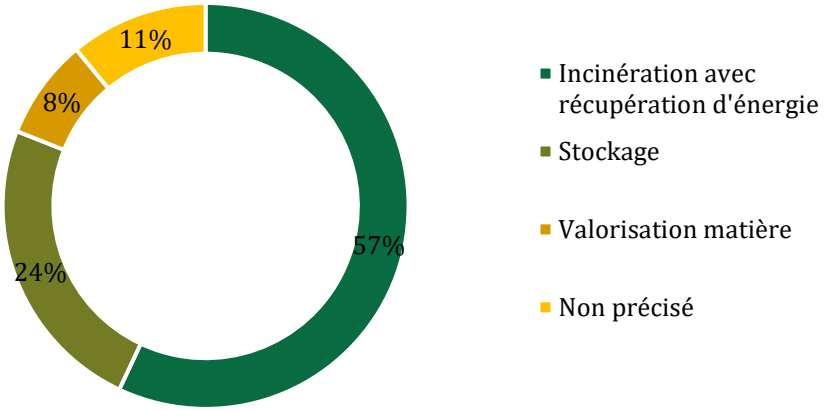
Graphique 59 : Projections des capacités et tonnages entrants d'ici 2030
(autonomie nationale globale en années (axe de gauche) et capacités restantes autorisées en millions de tonnes (axe de droite))



Source : Ademe, enquête ITOM 2022.

En 2022, la préparation de CSR à partir de DMA reste une activité encore limitée avec 13 installations recensées ayant traité 367,6 kt de déchets entrants, les données sur la co-incinération et les chaufferies CSR restant insuffisantes pour une exploitation statistique robuste. Les installations de préparation affichent une performance moyenne d'environ 63 % de production de CSR, pour une part de refus proche de 29 %, un niveau comparable aux centres de tri de DMA (refus généralement compris entre 15 et 30 %) et nettement inférieur à certains centres de tri de DAE où les refus peuvent dépasser 50 %. En sortie de préparation, la majorité des flux est bien orientée vers la valorisation énergétique : 63 % des CSR produits, correspondant à 57 % des déchets entrants, sont effectivement utilisés comme combustibles, principalement en incinération avec récupération d'énergie, tandis que les refus de préparation sont majoritairement dirigés vers le stockage (*cf.* graphique 60). Les autres débouchés restent marginaux, avec environ 8 % en valorisation matière et une part résiduelle non précisée, confirmant que la filière CSR contribue déjà à détourner des déchets du stockage, mais avec des marges de progression sur l'optimisation des rendements, la réduction des refus et la viabilité économique de la filière.

Graphique 60 : Débouchés des CSR en 2022



Source : Ademe, enquête ITOM, 2022.

La filière des combustibles solides de récupération est une filière en cours de structuration, portée par la loi AGEC et s'inscrivant dans un contexte de capacités de valorisation énergétique limitées et d'évolution des gisements, marquée par une augmentation des refus de tri. Le CSR est valorisé principalement en chaufferies dédiées ou en co-incinération industrielle, pour la production de chaleur, dans un contexte de tensions sur les prix de l'énergie et sur les ressources en biomasse. Son développement reste toutefois contraint par des freins économiques et organisationnels, tels que les coûts d'investissement, la structuration des flux, la visibilité des débouchés énergétiques et la gestion des résidus de combustion. Les performances environnementales de la filière sont variables et fortement dépendantes des configurations techniques, des usages énergétiques et des modalités de comptabilisation des émissions de CO_2, les bilans étant plus favorables pour des usages de chaleur continus et lorsqu'une approche cycle de vie est retenue (*cf.* encadré 6). Les évaluations prospectives montrent un potentiel de développement réel mais encadré par la disponibilité de biomasse dans les refus de tri et par les exigences de teneur biogénique, conduisant à un potentiel chiffré de l'ordre de 3 Mt à horizon 2030 et de 3 à 4 Mt à horizon 2040. À ces niveaux, la filière contribuerait à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à la limitation du recours au stockage, sous réserve d'une planification adaptée des capacités de préparation, des débouchés énergétiques et des exutoires pour les résidus.

Encadré 6 : Filière CSR

La filière des combustibles solides de récupération (CSR) est une filière en structuration à l'interface déchets-énergie-climat, portée par des objectifs réglementaires et un besoin croissant d'alternatives au stockage. La loi AGEC fixe notamment des orientations fortes : réduction du stockage des DNDNI, obligation de tri préalable à l'élimination et 70 % de valorisation énergétique des déchets non recyclables d'ici 2025. Dans le même temps, les capacités de valorisation énergétique apparaissent insuffisantes et difficilement extensibles, alors que le gisement se transforme (diminution des OMR, augmentation des refus de tri et des encombrants), ce qui renforce l'intérêt d'une valorisation sous forme de CSR.

Le CSR vise un double objectif opérationnel et climatique : détourner des déchets non dangereux non inertes du stockage et substituer des combustibles fossiles dans les usages industriels et certains réseaux de chaleur. Concrètement, le CSR est valorisé dans des chaufferies dédiées ou en co-incinération, par exemple dans des cimenteries, afin de produire de la chaleur (et parfois de l'électricité en cogénération). Dans un contexte de hausse des prix de l'énergie, de renchérissement des quotas carbone et de tensions sur l'accès à la biomasse, le CSR constitue une option d'approvisionnement compétitive pour certaines industries, sous réserve de sécuriser des débouchés et des contrats compatibles avec les profils de besoins énergétiques.

Le développement de la filière reste toutefois contraint par des freins économiques et industriels, malgré des soutiens publics via les appels à projets « Énergie CSR ». Les principaux blocages identifiés portent sur des coûts d'investissement en hausse, une structuration encore hétérogène des flux, l'absence de modèles économiques stabilisés, une visibilité insuffisante sur les débouchés énergétiques, ainsi qu'une planification encore insuffisante des résidus de combustion (mâchefers et REFIOM). Autrement dit, au-delà de l'existence d'un gisement, la question centrale est la viabilité économique des projets (CAPEX/OPEX, sécurisation des volumes, qualité combustible, exutoires pour résidus, revenus énergie/carbone).

Les perspectives quantitatives montrent un potentiel de développement dimensionné à court terme par le gisement mobilisable et par la contrainte de biogénie demandée par les clients. Le gisement potentiel de CSR issu des refus de tri (DAE et DMA) est estimé entre 7,4 et 12,7 Mt à horizon 2030, et entre 7,4 et 20,6 Mt à horizon 2040 (sans contrainte sur la teneur biogénique). À l'échéance 2030, la demande techniquement substituable (exprimée en équivalent CSR) est supérieure au gisement, ce qui signifie que c'est bien l'offre disponible qui est dimensionnante. À fin 2023, la demande attendue des installations en fonctionnement ou en projet est estimée à 2,8 Mt (après pondération du taux de succès), et la capacité de préparation en fonctionnement à 2,5 Mt, ce qui indique qu'il reste une marge pour de nouveaux projets, sous réserve de sécuriser les conditions économiques.

Le potentiel territorial se concentre dans quelques régions et appelle une approche de développement ciblée « gisement + débouchés ». Les régions présentant le plus fort potentiel pour de nouveaux projets de préparation et d'utilisation sont Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France et Île-de-France ; le Grand Est présente aussi un potentiel marqué, notamment pour la préparation (le potentiel d'utilisation y étant plus modéré). L'étude souligne toutefois les limites d'une lecture strictement régionale (données, extrapolations, projets non publics) et recommande de valider la demande effective de CSR projet par projet, selon des conditions économiques réellement viables

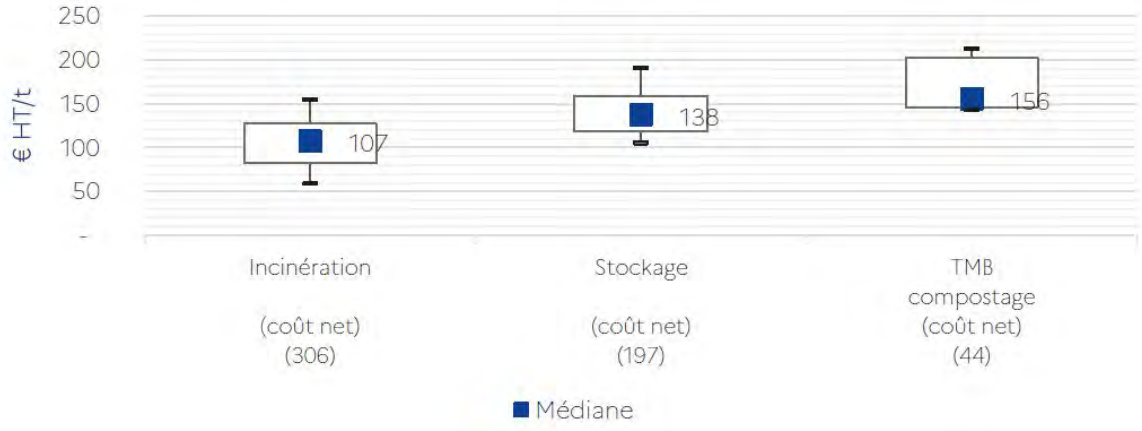
Source : Ademe, Déchets d'activités économiques et combustibles solides de récupération, janvier 2025.

2.5.2. Le coût du traitement des DMA augmente de façon continue, sous l'effet combiné de la fiscalité applicable aux installations de traitement et d'incidents affectant leur fonctionnement

2.5.2.1. Le coût de traitement des OMR constitue un levier efficace mais inégal pour faire appliquer la hiérarchie des modes de traitement

En 2023, le coût de traitement médian des OMR s'élève à 107 €/t pour l'incinération et à 138 €/t pour le stockage (*cf.* graphique 61), d'après le référentiel des coûts de l'Ademe[51]. Afin de garantir une comparaison des coûts sur des bases homogènes, l'analyse de l'Ademe repose sur le coût net, entendu comme le coût après déduction des recettes éventuelles issues de la vente de matériaux ou d'énergie. Les résultats relatifs au procédé TMB–méthanisation ne sont pas présentés, le nombre de valeurs disponibles étant inférieur au seuil de représentativité retenu (9 valeurs).

Graphique 61 : Charges de traitement des OMR par mode de traitement par tonne en 2023



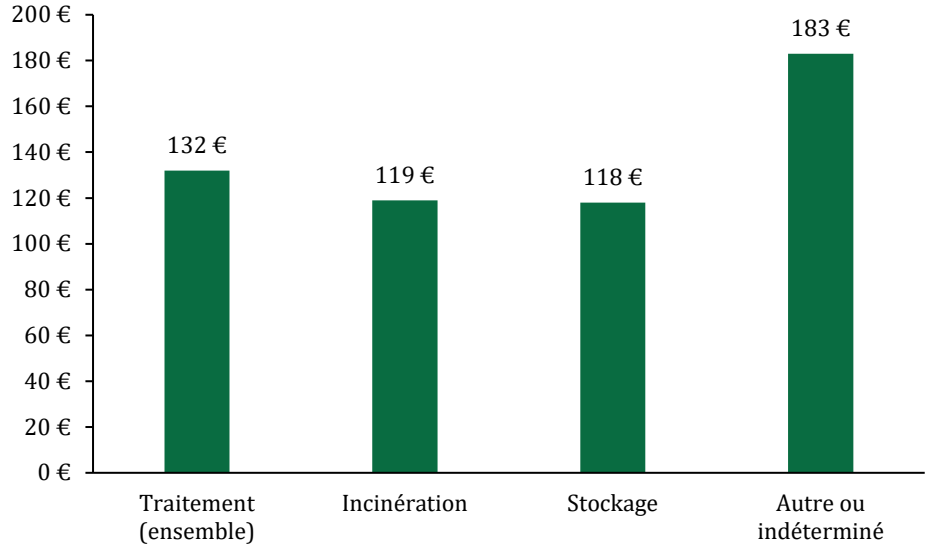
Source : Ademe.

Ces coûts de traitement présentent toutefois des niveaux hétérogènes selon les territoires. Par exemple, le coût médian des charges de traitement, tous modes de traitement confondus, s'établit à 132 € par tonne en région Auvergne-Rhône-Alpes (AURA)[52]. Lorsque l'on distingue les principales filières, ce coût atteint 119 € par tonne pour l'incinération et 118 € par tonne pour le stockage. La catégorie « autre ou indéterminé » regroupe les collectivités recourant à des installations de traitement mécano-biologique (TMB), ainsi que celles ne disposant pas d'un mode de traitement majoritaire, leur exutoire étant réparti entre le stockage et l'incinération. Il convient de préciser que les données présentées sont issues des collectivités exerçant la compétence collecte. Pour les collectivités adhérentes à un syndicat de traitement, les coûts de traitement exprimés en euros par tonne peuvent apparaître décorrélés des coûts réels, en raison des modalités de refacturation mises en œuvre par ces syndicats.

[51] Ademe, novembre 2025, *Référentiel des coûts du service public de gestion des déchets en France hexagonale - données 2023*

[52] Ordec Auvergne-Rhône-Alpes, Référentiel des coûts 2022 de la gestion des déchets en région Auvergne Rhône-Alpes, janvier 2025.

Graphique 62 : Coût de traitement des OMR en €/tonne par mode de traitement



Source : Ordec Auvergne-Rhône-Alpes, Référentiel des coûts 2022 de la gestion des déchets en région Auvergne Rhône-Alpes, janvier 2025

2.5.2.2. La hausse de la taxe générale sur les activités polluantes a contribué à renchérir le coût de l'incinération et de l'enfouissement des ordures ménagères résiduelles de manière différenciée, afin de préserver la hiérarchie des modes de traitement

L'écart des coûts de traitement entre l'enfouissement et l'incinération est notamment entretenu par l'évolution dynamique de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

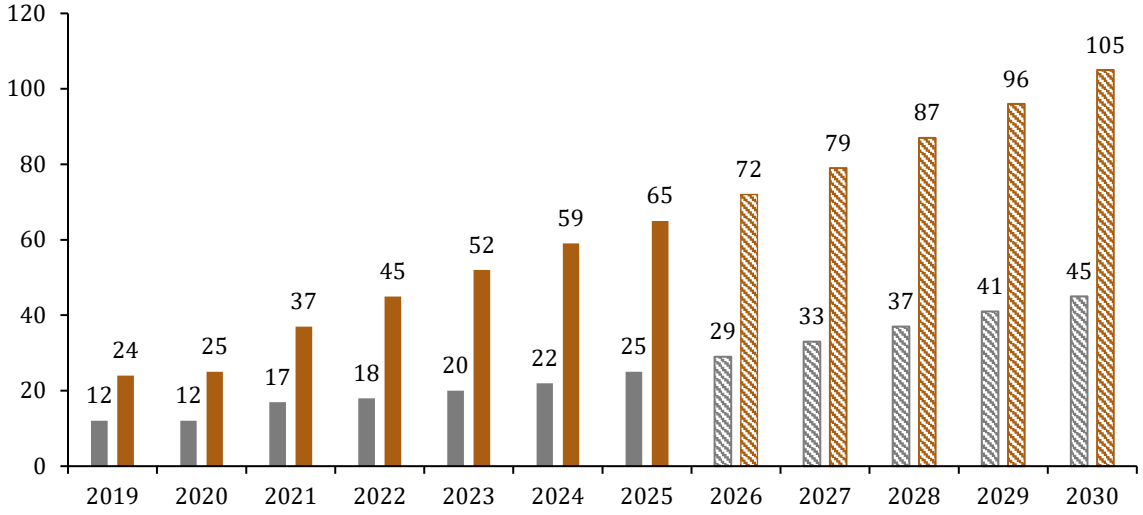
Depuis 1993[53], les entreprises et les collectivités doivent en effet s'acquitter d'une taxe suivant la voie de traitement vers laquelle sont dirigés leurs déchets dangereux ou non[54]. Devenue TGAP avec la loi de finances de 1999, cette taxe est divisée en plusieurs composantes, réduites à ce jour au nombre de quatre (matériaux d'extraction ; lessives ; substances polluantes ; déchets), et perçue sur les produits éliminés en stockage (enfouissement) ou, depuis 2009, en incinération.

Le barème de la TGAP a connu une forte croissance depuis sa mise en place, visant à renchérir le coût du stockage pour ainsi préserver la compétitivité des modes de traitement plus vertueux. Les barèmes de la taxe ont en effet connu une forte augmentation entre 2009 et 2024, à hauteur de + 320 % pour la taxe sur le stockage et + 243 % pour la taxe sur l'incinération. Cette hausse est particulièrement marquée depuis la loi de finances initiale pour 2019, qui a acté une trajectoire haussière progressive du barème de la TGAP jusqu'en 2025, que le projet de loi de finances pour 2026 a proposé de prolonger (*cf.* graphique 63). Simultanément, les mécanismes de réfactions de la TGAP, qui permettent des réductions du taux de base en fonction des performances environnementales des installations, ont été supprimés à partir de 2025 pour l'enfouissement, et maintenus pour l'incinération.

[53] La loi de finances pour 1993 prévoyait une taxe de 20 francs par tonne sur la mise en décharge des déchets.

[54] La TGAP est codifiée aux articles 266 *sexies* à 266 *undecies* du code des douanes.

Graphique 63 : Evolution des tarifs de la TGAP sur l'enfouissement et l'incinération (en €/tonne)



Source : Mission d'après les données de la Direction du budget.

Note : Les tarifs de la TGAP varient selon le type d'installations et leur performance. Les tarifs présentés dans ce tableau sont, pour les années 2019 à 2025, ceux appliqués le plus communément aux installations en France et, pour les années 2026 à 2030, les tarifs appliqués aux installations dont la performance est inférieure à 65 %.

Note : Les données relatives aux années 2026 à 2030, représentées par des zones hachurées, sont celles proposées par le projet de loi de finances pour 2026.

Cette hausse marquée de la TGAP appliquée aux installations de stockage contribue à renchérir le coût de l'enfouissement. Les collectivités dont le mode principal de traitement des OMR est le stockage subissent ainsi une hausse médiane des coûts unitaires de traitement d'environ 20 €/t entre 2022 et 2023 (*cf.* graphique 64). Cette évolution ne s'explique toutefois pas uniquement par l'augmentation de la TGAP, celle-ci rendant principalement compte des hausses les plus faibles, la majorité des collectivités (90 %) enregistrant une augmentation inférieure à 6 €/t. Les augmentations plus élevées peuvent en revanche être mises en relation avec la réduction des capacités d'enfouissement résultant de la mise en œuvre de la loi AGEC.

Graphique 64 : Évolution du coût de traitement des OMR (stockage) entre 2022 et 2023, en euros HT par tonne

Source : Ademe, référentiel des coûts 2025 (données 2023).

À l'échelle de la région AURA[55] par exemple, l'analyse des coûts met en évidence une augmentation des coûts de traitement principalement concentrée sur le stockage des déchets. Entre 2019 et 2022, le coût unitaire de l'enfouissement progresse de 17 €/t, soit une hausse de 17 %, passant de 101 €/t à 118 €/t (*cf.* tableau 14). À l'inverse, le coût unitaire de l'incinération demeure relativement stable sur la période considérée, avec une augmentation limitée à 1 €/t, soit +0,9 %, passant de 118 €/t en 2019 à 119 €/t en 2022.

Cette évolution différenciée des coûts s'explique majoritairement par l'augmentation de la TGAP. Pour le stockage, l'augmentation de la TGAP représente entre 21 et 23 €/t, selon la catégorie d'installation, et explique ainsi environ les deux tiers de la hausse observée. S'agissant de l'incinération, la progression de la TGAP est plus modérée, de l'ordre de 5 à 8 €/t, en fonction du type d'unité d'incinération, contribuant de manière plus marginale à l'évolution du coût global.

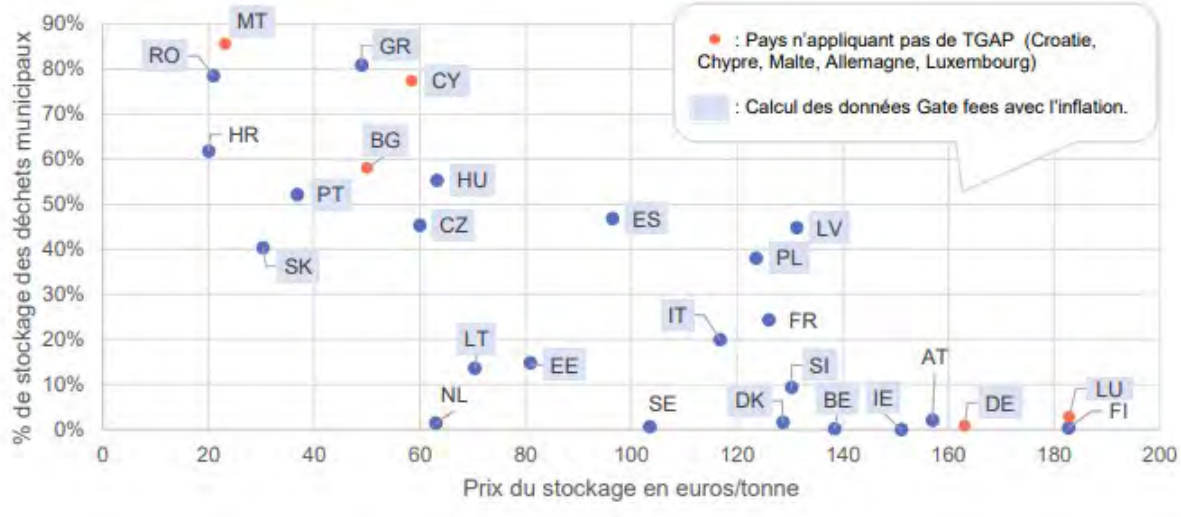
Tableau 14 : Evolution des coûts de traitement des OMR entre 2019 et 2022

Mode de traitement	Données 2019 (€/tonne)	Données 2022 (€/tonne)
Incinération	118 € / tonne	119 € / tonne
Stockage	101 € / tonne	118 € / tonne

Source : Ordec Auvergne-Rhône-Alpes, Référentiel des coûts 2022 de la gestion des déchets en région Auvergne Rhône - Alpes, janvier 2025.

Une corrélation est observée entre l'augmentation progressive du barème de la TGAP et la diminution des quantités stockées et incinérées. Selon le SDES, les quantités stockées et incinérées auraient en effet baissé, respectivement, de -20 % et -3 % entre 2016 et 2022, tandis que le barème de TGAP sur le stockage, et moins significativement sur l'incinération, augmentaient. Cet effet de la taxation sur les quantités de déchets enfouis est confirmé par la comparaison européenne (*cf.* graphique 65), en particulier pour les pays appliquant une TGAP.

Graphique 65 : Part du stockage des déchets municipaux selon le prix du stockage – données 2022



Source : Ademe/DGPR.

[55] Ordec Auvergne-Rhône-Alpes, Référentiel des coûts 2022 de la gestion des déchets en région Auvergne Rhône – Alpes, janvier 2025.

Toutefois, la hausse de la TGAP peut aussi générer des inégalités entre territoires, en fonction des infrastructures de traitement dont ils disposent. Les simulations réalisées par une entreprise entendue par la mission montrent qu'en raison de la dépendance au stockage de certains territoires ruraux, le surcoût lié à la TGAP entre 2019 et 2030 atteindrait environ +61 € par foyer rural (pour 0,72 tonne de déchets stockés), contre seulement +8 € pour un foyer urbain (pour une tonne de déchets incinérés), alors même qu'un foyer rural produit moins de déchets qu'un foyer urbain.

2.5.2.3. Cette hausse des coûts de l'incinération pourrait être d'autant plus marquée en cas d'inclusion de ce mode de traitement dans le système européen de quotas carbone

Les installations d'incinération pourraient prochainement être soumises à la fiscalité européenne des quotas carbone. Dans le cadre de la révision de la directive *EU Emissions Trading System* (*EU ETS)*, la Commission Européenne doit réaliser avant le 31 juillet 2026 une étude d'évaluation des impacts environnementaux et économiques liés à l'inclusion des unités de valorisation énergétique (UVE) dans le marché carbone. Pour rappel, l'*EU ETS*, ou système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (SEQE-UE), est un mécanisme mis en place depuis 2005 afin d'encourager la réduction des émissions de GES pour les secteurs les plus émetteurs. Ce système restreint le volume de GES pouvant être émis par les secteurs concernés via un plafond d'émission fixé au niveau européen, qui est abaissé au fil du temps, au regard de l'objectif de réduction, fixé à -62 % d'ici 2030 par rapport à 2005. Si l'étude s'avérait concluante, cette inclusion de l'incinération dans l'*EU ETS* pourrait être transposée en France avant la fin de l'année 2028, avec possibilité de dérogation jusqu'au 31 décembre 2030.

Toutefois, cette extension de l'*EU ETS* à l'incinération des déchets exposerait ce secteur à la volatilité du marché, susceptible de déstabiliser la filière. En effet, l'*EU ETS* est par construction volatile, et cette volatilité infra-annuelle pourrait impacter l'équilibre des contrats entre les collectivités et les opérateurs d'UVE de déchets, avec un coût de traitement d'un déchet en valorisation énergétique qui pourrait varier de +/- 7 % autour de sa valeur moyenne anticipé d'après l'analyse de la volatilité historique de l'*EU ETS*.

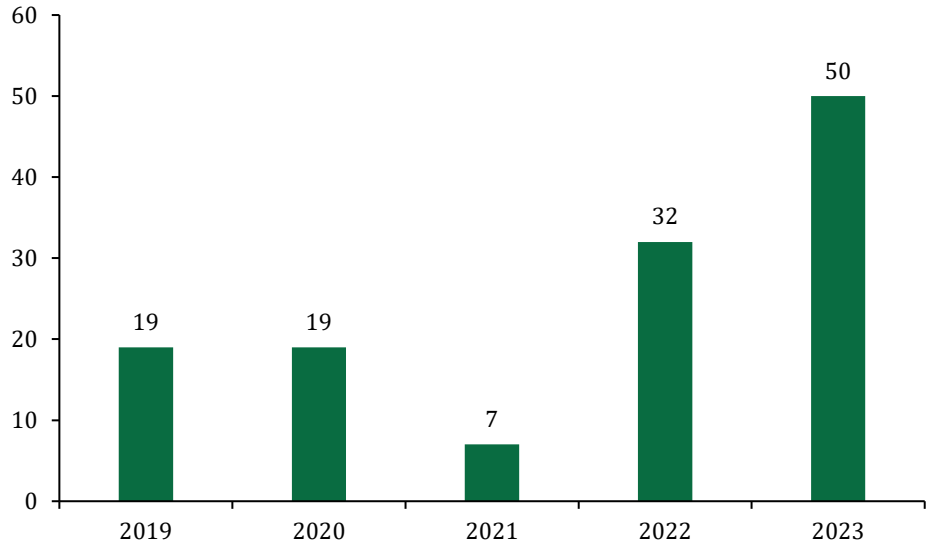
De surcroît, l'inclusion de l'incinération des déchets dans l'*EU ETS* pourrait générer d'importants surcoûts de fonctionnement pour les UVE, lesquels pourraient se répercuter sur l'ensemble du SPGD. Le montant de ces surcoûts estimés varie selon les études et les hypothèses que celles-ci retiennent.

Le détail de ces chiffrages est exposé dans l'annexe III.

2.5.2.4. La multiplication des incidents d'exploitation contribue également, de manière directe comme indirecte, à renchérir le coût de fonctionnement des installations de traitement des déchets

Dans l'ensemble de la filière, la charge des sinistres graves (sinistres supérieurs à 2 M€) est passée de 19 M€ en 2019 à 50 M€ en 2023 (*cf.* graphique 66).

Graphique 66 : Évolution de la charge des sinistres graves dans la filière déchets (2019-2023, en M€)



Source : France Assureurs.

La multiplication des sinistres graves touchant les installations de tri et traitement des déchets procède d'une multiplication difficilement maîtrisable de déchets dangereux placés indûment dans les OMR. Les nombreux incendies dans les centres de tri, tels que celui du Syctom à Paris le 7 avril 2025, et les explosions dans les UVE, sont en effet causés principalement par deux types de déchets mal triés : les bonbonnes de protoxyde d'azote (*cf.* encadré 7) et les batteries au lithium, dont le traitement dans des filières inadaptées accroît le risque d'accidents.

Encadré 7 : Les conséquences de la multiplication des bonbonnes de protoxyde d'azote pour les installations de traitement des déchets

Depuis cinq ans, le Syndicat national du traitement et de la valorisation des déchets urbains et Assimilés (SVDU) observe une augmentation du nombre d'incidents survenus au sein des installations françaises d'incinération d'ordures ménagères et assimilées, liés à l'explosion de bouteilles de protoxyde d'azote[56]. Cette évolution est corrélée à la hausse de l'usage détourné de ce gaz à des fins récréatives, en particulier parmi les publics jeunes. Ainsi la Direction générale de la prévention des risques a-t-elle recensé, sur 48 des 119 incinérateurs en activité, 148 explosions de bouteilles de protoxyde d'azote ayant conduit à un arrêt technique non programmé, au cours de l'année 2024[57].

Sur le plan technique, les bouteilles de protoxyde d'azote, initialement destinées à des usages professionnels ou domestiques (secteurs culinaire, médical ou automobile), présentent un risque élevé lorsqu'elles sont introduites dans les flux de déchets :

- lors de la collecte : cachées dans le flux d'OMR, elles peuvent se trouver introduites dans les bennes à ordures ménagères (BOM) et y exploser sous la pression des compacteurs ;
- lors du traitement par incinération : l'exposition à la chaleur des fours d'incinération entraîne la dilatation du gaz résiduel, susceptible de provoquer des explosions. Ces événements occasionnent des dommages matériels, des interruptions d'exploitation et des risques accrus pour la sécurité des personnels. Lorsqu'elles n'explosent pas, les bouteilles se retrouvent dans les résidus d'incinération, ou mâchefers. A titre illustratif, un incinérateur a mené en 2023 une comptabilisation des bouteilles de protoxyde d'azote retrouvées dans les mâchefers et a abouti à une moyenne sur 15 jours de 60 bouteilles par jour[58].

Les explosions concerneraient environ un tiers des installations françaises et génèrent des pertes économiques estimées entre 15 et 20 M€ par an par les opérateurs de la filière[59]. Elles entraînent des dégradations des équipements (fours, chaudières et infrastructures associées), provoquant des arrêts de production compris entre 20 et 40 heures, pour des coûts de réparation pouvant atteindre 200 000 € par incident, ainsi que des pertes de recettes. Par ailleurs, ces incidents exposent les opérateurs à des risques de blessures graves, incluant brûlures, contusions et lésions internes liées aux effets de souffle. À titre illustratif, la Métropole européenne de Lille, qui estime à 25 tonnes la quantité de bonbonnes entrant chaque année dans ses UVE depuis 2022, contre seulement une à deux tonnes en 2020, évalue à plus d'un million d'euros le préjudice financier associé à la vingtaine d'arrêts de ses unités à la suite d'explosions.

La limitation du flux de circulation des bonbonnes, conjuguée à la structuration de leur filière de collecte et de traitement, peut permettre de limiter ces préjudices. En amont, les maires et les préfets peuvent compléter l'application de la loi du 1er juin 2021[60], en prenant des arrêtés qui interdisent l'abandon de ces bonbonnes dans l'espace public[61] ou encadrent leur commercialisation[62]. En aval, la prise en charge par une filière REP telle que la filière des déchets diffus spécifiques[63] peut aussi contribuer à améliorer la prise en charge de ces déchets et leur réorientation vers les infrastructures appropriées.

Source : Mission

Cette augmentation des dommages entraîne simultanément une augmentation des primes d'assurances qui renchérissent le coût de fonctionnement des installations de traitement des déchets. Ainsi, selon la fédération professionnelle des entreprises du recyclage (FedERec), les primes d'assurances des installations de traitement de déchets ont été multipliées par trois entre 2010 et 2020. Parmi les 124 filières suivies par France Assureurs, la filière déchets est, sur la période allant de 2016 à 2020, la troisième en termes d'aggravation du taux de prime pure[64], qui atteint 0,048 %.

[56] Syndicat national du traitement et de la Valorisation des Déchets Urbain, « Bouteilles de protoxyde d'azote en UIOM », octobre 2024.

[57] DGPR/BARPI, septembre 2025, *Explosions de bouteilles de protoxyde d'azote dans les incinérateurs de déchets non dangereux - Bilan 2024* (Synthese-Protoxyde-dazote-VF3.pdf)

2.5.3. Le coût de gestion des refus de tri seuls est évalué à 55,1 M€ en 2025 tandis que le coût complet est estimé à 341 M€ par la mission

2.5.3.1. Les refus de tri génèrent des surcoûts et une perte d'efficacité environnementale et économique pour les collectivités

Les refus de tri correspondent à la fraction des déchets issus de la collecte sélective qui ne peut pas être recyclée et qui est, de ce fait, écartée lors des différentes étapes du processus de tri[65]. Ils regroupent à la fois des déchets déposés à tort par les usagers dans les bacs de collecte sélective (erreurs de tri, déchets hors périmètre, mauvais conditionnement) et des déchets conformes en apparence mais dégradés ou contaminés au cours de la collecte et du traitement (humidité, souillures, compactage excessif). Les refus peuvent intervenir à plusieurs niveaux de la chaîne de valeur, depuis la collecte jusqu'aux centres de tri, dont les performances techniques ne permettent pas une séparation parfaite des flux. Ces refus sont orientés vers des filières d'élimination ou de valorisation énergétique, générant des coûts supplémentaires pour les collectivités et réduisant l'efficacité environnementale et économique des dispositifs de collecte sélective.

Les refus de tri résultent principalement de trois catégories de dysfonctionnements[66] tout au long de la chaîne de collecte et de traitement :

- les erreurs de tri à l'origine par les usagers : elles tiennent essentiellement à l'inattention, à une mauvaise compréhension des consignes de tri ou au dépôt de déchets non éligibles à la collecte sélective (biodéchets, déchets dangereux, objets hors périmètre). À cela s'ajoute un conditionnement inadapté des déchets, notamment lorsque les emballages sont imbriqués, enfermés dans des sacs ou insuffisamment vidés, rendant leur identification et leur traitement impossibles ;
- les dégradations intervenant lors de la collecte : les modalités de collecte peuvent altérer la qualité des flux collectés. Le compactage excessif, l'exposition à l'humidité ou la contamination par des déchets résiduels entraînent une détérioration des matériaux recyclables, qui deviennent alors impropres au tri industriel. Ces facteurs compromettent le bon fonctionnement des centres de tri et conduisent à l'écartement de lots entiers ;

---

[58] DGPR/BARPI, septembre 2025, *Explosions de bouteilles de protoxyde d'azote dans les incinérateurs de déchets non dangereux - Bilan 2024* (Synthese-Protoxyde-dazote-VF3.pdf)

[59] Syndicat national du traitement et de la Valorisation des Déchets Urbains, « Bouteilles de protoxyde d'azote en UIOM », octobre 2024.

[60] Loi n° 2021-695 du 1er juin 2021 tendant à prévenir les usages dangereux du protoxyde d'azote.

[61] Ville de Nogent-sur-Oise, Arrêté du 17 octobre 2025 interdisant la détention et la consommation détournée de protoxyde d'azote (N20) à des fins récréatives dans l'espace public.

[62] Ville de Nogent-sur-Oise, Arrêté du 17 octobre 2025 interdisant la détention et la consommation détournée de protoxyde d'azote (N20) à des fins récréatives dans l'espace public ou arrêté préfectoral n° 26-2024-1114-00002 du 14 novembre 2024 réglementant la vente, la détention et la consommation de protoxyde d'azote (N2O) dans le département de la Drôme.

[63] Proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre le risque incendie lié aux batteries au lithium et aux cartouches de protoxyde d'azote dans les installations de collecte, de tri et de recyclage, adoptée en première lecture par le Sénat le 6 mars 2025.

[64] Le taux de prime pure rapporte les primes payées par les assurés à la valeur des actifs assurés.

[65] Citeo, Cahiers de la collecte_novembre 2024.pdf.

[66] Citeo, Cahiers de la collecte_novembre 2024.pdf.

- les limites techniques des centres de tri : malgré des procédés de tri de plus en plus performants, aucun dispositif industriel ne permet une séparation exhaustive des flux entrants. Une fraction des déchets échappe inévitablement aux équipements d'identification et de séparation et est orientée vers les bennes de refus. Ces limites tendent toutefois à se réduire progressivement grâce aux évolutions technologiques et à l'amélioration de la recyclabilité des emballages.

Les refus de tri connaissent une augmentation tendancielle, le taux de refus ayant progressé de 18,9 % en 2018 à 23,0 % en 2022 selon les données de l'éco-organisme Citeo (*cf.* tableau 15). Cela peut s'expliquer par plusieurs facteurs tels que le déploiement progressif de l'extension des consignes de tri[67], généralisée en 2023, l'augmentation des déchets multimatériaux, ou encore une caractérisation des taux de refus plus rigoureuse.

Tableau 15 : Taux de refus moyen en centre de tri

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Taux moyen de refus en centre de tri	18,9 %	19,9 %	21,5 %	22,3 %	23,0 %

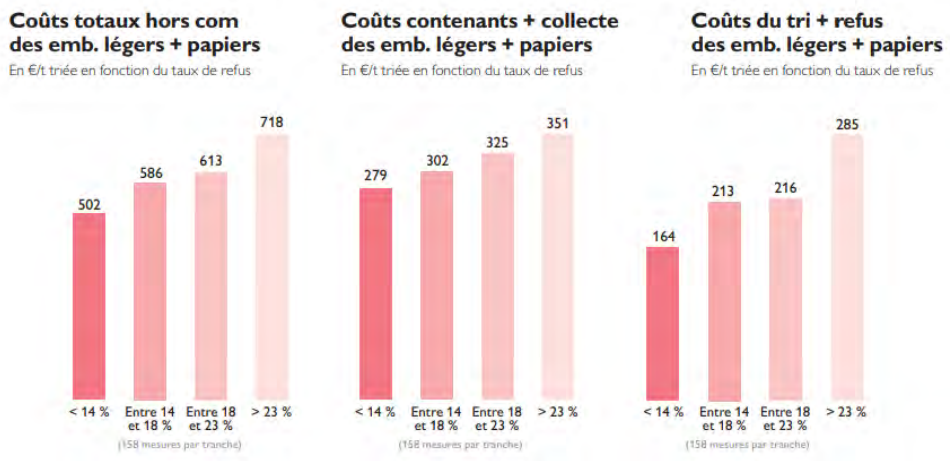
Source : Citeo, Cahiers de la collecte_novembre 2024.pdf.

Or, les refus de tri sélectif constituent un facteur significatif de surcoût pour les collectivités. Les déchets concernés font l'objet d'une prise en charge à double titre : ils sont d'abord collectés et triés dans le cadre de la collecte sélective, générant des coûts de collecte et de traitement, avant d'être finalement orientés vers des installations d'élimination, ce qui entraîne des dépenses supplémentaires de transport et de traitement. Le niveau des refus exerce ainsi un impact direct et marqué sur les coûts du service. À cet égard, Citeo[68] observe, pour les coûts de tri rapportés à la tonne (y compris l'élimination des refus), un écart pouvant atteindre 74 % entre les collectivités présentant les taux de refus les plus faibles et celles affichant les taux les plus élevés. S'agissant des coûts de collecte, l'écart atteint 26 % entre ces mêmes catégories de collectivités.

[67] L'extension des consignes de tri, généralisée en 2023, consiste à autoriser les habitants à mettre tous les emballages ménagers dans la poubelle de tri (souvent la poubelle jaune), alors qu'avant seuls certains emballages étaient acceptés.

[68] Citeo, Cahiers de la collecte_novembre 2024.pdf.

Graphique 67 : Impacts des refus sur les coûts (non daté)



Source : Citeo, Cahiers de la collecte_novembre 2024.pdf.

Note de lecture : Les points de mesure pour définir les tranches de performances correspondent aux différents quartiles en kg coll/ hab. observés. Ainsi, on observe une augmentation nette et progressive des coûts totaux à mesure que le taux de refus augmente. Par exemple, les collectivités dont le taux de refus est inférieur à 14 % présentent un coût moyen d'environ 502 €/t. Ce coût atteint 586 €/t pour des refus compris entre 14 et 18 %, puis 613 €/t entre 18 et 23 %. Au-delà de 23 % de refus, le coût moyen s'élève fortement à 718 €/t. Ces données sont issues du Rapport Citeo Coûts et performances de la collecte sélective des emballages ménagers et papiers (février 2023). Elles proviennent des données déclarées par 651 collectivités locales sur l'année 2020, représentant 62,2 millions d'habitants en France.

La progression des dépenses associées aux refus de tri est étroitement liée à l'augmentation de leur part au sein des flux de recyclables collectés[69]. La hausse observée en 2022 s'explique également par le contexte inflationniste affectant les coûts de traitement. À titre illustratif, le taux de refus de la Communauté de Communes Sud Alsace Largue s'élevait à 18,2 % en 2019, contre 19,5 % en 2022 (*cf.* tableau 16).

Tableau 16 : Exemples de coûts des refus de tri pour la Communauté de Communes Sud Alsace Largue

Année	2019	2020	2021	2022
Coût de traitement des refus (en €)*	56 808 €	61 454 €	66 335 €	70 018 €
Taux de refus de tri (en %)	18,2 %	19,7 %	23,2 %	19,5 %

*Source : Communauté de Communes Sud Alsace Largue, Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés, 2022. * : les montants correspondent exclusivement aux coûts d'élimination, les coûts de tri étant intégrés globalement dans les tonnages collectés en collecte sélective.*

[69] https://www.sudalsace-largue.fr/ged/om/rapports/rpqs-prec-20221.pdf

2.5.3.2. L'Ademe estime que le coût aval des refus de tri s'élève à 55,1 M€ en 2025

L'Ademe modélise le coût total de gestion des refus de tri à 41,3 M€ en 2023. Dans la note relative aux coûts de soutien de la direction de la supervision des filières REP de l'Ademe[70], le calcul des refus de tri repose sur des hypothèses chiffrées issues de la modélisation du système optimisé (*cf*. annexe II). Pour la collecte sélective en métropole, les tonnages collectés sont reconstitués à partir des tonnages recyclés en appliquant un taux moyen de refus de 21,1 % pour les emballages légers et de 6,4 % pour les papiers graphiques, auxquels s'ajoute un taux de freinte de 1,5 %. Sur cette base, le volume total de refus de tri est estimé à 479 kt, dont 30 % sont supposés être repris par les éco-organismes, soit 143 kt, et 70 % demeurent à la charge des collectivités, soit 336 kt (*cf*. tableau 17). Le coût unitaire de gestion des refus est fixé à 123 € HT par tonne, comprenant un coût technique de traitement de 102 €/t et un coût de transport de 21 €/t, valeurs issues du générateur de référentiel des coûts de l'Ademe[71]. L'application de ces hypothèses conduit à un coût total de gestion des refus de tri de 41,3 M€, intégré aux coûts complets du tri dans la modélisation nationale des coûts de référence.

Le coût de gestion des refus de tri s'élève à 55,1 M€ en 2025, en hausse de 34 % par rapport à 2023[72].

Tableau 17 : Calcul du coût des refus de tri

Variable	2023	2025
Total tonnages refusés [kt]	479	496
Hypothèse tonnages refusés repris par l'éco-organisme [%]	30 %	30 %
Total tonnages refusés à la charge des collectivités [kt]	336	347
Coûts de gestion des refus (€ HT/t)	123	159
dont incinération (coût technique)	*102*	*136*
dont transport	*21*	*23*
Coût total de gestion [k€]	41 282	55 109

Source : Ademe, coûts de référence 2024 et coûts de référence 2026, métropole.

Note de lecture :

- *Tonnages refusés : Taux de refus sans taux de freinte[73] ;*
- *Coûts de gestion des refus : Somme des médianes des coûts complets (y compris TGAP) de transport et des coûts techniques de valorisation énergétique des OMR en métropole - donnée métropole 2021.*

2.5.3.3. Le coût complet des refus de tri est estimé par la mission à 341 M€

Les refus de tri correspondent aux déchets issus de la collecte sélective qui sont écartés des filières de recyclage lors de leur passage en centre de tri et sont *in fine* détournés vers l'incinération ou le stockage. Ces refus de tri induisent des coûts pour le SPGD.

[70] Ademe, Direction de la supervision des filières REP, note provisoire de calcul pour l'évaluation en 2024 des couts unitaires et des enveloppes de soutien dans le cadre d'un service optimise de collecte et de tri des déchets d'emballages ménagers et de papiers graphiques en métropole, août 2023.

[71] Ce coût est établit par la somme des médianes des coûts complets (y compris TGAP) de transport et des coûts techniques de valorisation énergétique des OMR en métropole - donnée métropole 2021.

[72] Ademe, Direction de la supervision des filières REP, note provisoire de calcul pour l'évaluation en 2026 des couts unitaires et des enveloppes de soutien dans le cadre d'un service optimise de collecte et de tri des déchets d'emballages ménagers et de papiers graphiques en métropole, juillet 2025.

[73] Dans les centres de tri, la freinte correspond à la perte technique inévitable de matière (ex. fines, résidus, pertes de process), distincte des erreurs de tri des usagers.

L'estimation de l'Ademe se concentre toutefois sur le seul coût aval d'élimination des refus de tri, c'est-à-dire les coûts de traitement supportés une fois les refus extraits en sortie de centre de tri et orientés vers des filières d'élimination (incinération ou stockage). Cette approche ne couvre qu'une partie des coûts réellement supportés par le SPGD, les refus de tri générant des coûts sur l'ensemble de la chaîne, depuis leur collecte en flux séparé jusqu'à leur élimination finale.

La méthode proposée par la mission vise donc à reconstituer un coût complet, intégrant à la fois les coûts amont et aval, et à corriger cette estimation en tenant compte du coût qui aurait été supporté si ces déchets avaient été orientés vers le flux des OMR. En l'absence de données précises, la méthode proposée ne considère pas qu'une partie de ces déchets aurait pu être orientée vers des filières dédiées (textile, équipements électriques et électroniques) et qu'une autre partie a bien été triée mais n'a pas été détectée par le centre de tri.

La première étape de l'estimation consiste à identifier les tonnages de refus de tri. La mission retient ainsi l'hypothèse de l'Ademe de 347 kt de refus, sur la base d'une collecte sélective de 1 658 kt et d'un taux de refus de 21 % (*cf. supra*).

Les refus de tri génèrent des coûts de collecte et de traitement dès l'amont de la chaîne de gestion des déchets. En effet, ces déchets sont collectés dans le cadre de la collecte sélective, transportés puis traités dans les centres de tri avant d'être extraits et orientés vers des filières d'élimination. À ce titre, ils supportent une part des coûts de collecte sélective ainsi qu'une part des coûts de tri, alors même qu'ils ne donnent lieu à aucune valorisation matière.

Toutefois, afin d'apprécier le surcoût réellement imputable aux refus de tri, il convient de corriger cette estimation pour intégrer le coût du contrefactuel dans lequel ces déchets auraient suivi le circuit classique de gestion des OMR (*cf. supra*). La méthode retenue consiste ainsi à déduire le coût de gestion des OMR pour un tonnage égal aux refus de tri, de manière à ne conserver que le surcoût lié à leur mauvaise orientation dans le flux de collecte sélective. Cette correction permet d'éviter tout double comptage et d'isoler le coût net spécifique des refus de tri.

En agrégeant les coûts amont de collecte et de tri, les coûts aval d'élimination, et en neutralisant le coût des OMR qui aurait été supporté en l'absence de refus, le coût global des refus de tri est estimé à environ 341 M€ en 2025 pour l'ensemble de la chaîne de gestion des déchets.

Cette approche fournit une estimation consolidée du coût des refus de tri, sur la base des données de référence de l'Ademe et des hypothèses de la mission. Elle demeure toutefois sensible aux hypothèses retenues, notamment en matière de taux de refus et de coûts unitaires de collecte, de tri et de traitement des OMR. Par ailleurs, elle ne prend pas en compte certains effets indirects, tels que la dégradation de la qualité des matériaux triés, les pertes de recettes associées ou les impacts environnementaux, qui peuvent influencer le coût réel pour les collectivités.

Tableau 18 : Calcul du coût complet des refus de tri en 2025

	Coût (en M€)	Tonnage (en kt)
Collecte sélective	1 873	1 658
-refus de tri	*55*	*347*
-cartons en déchetterie	*68*	*68*
CS hors refus et cartons	1 750	1 243
Part des refus de tri	21,8 % (347/1 658)	
Volume refus de tri	N.A.	366
Volume des refus de tri *(part des refus de tri * collecte sélective hors refus et cartons)*	366	1 243
Coût aidé par tonne OMR (€/t)	308	N.A.
Coût de traitement OMR des refus	80	N.A.
Coût global des refus de tri *(coût d'élimination des refus de tri + coût amont de collecte et traitement des refus – coût de traitement des tonnages de refus en flux OMR)*	341	N.A.

Source : Mission d'après les données du référentiel des coûts de l'Ademe. Légende : CS=collecte sélective ; OMR=ordures ménagères résiduelles.

3. L'analyse des bonnes pratiques sur l'ensemble de la chaîne de valeur permet d'identifier des leviers d'optimisation

3.1. En amont, des actions de prévention et d'adaptation des modalités de pré-collecte permettent d'accroître la qualité du tri, de réduire les tonnages et ainsi les coûts de gestion associés

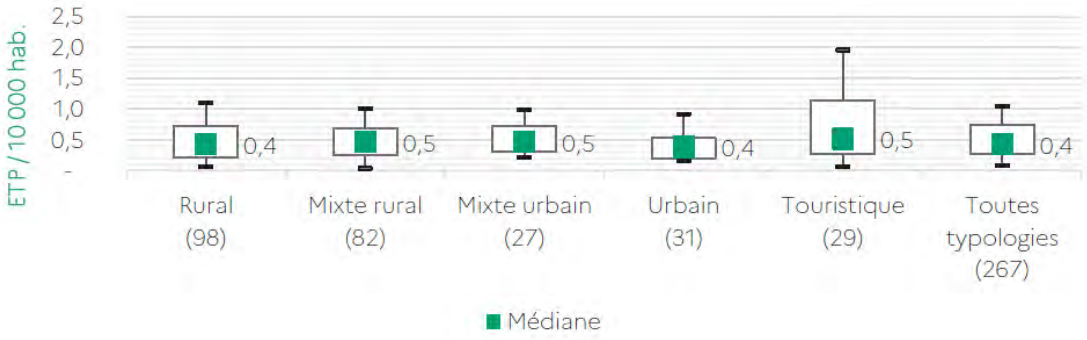
Les performances environnementales doivent être appréciées à la lumière des objectifs européens et de la hiérarchie des modes de traitement définie par la directive 2008/98/CE[74]. Celle-ci impose aux États membres de privilégier, dans l'ordre suivant : la prévention, la préparation en vue du réemploi, le recyclage, puis les autres formes de valorisation, notamment énergétique, et en dernier recours l'élimination.

3.1.1. La prévention des déchets permet à la fois de réduire les tonnages de déchets produits et de maîtriser les coûts de gestion

Toutes typologies d'habitat confondues, les effectifs de personnel de structure en charge de la prévention et de la communication dans les collectivités s'élèvent en moyenne à 0,4 ETP pour 10 000 habitants, la moitié des collectivités disposant d'entre 0,3 et 0,7 ETP pour assurer ces missions (*cf.* graphique 68). Aucune différence significative n'est observée selon les typologies d'habitat. Il convient toutefois de constater une dispersion plus marquée des valeurs pour les collectivités dont l'habitat est caractérisé de touristique.

[74] Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

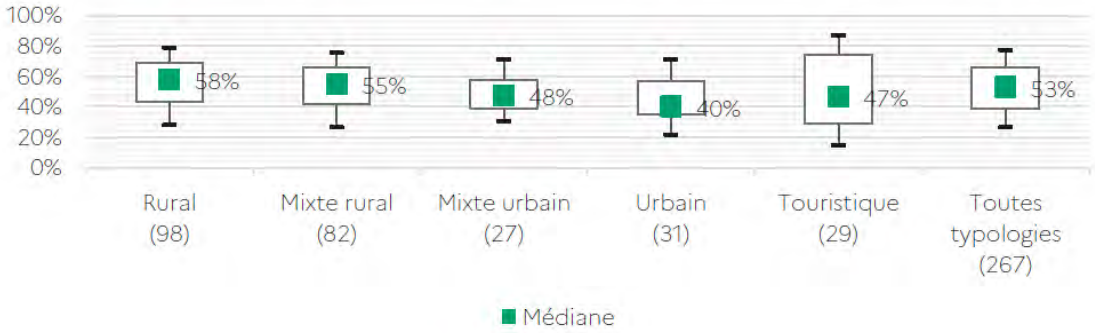
Graphique 68 : Personnel de communication et prévention, en équivalents temps plein pour 10 000 habitants



Source : Ademe.

Toutes typologies confondues, la part des charges de personnel dans l'ensemble des charges de structure, de communication et de prévention s'établit à 53 % (*cf.* graphique 69), la moitié des collectivités présentant des valeurs comprises entre 39 % et 66 %. L'Ademe relève une tendance à la diminution de la part de la masse salariale dans les charges totales à mesure que la densité de l'habitat augmente.

Graphique 69 : Part des charges de personnel sur les charges de structure, communication et prévention

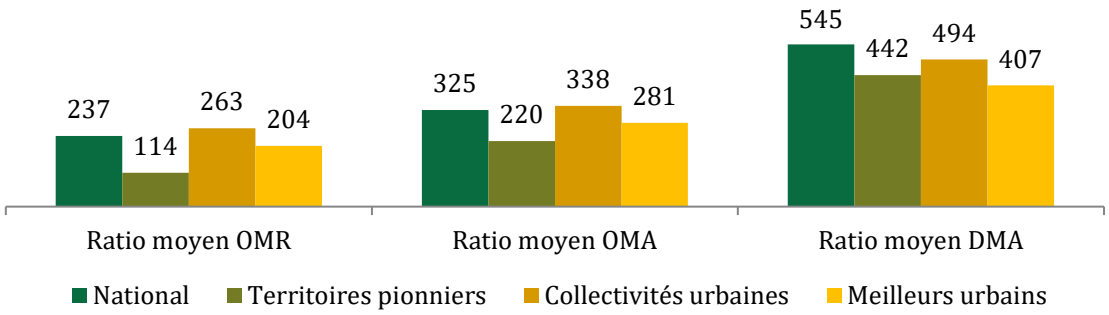


Source : Ademe.

L'étude *Territoires pionniers de la prévention* de l'Ademe montre une corrélation entre prévention des déchets, réduction des tonnages et maîtrise des coûts (*cf.* encadré 8). L'étude conduite par l'Ademe, Ecogeos et Zero Waste France vise à caractériser les collectivités présentant les plus faibles niveaux de production de déchets et à identifier les leviers qui expliquent leurs performances. Sur la base des données 2017, 58 « Territoires pionniers » et 7 « Meilleurs urbains » ont été retenus. Ces collectivités se distinguent par des ratios de déchets très inférieurs aux moyennes nationales et constituent, à ce titre, des références opérationnelles pour les politiques locales de prévention dans le cadre de l'étude.

Les « Territoires pionniers » affichent ainsi, à la date de l'étude, des niveaux d'ordures ménagères résiduelles environ deux fois inférieurs à la moyenne nationale (*cf.* graphique 70). Ceux-ci atteignaient 114 kg/hab. en 2017 dans ces territoires contre 237 kg/hab. au niveau national, soit un écart de 52 %. Les « Meilleurs urbains », qui constituent un échantillon de collectivités performantes en territoire urbain, se distinguaient également par un tonnage plus faible que les collectivités urbaines au niveau national, de 204 kg/hab. et 263 kg/hab., respectivement, soit un écart de 22 %.

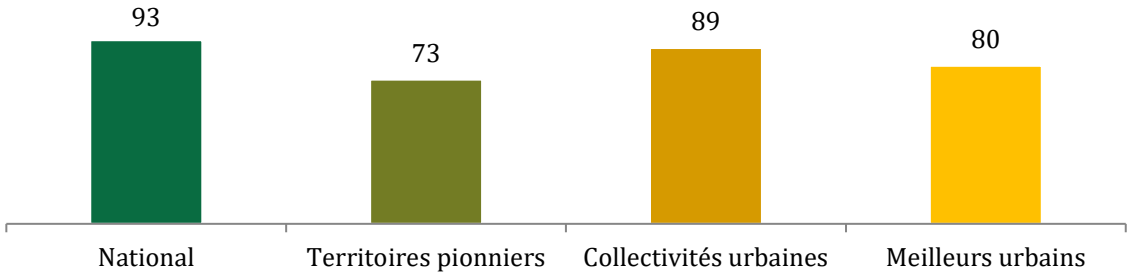
Graphique 70 : Performance comparée des collectivités de l'étude « Territoires pionniers de la prévention » (en kg/hab., données 2017)



Source : Ademe, Territoires pionniers de la prévention des déchets, août 2020. Légende : OMR = ordures ménagères résiduelles ; OMA = ordures ménagères et assimilées, qui correspondent aux OMR et aux collectes séparées des ménages et non-ménages ; DMA = déchets ménagers et assimilés.

La réduction des tonnages s'accompagne d'une réduction des coûts de gestion des collectivités de l'échantillon des « Territoires pionniers » (*cf.* graphique 71). Ces collectivités affichent ainsi des coûts aidés par habitant inférieurs de 22 % à ceux des autres collectivités. Les « Meilleurs urbains » présentent également un niveau moyen de coûts inférieur de 10 % à celui des collectivités urbaines comparables. Cette performance résulte de la réduction des tonnages à collecter et à traiter, permettant une optimisation des tournées, une diminution des charges opérationnelles et une moindre dépendance aux exutoires. Ces effets positifs sont renforcés lorsque la prévention repose sur plusieurs leviers - au premier rang desquels la tarification incitative, en place dans la quasi-totalité des « Territoires pionniers » - complétés par des mesures d'accompagnement telles que le compostage domestique, le réemploi et la sensibilisation de proximité, qui consolident les résultats tant environnementaux que financiers.

Graphique 71 : Comparaison des coûts aidés des collectivités de l'étude « Territoires pionniers de la prévention » (en €/hab., données 2017)



Source : Ademe, Territoires pionniers de la prévention des déchets, août 2020.

Encadré 8 : Territoires pionniers de la prévention des déchets

Les « Territoires pionniers » produisent en moyenne plus de deux fois moins d'OMR que l'ensemble des collectivités, et leurs ratios d'ordures ménagères et assimilées (OMA) et de DMA sont inférieurs respectivement d'un tiers et d'un cinquième. Les Meilleurs urbains, identifiés parmi les collectivités à dominante urbaine, présentent des niveaux sensiblement plus faibles que leurs pairs. Sur le plan géographique, trois régions regroupent plus des trois quarts des collectivités performantes (Pays de la Loire, Bourgogne-Franche-Comté et Grand Est) et la composante rurale prédomine largement. Les « Territoires pionniers » se situent quasi exclusivement en milieu rural ou mixte, alors que les performances comparables ne sont pas observées dans des contextes urbains. Leur moindre exposition au tourisme ou à certaines activités économiques contribue partiellement à ces résultats sans toutefois en constituer l'explication principale, d'après l'étude de l'Ademe.

L'analyse des facteurs de succès met en évidence le rôle déterminant de la tarification incitative, qui apparaît comme l'outil le plus structurant et le plus fréquemment cité par les collectivités enquêtées. Elle est en place dans la quasi-totalité des Territoires pionniers, ce qui contraste avec des mesures plus hétérogènes telles que la collecte séparée des biodéchets ou l'extension des consignes de tri. Elle est généralement associée à une optimisation des services, en particulier la réduction des fréquences de collecte des OMR et le contrôle d'accès en déchetterie. La tarification incitative est, dans la plupart des cas, complétée par un socle d'actions de prévention et de sensibilisation visant à renforcer l'appropriation par les usagers : accompagnement au compostage domestique, actions de proximité, mobilisation d'ambassadeurs du tri, procédures graduées en cas d'erreurs de tri. Ces éléments constituent ainsi un complément nécessaire pour assurer la pérennité des performances.

Le portage politique ressort comme un second facteur clé. Il conditionne la capacité à engager les décisions structurantes, à allouer des moyens adaptés et à faciliter l'acceptabilité sociale de mesures potentiellement sensibles. Il demeure toutefois hétérogène : certaines collectivités affichent un engagement fort sur la tarification incitative mais un intérêt moindre pour la prévention en général. L'organisation de la gouvernance joue également un rôle. Plus de la moitié des collectivités s'inscrivent dans un schéma où un acteur surplombant - le plus souvent un syndicat de traitement - impulse une dynamique sur son périmètre. Une articulation efficace entre la collectivité et cet acteur peut favoriser la cohérence des politiques locales. À l'inverse, des collectivités isolées peuvent néanmoins atteindre des niveaux de performance élevés, notamment lorsqu'elles développent des approches innovantes de collecte ou renforcent la relation de proximité avec les usagers.

Les trajectoires observées révèlent une diversité de motivations et de configurations. Les déterminants environnementaux et financiers sont largement partagés, mais certains territoires ont engagé une révision profonde de leurs pratiques à la suite de tensions sur les exutoires (fin de vie d'installations, création ou renouvellement d'unités de traitement). Certaines collectivités se singularisent également par des organisations de collecte atypiques, tel le recours exclusif à l'apport volontaire pour les OMR ou la construction d'une dynamique territoriale étendue autour de la prévention.

Les « Territoires pionniers » affichent des coûts aidés par habitant inférieurs de 22 % à ceux des collectivités nationales, tandis que les Meilleurs urbains présentent un écart de 10 % avec les collectivités urbaines comparables. Cette performance tient principalement à la réduction des tonnages d'OMR collectés, permettant une optimisation des tournées et une diminution des charges directes. Les collectivités mentionnent également des effets positifs sur l'économie locale, *via* le développement de filières de réemploi et de compostage domestique. Certains effets négatifs, principalement liés à la tarification incitative (incivilités, complexité de communication sur l'évolution des coûts), demeurent marginaux et tendent à s'estomper dans le temps.

Les perspectives d'évolution sont contrastées. Des collectivités estiment avoir atteint un seuil et se concentrent sur la stabilisation des résultats. D'autres ambitionnent de poursuivre la réduction, en visant par exemple un niveau d'OMR inférieur à 100 ou même 50 kg/hab. Si peu de collectivités se fixent des objectifs chiffrés, la dynamique générale demeure positive. Des marges de progression existent, tant en matière d'actions de prévention que d'adaptation des organisations de collecte.

Source : Ademe, Territoires pionniers de la prévention des déchets, 2020.

3.1.2. Les dépenses de communication et de prévention ont une influence significative mais modérée sur le tonnage des déchets, d'après le pôle Science des données de l'IGF

L'Ademe a transmis à la mission une base de données avec le détail des charges de gestion de déchets pour chaque collectivité territoriale, sur la période 2019-2024 (*cf*. encadré 9).

Encadré 9 : Filtres appliqués sur les données de l'Ademe

Conformément à la méthodologie du référentiel de l'Ademe[75], l'analyse qui suit se concentre uniquement sur les collectivités de France métropolitaine, actuellement marquées comme validées dans SINOE.

Les matrices ne comportant pas au minimum des informations sur les quatre principaux flux (ordures ménagères résiduelles, emballages verre, papier et emballages hors verre, déchets en déchetterie) ont été considérées comme incomplètes et exclues de l'échantillon.

L'analyse se concentre donc pour l'année 2024 sur 614 collectivités représentant 50 millions d'habitants, soit environ 73 % de la population française.

Source : Ademe, IGF pôle Science des données.

Afin de permettre une comparaison entre des collectivités de taille très différente, une normalisation par le nombre d'habitants a été effectuée.

Les collectivités touristiques se distinguent par une quantité de déchets par habitant très importante, leur population permanente n'étant pas toujours représentative de la population susceptible de produire des déchets sur le territoire (*cf*. tableau 19).

Tableau 19 : Production de déchets dans les communes touristiques

	Nombre	Quantité de déchets produits (Mt)	Quantité de déchets par habitant (kg)
Collectivité touristiques	95	2,0	765
Echantillon complet	614	23,8	481

Source : Ademe, ; calculs : IGF pôle Science des données.

Faute de pouvoir avoir une métrique pertinente par habitant sur les communes touristiques, celles-ci ont été exclues de l'échantillon.

Au vu de la porosité entre les dépenses de communication et de prévention (*cf*. encadré 10), il a été jugé pertinent d'étudier l'influence de la somme de ces deux dépenses sur la production de déchets plutôt que prises séparément.

[75] Ademe, référentiel des couts du service public de gestion des déchets en France hexagonale, données 2023.

Encadré 10 : Définitions des charges de communication et de prévention

L'Ademe définit comme charge de communication « l'ensemble des opérations initiées par la collectivité pour faire connaître le service, voire permettre sa meilleure utilisation. Elles recouvrent donc l'ensemble des opérations de sensibilisation, d'animation, d'information ou de communication, qu'elles soient spécifiquement liées à un flux de déchets (horaires d'ouverture de la déchetterie par exemple) ou plus générales comme la diffusion du rapport annuel ».

Par ailleurs, l'Ademe définit la prévention comme l'ensemble des actions initiées par la collectivité pour réduire quantitativement ou améliorer qualitativement (réduction de la nocivité) les flux de déchets.

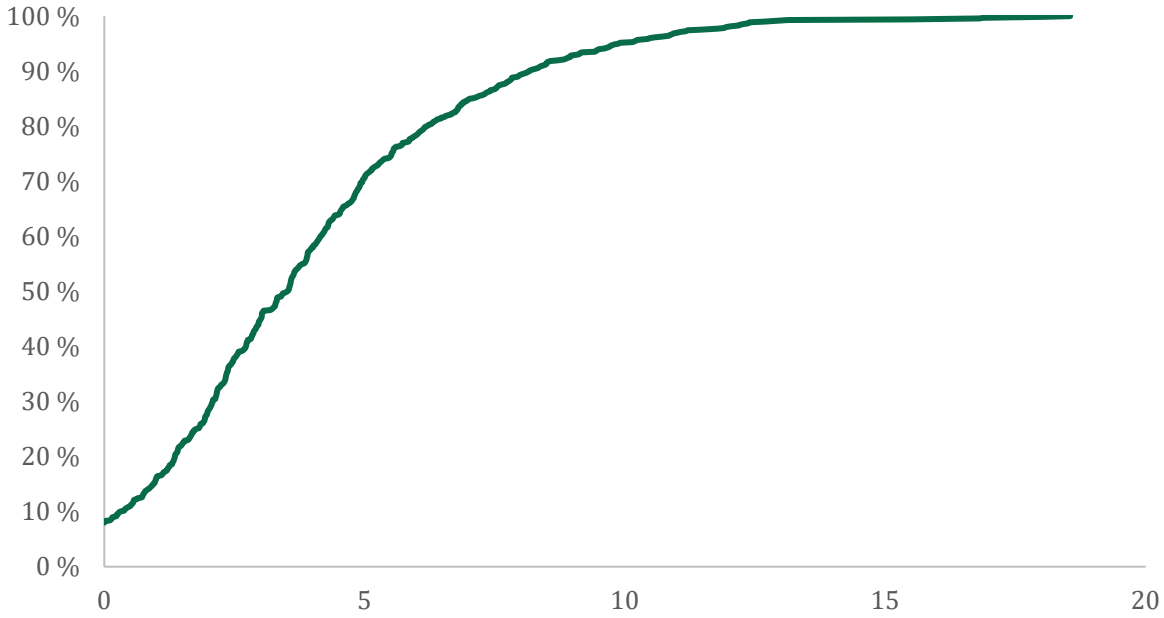
La distinction entre ces deux concepts est parfois floue ; ainsi la prévention inclut des charges de communication. Par exemple, dans le cas de l'existence d'un ambassadeur du tri et de la prévention, la méthodologie prévoit qu'une répartition à 50 % entre charges de communication et de prévention puisse être réalisée.

Afin de ne pas dépendre des choix comptables des collectivités, la variable considérée dans la suite sera la somme des charges de communication et de prévention.

Source : Guide méthodologique de la matrice de coût (Ademe), IGF pôle Science des données

Une analyse de la répartition des dépenses de communication et de prévention par habitant (*cf.* graphique 72) montre que les dépenses sont très variables, se répartissant de façon à peu près uniforme entre 1 € et 7 € par habitant, avec moins de 5 % des collectivités dépassant les 10 € par habitant.

Graphique 72 : Part cumulée des collectivités en fonction de leurs dépenses de communication et de prévention parmi les collectivités considérées, en 2024 (en euro par habitant)



Source : Ademe, ; calculs : IGF pôle Science des données.

Note de lecture : 80 % des collectivités considérées ont une dépense de communication et de prévention inférieure à 6 € par habitant.

La disponibilité, pour chaque collectivité, de données sur plusieurs années permet de mener une analyse en panel. Cette approche permet d'introduire un effet fixe[76] « collectivité » supposé contrôler pour toutes les caractéristiques supposées fixes de la collectivité sur la période, telles que la région, le taux de propriétaires, et la part de l'habitat collectif. Elle permet ainsi d'identifier un effet fondé sur les évolutions intra-collectivités, et sur la comparaison de ces évolutions entre collectivités, tout en intégrant des effets fixes annuels. Des variables de contrôles supplémentaires peuvent être introduites si celles-ci sont susceptibles de varier dans le temps de manière corrélée aux dépenses de communication et de prévention.

L'adoption ou non d'une tarification incitative ainsi que le changement de la fréquence ou du schéma de collecte sur la période ont ainsi été inclus dans le modèle.

Les dépenses de communication et de prévention ont un effet faible mais significatif sur la diminution de la production de déchets OMR, quelle que soit la typologie d'habitat. **Un euro investi en prévention et en communication permet de diminuer entre 1,1 et 1,5 kilogramme la production de déchet OMR.**

Par ailleurs, **ces dépenses permettent également de diminuer la production totale de déchets hors gravats, mais cet effet n'est significatif que dans les collectivités urbaines et mixte-urbaines, et correspond à entre quatre et cinq kilogrammes par euro investi.** Aucun effet n'a pu être objectivé dans les collectivités rurales et mixtes rurales.

Aucun effet significatif des dépenses de communication n'a pu être mesuré ni sur le coût aval (défini comme le coût de collecte, transport et traitement des déchets[77]), **ni sur le taux d'erreur de tri des papiers et emballages hors verre (PEHC).**

D'autres actions structurantes, qui participent de la politique de prévention au sens large du terme ou sont accompagnées par des actions de prévention, ont un impact au moins aussi important sur les tonnages.

La mise en place d'une tarification incitative provoque une diminution significative du coût aval et du tonnage OMR par habitant, mais pas du tonnage total. Cette tarification ciblant particulièrement le tonnage OMR, il est possible que les ménages concernés réorientent une partie de leurs déchets vers d'autres filières (tri, déchetterie, etc.) plutôt que de réduire le volume global produit.

Enfin, **l'augmentation du nombre de collectes OMR[78] et le passage d'une collecte en apport volontaire à une collecte en porte à porte augmentent le tonnage OMR par habitant**, mais n'ont pas d'effets significatifs sur les autres variables.

[76] Un effet fixe représente une caractéristique propre à chaque individu ou entité qui demeure constante dans le temps, qui exerce une influence sur la variable expliquée et qui n'est pas directement observée ni mesurée par l'économètre. L'idée centrale du recours aux effets fixes est de neutraliser ces caractéristiques invariantes afin d'éviter qu'elles ne biaisent l'estimation des effets des variables explicatives.

[77] Excluant donc les coûts de communication et de prévention (qui sont des variables explicatives) et les coûts de structure et de pré-collecte (qui précèdent le comportement du consommateur).

[78] Calculé en effectuant pour le territoire donnée une somme des fréquences existantes pondérée par le pourcentage de la population concerné.

3.1.3. Si les dépenses de prévention demeurent limitées à 1,7 % du coût du service, les programmes locaux de prévention (PLP) permettent d'accroître l'efficience à travers une réduction de 22 % du coût aidé, d'après une étude de l'Ademe

L'Ademe a conduit en 2018 une évaluation des coûts et de la performance des collectivités engagées dans les plans et programmes locaux de prévention des déchets[79]. Les 106 collectivités examinées dans le rapport représentent une population consolidée de 13,3 millions d'habitants et agrègent des données exhaustives sur cinq ans. Le coût moyen de la mise en œuvre d'un plan local de prévention (PLP) s'établit à 10,1 € par habitant sur 5 ans, montant qui s'élève à 12,2 € lorsque sont intégrées les charges de structure, ce qui situe la prévention à un niveau modeste mais non négligeable dans l'économie des services des déchets, et positionne trois quarts des collectivités dans une fourchette de 7 à 12 €/hab. pour les actions de base. Dans les zones à forte pression touristique, ces coûts atteignent des niveaux supérieurs, jusqu'à 17,4 €/hab., traduisant des contraintes spécifiques sur l'ingénierie et l'accompagnement.

L'analyse des charges montre que 56 % des dépenses de prévention sont attribuables aux ressources humaines, conférant un rôle important à l'ingénierie territoriale et à la conduite des démarches de prévention. Les dépenses de fonctionnement constituent 29 % du total, les investissements 15 %, dont une part significative est dédiée à l'acquisition de composteurs domestiques. Les actions de gestion des biodéchets comptent pour 35 % du budget, soit 3,46 €/hab., tandis que les actions de sensibilisation et de pilotage représentent respectivement 1,82 et 1,53 € par habitant. Les leviers tels que le réemploi ou la réparation ou les actions éco-exemplaires restent moins mobilisés, respectivement à hauteur de 9 % et 7 % des moyens globaux.

Les collectivités sont fortement dépendantes de financements externes en matière de prévention. Cette dépendance varie avec la taille des collectivités : les collectivités de plus de 100 000 habitants présentent un taux de financement externe de 68 %, contre 50 % pour celles de moins de 50 000 habitants, ce qui illustre un effet d'échelle.

Le financement externe des programmes est assuré en moyenne à 60 % par l'Ademe, *via* des aides spécifiques qui représentent 6,3 € par habitant sur la période considérée (5 ans). Les autres contributions (collectivités, partenaires institutionnels, produits industriels) restent marginales, à environ 0,7 € par habitant sur les 5 ans, soulignant la dépendance des PLP à des soutiens externes.

Sur le plan des performances environnementales, l'étude de l'Ademe met en évidence une réduction moyenne des ordures ménagères de 8 % sur la durée du programme, avec une hétérogénéité importante entre collectivités. Près de 48 % d'entre elles dépassent 10 % de réduction, et 22 % franchissent le seuil de 15 %, ce qui corrèle très fortement avec la mise en place de leviers efficaces tels que la tarification incitative (présente dans près de deux tiers des cas les plus performants) et l'intensification des outils de sensibilisation. Cette réduction des flux d'OMR se traduit par des gains opérationnels mesurables : baisse des quantités résiduelles de -30 à -80 kg/habitant, optimisation des tournées de collecte et diminution des volumes à traiter, ce qui contribue à freiner l'évolution des coûts variables du service.

[79] Ademe, AJBD, AWIPLAN Magali GASS, LM Environnement, Lydia MORLOT, Cabinet Isabelle LEDUC. Août 2018. Référentiel des coûts et performances des plans et programmes de prévention.

À l'échelle du service global « déchets », le coût moyen annuel mesuré dans le cadre de l'étude s'établit à 113 € par habitant, ce qui place les dépenses de prévention à un niveau limité, environ 2 € par habitant et par an, soit 1,7 % du coût total du service. Cette comparaison met en évidence que si la prévention ne génère pas une baisse mécanique de la dépense publique globale, elle exerce un effet de modération sur son évolution en réduisant les charges variables de collecte et de traitement. Les collectivités réduisant significativement leurs OMA constatent des économies sur les coûts variables de l'ordre de 5 à 12 € par habitant, ce qui illustre les externalités positives associées à la prévention.

Enfin, l'étude fait ressortir un écart moyen de 22 % des coûts aidés par habitant entre les collectivités performantes et l'ensemble des collectivités nationales. Ce résultat montre que les démarches de prévention structurées, à l'image des PLP, permettent d'améliorer l'efficience du SPGD. Les gains les plus significatifs sont observés dans les collectivités ayant combiné une réduction des flux, l'optimisation opérationnelle et la mobilisation de mesures en matière de financement du service - notamment la tarification incitative - ce qui suggère une architecture d'intervention intégrée.

3.1.4. Les coûts de pré-collecte par habitant sont les plus élevés en habitat touristique ou commercial en raison des contraintes paysagères et besoins accrus

La pré-collecte correspond à l'ensemble des opérations d'évacuation des déchets depuis leur lieu de production jusqu'au lieu de prise en charge par le service de collecte. Cela renvoie par exemple à la gestion des bacs, des sacs ou des points d'apport volontaire.

En 2024, les dépenses de pré-collecte sont comprises entre 6,0 €/hab. et 16,3 €/hab. selon la typologie d'habitat. Elles sont les plus faibles dans les habitats urbains denses (6,0 €/hab.) et les plus élevées en zones touristiques ou commerciales (16,3 €/hab.). Ce niveau élevé en zone touristique s'explique par des contraintes paysagères, des besoins accrus en équipements et une adaptation aux variations saisonnières de fréquentation.

Les dépenses de pré-collecte par habitant augmentent dans tous les types d'habitat entre 2019 et 2024, à l'exception du milieu rural (*cf.* tableau 20). Les territoires touristiques ou commerciaux se distinguent par des niveaux de dépenses très supérieurs aux autres catégories, passant de 10,4 € à 16,3 € par habitant, soit une progression de 57 %. Les territoires mixtes et urbains connaissent également des hausses significatives, respectivement de 41 % (de 4,8 € à 6,8 €) et de 39 % (de 5,9 € à 8,2 €), traduisant un renforcement des dispositifs de pré-collecte, notamment en points d'apport volontaire. À l'inverse, les territoires ruraux connaissent une baisse de 76 % sur la période, malgré des niveaux de dépenses structurellement plus élevés. Cette baisse n'a pas pu être expliquée par la mission. Enfin, les zones urbaines denses affichent des dépenses plus contenues et une progression modérée (+21 %), suggérant des effets d'échelle et une plus grande stabilité des équipements associés à la collecte.

Tableau 20 : Evolution des dépenses de pré-collecte (moyenne en €/habitant)

Typologie d'habitat	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution 2019-2024
Mixte	4,8 €	5,1 €	5,4 €	5,5 €	6,3 €	6,8 €	41 %
Rural	33,8 €	37,2 €	43,1 €	24,3 €	17,9 €	8,0 €	-76 %
Touristique ou commercial	10,4 €	11,2 €	11,8 €	12,5 €	13,9 €	16,3 €	57 %
Urbain	5,9 €	6,4 €	6,4 €	7,1 €	7,6 €	8,2 €	39 %
Urbain dense	4,9 €	4,2 €	4,4 €	4,9 €	6,1 €	6,0 €	21 %

Source : Matrice des coûts Ademe.

3.2. Les enjeux relatifs à la collecte portent notamment sur l'amélioration de la collecte sélective et l'optimisation du fonctionnement opérationnel de cette étape

En application de l'article L.541-1-1 du code de l'environnement, la collecte couvre les opérations de ramassage des déchets en vue de leur transport vers une installation de traitement des déchets. Comme indiqué *infra*, les opérations de pré-collecte et de collecte constituent un poste central de dépenses pour les collectivités, totalisant 42 % des charges.

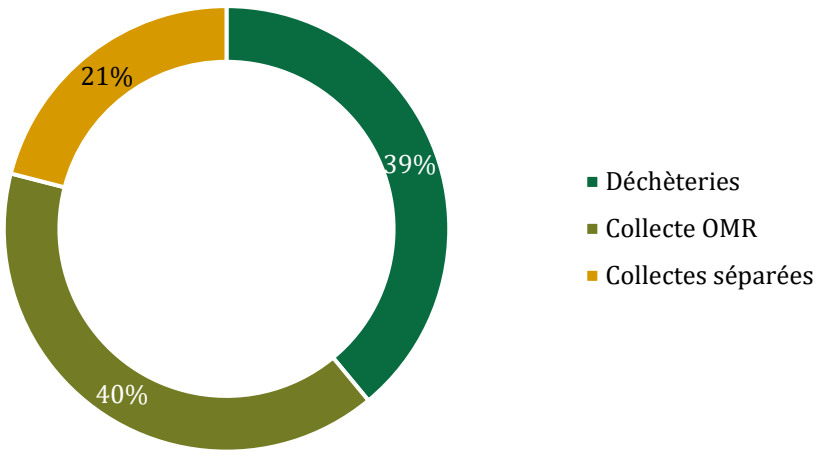
3.2.1. Les études de l'Ademe relatives à la collecte des DMA permettent d'identifier des leviers d'optimisation

3.2.1.1. Les données de collecte montrent une diminution des quantités d'ordures ménagères résiduelles produites par habitant

Les déchets ménagers et assimilés collectés par le service public de gestion des déchets sont en relative stabilité, en volume global (tonnage), depuis plusieurs années. L'Ademe[80] estime qu'en 2023, le volume collecté a retrouvé le niveau de 2009 (37,8 Mt), après deux années atypiques liées au Covid. Les tonnages collectés en OMR (- 20 % depuis 2009) et ceux collectés en déchetterie (+ 24 % depuis 2009) ont connu une évolution en sens opposé et représentent désormais une proportion similaire. Les collectes séparées ont également connu une progression de 14 %.

Dans l'ensemble, en 2023, les volumes collectés se partagent à parts égales entre OMR et déchetteries (40 % et 39 % du total des volumes collectés, respectivement). La collecte séparée représente quant à elle environ 1/5ème du total des volumes collectés (*cf.* graphique 73).

Graphique 73 : Répartition des volumes de DMA collectés par type de collecte en 2023 (en %)



Source : Ademe.

[80] Ademe, *La collecte des déchets par le service public en France,* rapport 2023.

En prenant en compte les évolutions démographiques (kg/hab./an), la diminution des volumes collectés apparaît plus significative. La baisse globale est de 5 %, celle des OMR est de 24 %. En sens inverse, les volumes collectés en collectes séparées[81] ont augmenté de 17 %. Cette augmentation est liée notamment à la généralisation du tri à la source d'un nombre croissant de flux de déchets, dont les emballages plastiques avec l'extension des consignes de tri[82] au 1er janvier 2023, et les biodéchets[83]. L'augmentation des gisements collectés en déchetterie a également progressé de façon importante (+ 24 % entre 2007 et 2023).

3.2.1.2. Les erreurs de tri restent importantes

Dans sa dernière étude de caractérisation des déchets ménagers et assimilés[84], l'Ademe souligne néanmoins que 69 % des 223,5 kg d'OMR collectés en 2023 n'ont pas leur place dans cette poubelle. Deux types de déchets sont particulièrement concernés : les biodéchets (32 % des OMR) et les papiers et emballages ménagers hors verre (27 % des OMR). Le volume des OMR pourrait ainsi passer de 224 kg par habitant et par an à 93 kg si le tri à la source de ces deux catégories de déchets était complètement effectif.

S'agissant de la collecte séparée, la proportion de déchets non conformes reste significative. Pour des papiers et emballages ménagers, elle est de 19 %. Ces déchets non conformes, en augmentation significative depuis la précédente étude de caractérisation (12,4 % en 2017) sont pour l'essentiel des déchets résiduels. Pour les biodéchets alimentaires, la proportion de déchets non conformes s'élève à 16 %.

Le taux de captage[85] est très variable selon la nature des déchets (*cf*. graphique 74). Le taux de captage du verre est élevé (73 %). Celui des papiers, des emballages cartons et des bouteilles en plastique est supérieur à la moyenne (respectivement 54 %, 56 % et 50 %). Les taux de captage sont inférieurs pour les ELA[86] (35 %), les emballages acier/aluminium (29 %) et les emballages plastiques (19 %) malgré une forte augmentation sur cette dernière catégorie due à l'extension des consignes de tri.

---

81 En application de l'article L.541-1-1 du code de l'environnement, une collecte dans le cadre de laquelle un flux de déchets est conservé séparément en fonction de son type et de sa nature afin de faciliter un traitement spécifique.

82 Tous les emballages plastiques sont à mettre dans la collecte sélective (pas seulement bouteilles et flacons plastiques).

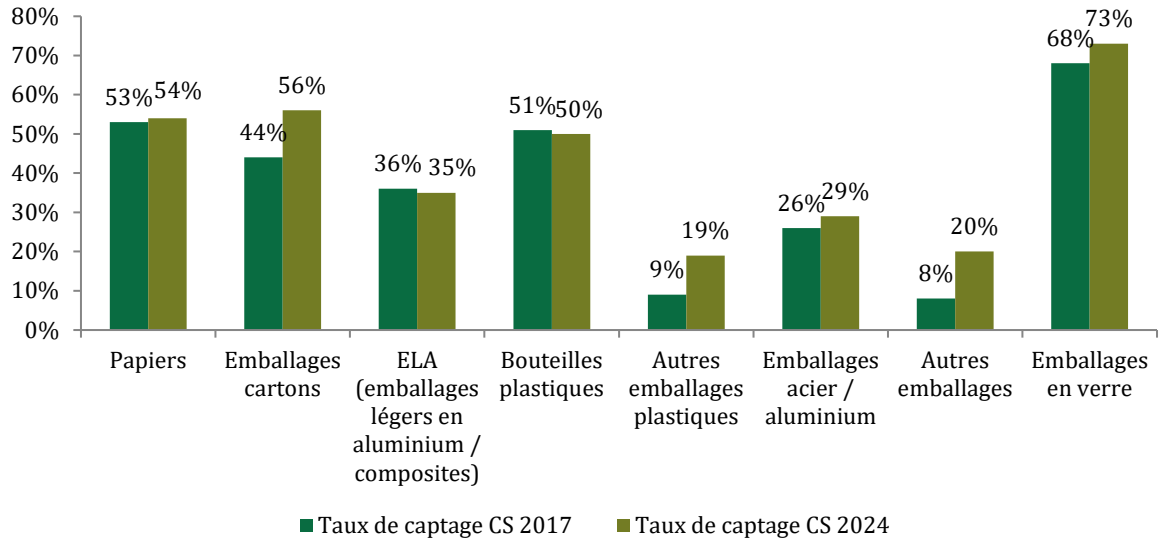
83 En application de l'article L.541-21-1 du code de l'environnement, le tri à la source des biodéchets obligatoire au plus tard au 31 décembre 2023, via une collecte séparée (en porte à porte ou apport volontaire) ou via une gestion de proximité.

84 Ces campagnes sont basées sur la méthode MODECOM® (MODE de Caractérisation des Ordures Ménagères) ; elles ont pour objectifs d'identifier la composition des DMA en distinguant les ordures ménagères résiduelles (OMR), les collectes séparées (CS) et les collectes en déchèteries publiques.

85 Selon la définition de l'Ademe, le taux de captage correspond à la part des déchets collectés par une collecte adaptée par rapport au gisement global de déchets produits de ce type.

86 Emballages de liquide alimentaire (« briques »).

Graphique 74 : Comparaison taux de captage des papiers et emballages ménagers en 2017 et 2024 (calculé à partir des flux de collecte OMR, CSM et verre)



Source : Ademe, MODECOM.

3.2.1.3. Les modalités de collecte s'adaptent progressivement à l'évolution des flux

Les modes de collecte se sont diversifiés. S'agissant des OMR, le service en porte à porte (PAP[87]) sur l'ensemble du territoire reste majoritaire mais il est en forte diminution du fait du développement des solutions non homogènes (une partie des territoires est en PAP, les autres sont en apport volontaire (AV[88]), ou les deux solutions sont utilisées de manière conjointe). L'apport volontaire seul sur l'ensemble du territoire reste limité (3 % des habitants). Pour les emballages et papier, les collectes mixtes combinant plusieurs modes de collecte - PAP et AV– sont prédominantes (74 % du tonnage collecté). La part du PAP sur tout le territoire représente 20 %, en forte diminution depuis la précédente enquête (29 %). S'agissant du verre, les tonnages collectés en apport volontaire représentent 91 % du tonnage collecté, d'après l'enquête collecte de l'Ademe.

La fréquence de collecte en PAP reste majoritairement hebdomadaire pour les OMR. La collecte hebdomadaire concerne 28,8 M d'habitants en 2023. Cette prédominance s'explique en partie pour des raisons réglementaires dans la mesure où les articles R. 2224-24 et R. 2224-25 du CGCT fixent des fréquences minimales de collecte des OMR :

- au moins une fois par semaine en porte à porte pour les zones agglomérées[89] de plus de 2 000 habitants permanents ;
- au moins une fois toutes les deux semaines en porte à porte dans les autres zones ;
- au moins une fois par semaine en porte à porte dans les communes touristiques ;

[87] L'article R. 2224-23 du code général des collectivités territoriales définit la collecte en porte à porte comme « *toute collecte à partir d'un emplacement situé au plus proche des limites séparatives de propriétés dans la limite des contraintes techniques et de sécurité du service* ».

[88] La collecte par apport volontaire est un mode d'organisation de la collecte dans lequel la collectivité met à la libre disposition des usagers un réseau de contenants par type de déchets.

[89] L'article R. 2224-23 du CGCT définit la "zone agglomérée" comme : "*toute zone au tissu bâti continu ne présentant pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions*".

- au moins une fois par semaine dans les zones où sont aménagés des terrains de camping, des terrains de stationnement de caravanes ou des aires d'accueil des gens du voyage.

Le nombre d'habitants couverts par une fréquence hebdomadaire est néanmoins en diminution par rapport à la précédente enquête de l'Ademe[90] (32,3 M en 2021). Le nombre d'habitants couverts par des collectes d'une fréquence supérieure à une fois par semaine (zones urbaine ou touristique) est en forte diminution (8,9 M en 2023 contre 19,6 M en 2021). En sens inverse, la proportion des collectes une fois par semaine et moins est en augmentation (6,2 M d'habitants en 2023 contre 4,2 M en 2021)

Les quantités collectées sont variables selon les typologies d'habitat, avec de meilleures pratiques de tri en zone rurale. La quantité d'OMR collectée est très supérieure en habitat touristique/commercial (328 kg/hab./an) par rapport aux autres catégories notamment l'habitat rural (175 kg/hab./an). Pour les endroits les plus touristiques, l'augmentation est encore plus significative : à Saint Tropez, le volume d'ordures ménagères est d'environ 850 tonnes en juillet et en août, contre 205 tonnes en janvier. En moyenne annuelle, le volume est de 1 411 kg/hab.[91]. L'analyse de la composition des OMR suggère également des pratiques de tri sélectif moins développées pour l'habitat touristique/commercial, et dans une moindre mesure pour l'habitat urbain, par rapport aux autres typologies d'habitat (ruraux et mixtes). Ces observations se retrouvent dans l'analyse du taux de captage des multimatériaux. Il est en moyenne de 57 % sur l'habitat rural et de 33 % sur l'habitat touristique, pour une moyenne nationale de 42 %. Les écarts sont particulièrement élevés sur les emballages de liquides alimentaires/ELA (68 % sur l'habitat rural, 29 % sur l'habitat touristique) et les emballages en acier et aluminium.

Les ratios de collecte des emballages et papier varient selon les schémas de collecte (*cf*. tableau 21). Il existe plusieurs schémas de collectes. Dans certains cas, tout est collecté dans le même bac (schéma « multimatériaux ») ; dans d'autres, les flux sont séparés (emballages/papiers ou papiers-carton/plastiques/métaux et briques).

Tableau 21 : Schémas de collecte

Schéma de collecte	Modalités
Schéma multimatériaux	Collecte dans un même flux, un même container, de l'ensemble des papiers et des emballages ménagers en dehors des emballages en verre
Schéma emballages/papier	Collecte dans un flux de l'ensemble des emballages, dans un autre flux de l'ensemble des papiers graphiques et journaux
Schéma plastiques, métaux, briques / papiers cartons	Un flux collecte les déchets de papiers graphiques et d'emballages ménagers en papier ou en carton et un autre les emballages ménagers en plastique ou en métal, ainsi que les briques. Ce schéma est également appelé « fibreux/non fibreux »
Mixte de ces schémas	Organisation combinant les schémas ci-dessus

Source : Ademe, Rapport Collecte 2023.

Selon les données de l'Ademe, le schéma « multimatériaux » représente 73 % des tonnages en moyenne et est en augmentation avec des variations importantes selon la typologie d'habitat (le schéma « multimatériaux » représente 89 % en zones urbaines et 52 % en zone rurales). Ce schéma de collecte offre globalement de meilleures performances en termes de taux de collecte.

[90] Précision méthodologique : l'étude Collecte de 2021 prenait en compte, s'agissant des fréquences de collecte, les réponses de collectivités représentant 56 M d'habitants. L'étude Collecte de 2023 dispose d'un échantillon similaire mais à la différence de 2021, une part non négligeable de l'échantillon (12,6 M d'habitants) n'a pas répondu à la question relative à la fréquence.

[91] Syndicat mixte Intercommunal de transport et de traitement des ordures ménagères de l'aire Toulonnaise (SITTOMAT), *Rapport d'activité et de développement durable 2024*, p.33.

3.2.2. Les leviers d'amélioration en matière de collecte portent sur les actions visant à diminuer le volume d'OMR, et sur une organisation cohérente avec les besoins réels et les objectifs de chaque collectivité

3.2.2.1. L'optimisation de la collecte repose largement sur les pratiques mises en place au niveau de chaque collectivité

La connaissance des différents flux et de leur composition permet d'identifier deux types de leviers d'optimisation de la collecte :

- améliorer la qualité de la collecte en vue de diminuer le volume des OMR et améliorer les taux de captage des déchets recyclables ;
- améliorer l'efficience de la collecte par l'optimisation des opérations de collecte.

Ces deux catégories se recoupent largement. Ainsi, la baisse des fréquences de collecte des OMR a un impact sur le coût de la collecte mais se traduit aussi par une baisse des volumes collectés, les usagers étant incités à mieux trier leurs déchets, notamment les déchets alimentaires.

Ces leviers peuvent être définis à l'échelle nationale, par voie législative ou réglementaire. L'harmonisation de la collecte séparée des multimatériaux (article L.541-10-18 du code de l'environnement) ou l'extension des consignes de tri ont contribué à l'augmentation de la collecte sélective et des taux de captage des emballages plastique. L'obligation récente de tri à la source des biodéchets se traduit, elle aussi, par une augmentation des collectes sélectives.

Au-delà, l'efficacité de la politique de gestion des déchets reste essentiellement territoriale. Elle dépend de l'engagement personnel des élus, de la connaissance fine des enjeux et des caractéristiques du territoire et de la mise en place de modalités de collecte adaptées à ces enjeux. La présence sur le terrain (marchés, écoles, événements locaux...) ainsi que des campagnes ciblées et répétées d'information et de communication sont également indispensables D'autres leviers, encore peu actionnés, reposent sur le développement d'une politique de responsabilisation, voire de sanction des « metteurs sur le marché » de déchets. Les éléments mentionnés ci-après ne sont pas exhaustifs ; ils reposent sur quelques bonnes pratiques identifiées par la mission, notamment sur la base des entretiens et de ses déplacements réalisés sur le terrain.

S'agissant de la qualité de la collecte, l'objectif est d'améliorer le captage des matériaux en collecte sélective en agissant notamment sur les gisements les plus importants :

- les emballages : le flux du gisement est estimé à 134 kg/hab./an dont près de la moitié dans les OMR (63 kg/an/hab.) ;
- les biodéchets : le flux du gisement est estimé à 149 kg/hab./an dont près de la moitié dans les OMR (71 kg/hab./an).

Les outils de nature tarifaire sont principalement traités dans l'annexe II.

La collecte incitative[92] vise à faire évoluer les comportements des usagers en matière de production et le tri des déchets. Elle repose sur des outils similaires à ceux utilisés pour mettre en place la tarification incitative, en particulier des systèmes d'information permettant d'identifier les conteneurs lors de l'opération de collecte. Les données recueillies permettent de connaître le poids réellement collecté et d'identifier le producteur des déchets. Ils sont ensuite utilisés pour mettre en place des campagnes d'information et de communication ciblées. Cette solution est par exemple retenue par la Métropole du Grand Nancy et Grenoble Alpes Métropole. Grenoble avait initialement étudié la mise en place d'une tarification incitative avant d'y renoncer en raison de la proportion importante d'habitat collectif (80 %). Elle a néanmoins poursuivi l'équipement de l'ensemble de ses bacs de puces électroniques.

Les collectivités rencontrées soulignent la nécessité de faciliter encore davantage le geste de tri. Selon elles, l'harmonisation des consignes de tri a produit des effets positifs en matière de taux de captation ; pour capter des volumes supplémentaires, un travail local fin est nécessaire pour s'adapter aux particularités du territoire. La collectivité de Cœur de Var a par exemple choisi de remplacer 190 bacs collectifs ordures ménagères par 640 bacs individuels ou la redirection vers 55 points d'apports volontaires en colonne, afin de limiter les erreurs de tri. D'autres collectivités ont équipé les ménages en composteurs, individuels ou collectifs selon le type d'habitat. Selon l'enquête de l'Ademe[93], les collectivités déclarent avoir distribué 535 000 composteurs individuels en 2023 (301 000 en 2021).

Le choix des équipements doit s'adapter au volume collecté, à la fréquence et aux modes de collecte. Le changement de fréquence, la mise en place d'une collecte sélective en porte à porte ou la mise en place d'une tarification incitative conduit souvent à adapter des bacs mis à disposition des usagers. Les configurations particulières (difficultés d'accès par exemple) peuvent nécessiter des modalités de collecte particulières (sacs plutôt que bacs, conteneurs d'apport volontaire…). Selon les cas, les camions sont dotés d'une benne simple ou bi-compartimentée, en fonction du nombre de flux à collecter et de la configuration de l'installation de traitement en aval. Dans certains cas, une collecte simultanée des OMR et des multimatériaux peut être envisagée, permettant de réduire le nombre de tournées mais augmentant potentiellement les fréquences de vidage des camions. La Métropole du Grand Nancy a, par exemple, mis en place, pour la collecte sélective, des bacs operculés permettant de limiter les erreurs de tri.

Les systèmes d'informatique embarquée et le puçage des bacs contribuent à l'optimisation de la collecte. Ces évolutions techniques sont indispensables dans le cadre de la préparation du passage à une tarification incitative. Elles restent précieuses dans tous les cas. Ces systèmes permettent de connaître en permanence l'état du parc ou de suivre par GPS les circuits de collecte utiles pour l'optimisation du parc ou de la collecte. Elles peuvent aussi fournir des données individuelles sur le producteur et les poids collectés, pour la tarification ou une communication incitative permettant d'informer et de responsabiliser le producteur. Pour Besançon, le puçage des bacs a constitué la première étape vers la modulation puis la diminution de la fréquence des collectes. La collectivité expérimente actuellement un système avec caméras et intelligence artificielle (projet de 400 000 € financé à 80 % par Citéo) lui permettant d'identifier le contenu des bacs. Les erreurs de tri sont notifiées au producteur avec pour objectif à terme de développer un système de sanction en cas d'erreurs récurrentes.

[92] Amorce, *La collecte incitative des déchets,* juillet 2024

[93] Ademe, *Enquête collecte 2023*

En revanche, la consigne pour recyclage des bouteilles en plastique ne semble pas être une solution efficace pour améliorer les performances françaises de recyclage de ce matériau. Les études menées par la Direction générale des entreprises aboutissent à un coût élevé (1,2 Md€ d'investissements et 300 M€/an de fonctionnement supplémentaires) pour une efficacité très faible de la consigne dans la mesure où celle-ci se concentre exclusivement sur les bouteilles en PET, qui sont déjà l'emballage plastique le mieux trié, à hauteur de 56,3 % en 2023 et 58,2 % en 2024[94] (*cf. infra*), et ne représentent qu'un quart des emballages plastiques ménagers. De surcroît, de nombreux pays européens n'ayant pas mis en place la consigne pour recyclage, tels que la Belgique, l'Italie et l'Espagne ont des taux de recyclage plus élevés (environ 54 % chacun) que des pays où la consigne est en place depuis longtemps, tels que le Danemark (23,5 %) ou l'Islande (21,5 %). Cette réserve sur la consigne pour recyclage est également formulée par le rapport d'information du Sénat sur l'application de la loi Agec[95] qui, pour sa part, met en avant la perte de recettes pour les collectivités et la complexification du geste de tri pour les usagers générées par un tel système.

L'amélioration de l'accueil en déchetterie contribue à répondre aux enjeux de qualité de la collecte. Les objectifs poursuivis sont divers : limiter le volume des erreurs de tri, faciliter la collecte des déchets recyclables[96], centraliser les déchets dangereux et contrôler les apports des professionnels[97]. Au sein de la communauté d'agglomération Provence Verte, les horaires des déchetteries ont été harmonisés et étendus (47 heures en moyenne), un règlement a été élaboré, les agents ont été formés à l'orientation et à l'information des usagers. Dans le cadre des dispositions de l'article L. 2224-13 du code général de collectivités territoriales, qui prévoit l'utilisation des déchetteries comme lieux de récupération et de retraitement d'objets, la communauté d'agglomération a confié à une structure de réinsertion, la gestion d'une ressourcerie en proximité de la déchetterie de Brignoles.

L'efficience de la collecte repose sur l'optimisation des opérations de collecte et la capacité à s'adapter aux évolutions des flux. Certains des leviers sont les mêmes que ceux évoqués ci-dessus (équipements, informatisation…). Les paragraphes ci-après se concentrent sur la question de la fréquence.

La baisse des fréquences contribue à un volume plus faible d'OMR collectées et à une baisse des coûts aidés. Dans le cadre de ses analyses[98], l'Ademe a relevé qu'une fréquence de collecte moins importante (passage d'une collecte en C1 à une collecte en C0,5), sans tarification incitative, se traduisait par une diminution de 50 kg/hab. du volume médian d'OMR collectées. La tendance est similaire pour les collectivités en tarification incitative. La communauté de communes du bassin de Pompey estime que la combinaison de la baisse des fréquences avec la mise en place de la tarification incitative a permis une baisse de près de 50 % en 10 ans du volume de déchets collectés. Par ailleurs, l'Ademe relève une progressivité des coûts par habitant avec l'augmentation des fréquences. Le coût aidé médian est de 48,6 € HT/hab en C0,5 et de 60,2 € HT/hab en C1.

---

[94] Source : SGPE

[95] Rapport d'information du Sénat du juin 2025 de la sénatrice M[me] Marta de CIDRAC et du sénateur M. Jacques FERNIQUE

[96] 70 % des déchets en sortie de déchèterie sont orientés vers une valorisation matière (Ademe, *Enquête collecte 2023*).

[97] La part des déchèteries n'acceptant pas les professionnels est de 25 %, en augmentation depuis 2021 (23 %) (Ademe, *Enquête collecte 2023*).

[98] Ademe, *Référentiel national des coûts du SPGD, données 2023.*

La baisse de fréquences de collecte des OMR s'accompagne souvent d'une intensité de service plus importante sur les collectes séparées. La baisse des fréquences de collecte des OMR reste localement sensible. Elle intervient rarement seule mais en combinaison avec une augmentation de la collecte et/ou une évolution du mode de collecte (PAP/PAV). L'Agglomération Provence Verte a compensé le passage en C0,5[99] par la mise à disposition de bacs individuels pour les multimatériaux. Dans le Bas-Rhin, le Select'om a également revu son schéma de collecte en diminuant la fréquence de collecte des OMR (de C1 à C0,5 sauf pour les quatre communes de l'intercommunalité de plus de 5 000 habitants) et en augmentant celle des emballages (d'une collecte par mois à une collecte tous les quinze jours) et en mélangeant plastiques/métaux et papiers/cartons (schéma « multimatériaux »). Le double objectif affiché est (1) de contraindre les usagers qui trient peu à sortir les déchets recyclables et les biodéchets de leur poubelle d'OMR et (2) de transférer une partie des dépenses (RH et matériels) de la collecte des OMR vers la collecte sélective pour contenir les coûts globaux.

3.2.2.2. L'impact financier de la prise en charge des déchets assimilés est mal connu

La possibilité pour la collectivité de prendre en charge les déchets dits assimilés[100] est encadrée par les textes. En application de l'article L. 2224-14 du CGCT, la prise en charge de déchets assimilés est possible dès lors que la collecte et le traitement n'entraînent pas de sujétions techniques particulières pour la collectivité.

L'article R. 2224-26 du CGCT impose à la collectivité de fixer un plafond maximum de déchets assimilés pouvant être prise en charge chaque semaine par le SPGD. Il appartient aussi à la collectivité de définir dans son règlement de collecte les conditions de prise en charge des déchets assimilés. L'Ademe relève dans son enquête Collecte 2021 que 27 % des collectivités interrogées n'ont pas fixé de limite pour l'acceptation des déchets assimilés (37 % n'ont pas donné de réponse).

La collectivité peut choisir de mettre en place une redevance spéciale pour financer la collecte de déchets assimilés. Cette redevance spéciale, prévue à l'article L. 2333-78 du CGCT a été rendue facultative par la loi de finances rectificative pour 2015. Elle reste obligatoire si le service public n'est financé ni par la TEOM ni par une tarification incitative. Par principe, le montant de la redevance est fixé en fonction du service rendu mais l'article L. 2333-78 précité prévoit qu'elle peut être fixée de manière forfaitaire pour les petits volumes. Selon l'enquête Collecte de l'Ademe de 2023, 36 % des collectivités déclarent avoir mis en place une redevance spéciale. Cette proportion était de 42 % en 2021.

[99] La collecte dite en C1 est effectuée toutes les semaines. La collecte en C0,5 est effectuée une fois toutes les deux semaines.

[100] L'article R. 2224-23 du CGCT définit les déchets assimilés comme « *les déchets collectés par le service public de gestion des déchets dont le producteur n'est pas un ménage* ».

Les pratiques sont variables d'une collectivité à l'autre, que ce soit sur le volume maximum qui peut être collecté par le service public ou sur la mise en place de la redevance spéciale. A titre d'exemple, la Métropole Aix-Marseille-Provence impose aux professionnels de faire appel à une collecte privée, au-delà d'une production de déchets hebdomadaire de 13 860 litres[101]. La Métropole a mis en place une redevance spéciale pour les déchets des professionnels collectés par le service public mais une exonération est prévue en dessous de 490 litres (le professionnel acquitte seulement la TEOM). Au sein de la métropole du Grand Nancy, l'exonération concerne les déchets (ordures ménagères, emballages, cartons) collectés d'un volume inférieur à 1 000 litres. Au sein de l'Eurométropole de Strasbourg, la redevance spéciale est constituée d'une part forfaitaire (nombre de bacs) et d'une part variable, différente selon la taille de la commune.

Il existe peu de données précises sur le volume des déchets assimilés. La campagne de caractérisation (Modecom) menée par l'Ademe en 2017[102] a permis de distinguer la part des déchets produits par les ménages de celle produite par les activités économiques. Sur la base des flux de déchets effectués en porte à porte, elle a estimé que la part des déchets assimilés représentait 20 % des OMR et 19 % des collectes séparées. Elle relève aussi que la proportion plus ou moins importante de déchets économiques peut avoir une influence sur la composition des bacs (proportion plus importante de cartons et de papiers par exemple). Dans l'étude Modecom 2023, elle indique avoir renoncé à distinguer ménages et professionnels pour des raisons de coûts et de complexité. Elle indique néanmoins avoir prévu d'étudier la faisabilité de campagnes ponctuelles ciblées, qui permettraient d'estimer la part des déchets d'activité économique pris en charge par le SPGD.

3.3. L'optimisation du traitement des déchets ménagers et assimilés peut conduire à une performance opérationnelle et valorisation accrues, sous réserve d'investissements conséquents

L'optimisation du traitement des déchets ménagers peut revêtir plusieurs formes :

- l'amélioration de l'efficience opérationnelle des procédés de traitement ;
- l'amélioration de l'efficience économique des procédés de traitement ;
- la réduction de l'empreinte environnementale du traitement.

3.3.1. L'intelligence artificielle est un levier d'optimisation du tri

Les centres de tri disposent d'installations équipées de divers enchaînements de séparateurs tournants (trommels), de convoyeurs, d'aimants et de courants de Foucault permettant :

- un tri balistique permettant une séparation densito-métrique ;
- un tri optique basé sur la reconnaissance des matériaux ;
- un tri des métaux ferreux grâce aux électro-aimants ;
- un tri des métaux non-ferreux grâce aux courants de Foucault.

Les éléments triés font ensuite l'objet d'un « sur-tri » par des agents en cabine de tri, qui détectent et corrigent les erreurs restantes. Chacun des flux triés est ensuite envoyé à la presse pour créer des balles de 300 kg à 1 200 kg de déchets triés qui seront ensuite traitées dans les étapes suivantes du cycle de gestion.

---

101 Métropole Aix-Marseille-Provence, règlement de collecte des déchets ménagers et assimilés de la Métropole Aix-Marseille-Provence, reçu au contrôle de légalité le 4 juillet 2023.

102 Ademe, *MODECOM 2017, campagne nationale de caractérisation des déchets ménagers et assimilés,* mars 2021.

La vision par ordinateur[103] que permet l'intelligence artificielle peut optimiser le tri en améliorant l'identification des objets. Elle permet également la reconnaissance d'objets dangereux (bonbonnes de gaz ou batteries) en amont du tri. La combinaison de cette meilleure identification avec des procédés de séparation puis de récupération contribue à la qualité du tri. Par exemple, un robot utilisant l'intelligence artificielle installé dans un centre de tri de la métropole de Lyon en 2021 réalise deux fois plus de gestes de « sur-tri » que des humains, pour un coût de 500 000 €[104].

3.3.2. L'optimisation de la valorisation énergétique a pour objectif d'augmenter le rendement énergétique des installations

L'optimisation de l'incinération des déchets est possible en équipant les installations de systèmes de récupération d'énergie, sous forme d'électricité ou de chaleur. L'objectif rappelé par l'Ademe en 2017 était d'équiper l'ensemble des unités d'incinération de déchets en France d'un système de récupération d'énergie d'ici à 2025. À ce stade, seules deux unités sans système de récupération subsistent.

L'augmentation du rendement énergétique des installations d'incinération permet ensuite d'accroître les quantités d'électricité ou de chaleur générées. L'optimisation du rendement énergétique dépend du contenu du flux de déchets entrant d'une part, et du procédé de récupération de la chaleur d'autre part. Lorsque le flux entrant est particulièrement humide (par exemple s'il contient des biodéchets), il faudra fournir plus d'énergie pour le brûler, et il produira moins de chaleur. La composition du flux entrant influence donc le rendement thermique, économique et environnemental de l'incinérateur[105]. En fonction de l'état du processus en place dans un incinérateur donné, l'optimisation pourra venir d'une amélioration du procédé industriel (par modernisation ou reconstruction) ou des conditions d'opérations.

Afin de limiter l'empreinte carbone de l'incinération, des réflexions sont en cours concernant le captage du dioxyde de carbone contenu dans les fumées d'un incinérateur. Le flux capté, puis purifié, pourrait ensuite être transporté vers des lieux de stockage. Ces procédés sont encore au stade du développement technologique.

3.3.3. Il existe des possibilités d'optimisation dont les effets ne sont pas encore connus quantitativement

Le compostage peut être optimisé en assurant au compost une qualité fertilisante la plus élevée possible et une qualité appropriée à l'usage souhaité, selon les normes en vigueur.

Or, cette optimisation est difficile compte tenu des limites inhérentes aux méthodes traditionnelles de compostage : présence de pathogènes, mobilité des métaux lourds, mauvaise qualité fertilisante, temps de compostage trop long, présence de composés ligneux se dégradant difficilement, mauvaise efficacité du processus de compostage[106].

---

[103] Deng et al., *Waste classification ans management using computer vision.*

[104] Source : Paprec.

[105] Mayanti et al., *Multi-objective optimization to improve energy, economic and, environmental life cycle assessment in waste-to-energy plant*, 2021.

[106] D'après *Optimization of the composting process using artificial neural networks—a literature review* (2025).

Les procédés d'optimisation portent sur la réduction de la taille des déchets intrants (qui se dégraderont alors plus vite), l'ajout d'additifs accélérant la décomposition aérobie (sucre, copeaux de bois) ou encore l'optimisation des paramètres du composteur.

3.3.4. L'optimisation du stockage consiste en une amélioration de la récupération de biomasse et d'énergie

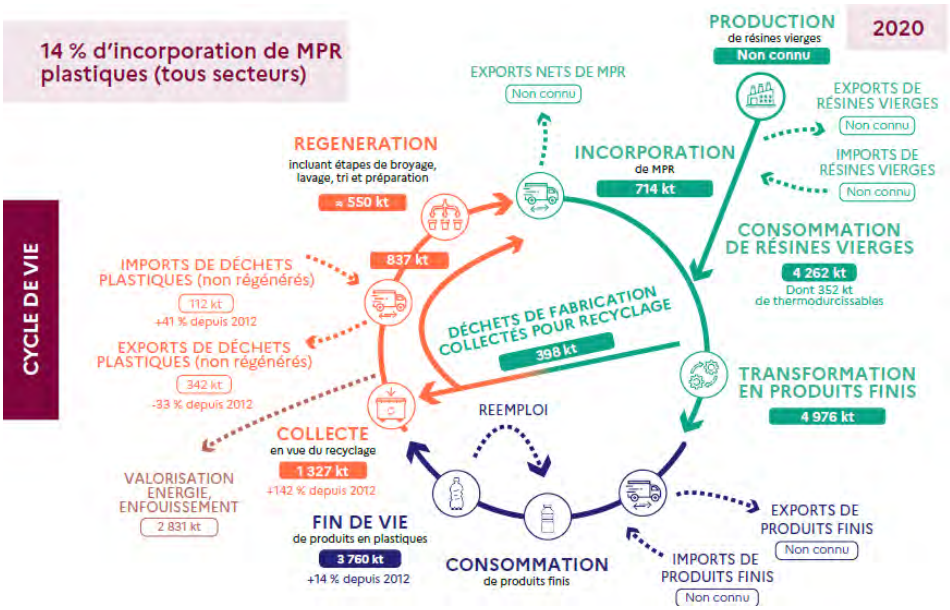
Une installation de stockage de déchets non dangereux peut être optimisée en :

- installant sur site un système de tri permettant d'isoler des déchets pouvant être utilisés pour préparer un combustible solide de récupération, qui pourra ensuite être utilisé comme source de production d'énergie ;
- équipant les alvéoles de stockage d'un système de récupération du méthane et des lixiviats, éléments capitaux permettant de limiter l'empreinte environnementale du site (émissions de GES et pollution des sols et des nappes), le gaz pourra ensuite être utilisé comme combustible ou bien purifié avant d'être envoyé sur le réseau de distribution du gaz de ville.

3.3.5. Les capacités de recyclage du plastique demeurent limitées

En France, les plastiques issus de la consommation des ménages et des industries, représentent environ 5 millions de tonnes de déchets par an. Les emballages, qui concentrent l'essentiel des gisements, font l'objet d'objectifs ambitieux fixés dans la loi AGEC : 100 % de plastiques recyclés d'ici 2025 et 55 % de recyclage des emballages d'ici 2030. Les procédés de recyclage des différents types de plastique ne sont pas tous développés à l'échelle industrielle, et les circuits restent soumis aux prix de marché et peuvent être internationaux (*cf*. figure 6).

Figure 6 : Circuit du recyclage des plastiques en France en 2020



Source : Ademe, Bilan national du recyclage, 2021. Légende : MPR=matière plastique recyclée.

Il existe deux techniques de recyclage des plastiques. Le recyclage mécanique, où les déchets après avoir été collectés et rassemblés selon leur nature, sont broyés, lavés, retriés, extrudés, puis transformés en granulés pour être réutilisés sous forme de matière première recyclée, sans que la structure du polymère ne soit modifiée. Le recyclage chimique affecte la structure des polymères et les décompose par des procédés chimiques ou thermiques. Les principales méthodes sont :

- pyrolyse : décomposition thermique en absence d'oxygène, produisant des huiles et gaz utilisables comme matières premières pour la pétrochimie ;
- solvolyse (glycolyse, hydrolyse, etc.) : utilisation de solvants pour casser les liaisons polymères et récupérer les monomères (ex. : dépolymérisation du PET en acide téréphtalique et éthylène glycol) ;
- gazéification : transformation en gaz de synthèse (CO, H_2) pour produire de nouveaux plastiques ou carburants ;
- recyclage enzymatique (en développement) : utilisation d'enzymes pour dégrader spécifiquement certains plastiques (ex. : PET).

Les usines qui recyclent les plastiques peuvent recycler plusieurs types de plastique selon les procédés installés. Les plastiques PET (1) et HDPE (2) bénéficient de filières de recyclage mécanique matures, et sont relativement bien collectés. Le PET, notamment, est recyclé en granulés pour la fabrication de nouvelles bouteilles ou de fibres textiles, tandis que le HDPE alimente des marchés comme les emballages non alimentaires ou le mobilier urbain. En revanche, les plastiques LDPE (4) et PP (5) sont plus difficilement collectés en raison de leur dispersion (films, emballages souples) et de l'insuffisance des infrastructures dédiées. Leur recyclage, principalement chimique (pyrolyse), est en cours d'industrialisation, avec des investissements significatifs en France (Saint-Avold, Moselle) et en Europe (Espagne, Allemagne) ; le projet de Saint-Avold (440 M€) a cependant été arrêté en 2024 en raison de la conjoncture économique et de l'inflation[107].

Les plastiques PVC (3), PS (6) et les « autres » (7) représentent des gisements plus diffus et des technologies de recyclage moins abouties. Leur traitement repose encore largement sur des procédés en phase de recherche et développement ou pilote, comme la solvolyse ou le recyclage enzymatique, dont la viabilité économique reste à démontrer.

Pour l'ensemble de ces filières, la rentabilité des installations dépend de la disponibilité des gisements et de leur stabilité, ainsi que de la compétitivité des matières recyclées face aux plastiques vierges.

[107] https://www.usinenouvelle.com/article/en-moselle-le-projet-d-usine-de-recyclage-chimique-des-plastiques-a-440-millions-d-euros-de-suez-et-loop-industries-suspendu.N2222197

Tableau 22 : Exemples de valorisation matière et de développement des filières de recyclage des différents plastiques

Matière	Part dans les OMR (2017)	Exemple de valorisation matière	Recyclage	Maturité technologique	Exemples d'usines en France	Coût estimé (usine)
Plastiques PET (Polyéthylène Téréphtalate) 1	1,20 %	Granulés PET, fibres textiles, emballages	Mécanique/Chimique	Industrialisée	Un peu plus d'une dizaine en France. Limay (Paprec), Saint-Maurice-de-Beynost (Toray), Messein (Aloxe), Carling (Suez/Loop)	50-300 M€
Plastiques HDPE (Polyéthylène Haute Densité ou PEHD) 2	0,60 %	Granulés HDPE, tuyaux, mobilier	Mécanique	Industrialisée	Une quarantaine d'unités en France. Velesmes Essarts (HDPE, Atlantide environnement), Courtenay (Ecologistique), Simandure-sur-Suran, (Clot Pastic)	50-150 M€
Plastiques PVC (Polychlorure de vinyle) 3	3,70 %	Granulés PVC, profilés de fenêtre	Mécanique (limité)	Partiellement	Un peu plus d'une quizaine en France. Perigny (Periplast), Porcieu-Amblagnieu (Benvic Recyling)	30-100 M€
Plastiques LDPE (Polyéthylène basse densité ou PEBD) 4	2,30 %	Granulés LDPE, films agricoles, sacs	Chimique (pyrolyse)	En industrialisation	Une vingtaine d'unités en France. Arnay le Duc (Regeplastic), Mirebeau sur Bèze (Reval Plastiques)	100-400 M€
Plastiques PP (Polypropylène) 5	0,8 %	Granulés PP, pièces automobiles, mobilier	Mécanique/Chimique	En industrialisation	Une vingtaine d'unités en France. Mende (Environnement Massif Central), Colmar (Corplex)	80-200 M€
Plastiques PS (Polystyrène) 6	4,0 %	Granulés PS, isolants, vaisselle jetable	Chimique (pyrolyse)	En industrialisation	Une vingtaine d'unités en France. Halluin (Galloo Plastics), Nantes (Les plastiques recyclés de l'Ouest)	100-300 M€
Plastiques EPS (Polystyrène expansé) 6						
Plastiques autres 7	2,10 %	Huiles de pyrolyse, monomères, valorisation	Chimique/Enzymatique	R&D/Phase pilote	Carbios (Saint-Beauzire), IFPEN (Lyon)	50-500 M€

Source : Mission d'après les données Ademe et ENF.

.

3.3.6. Les solutions de tri des OMR permettent une réduction du recours à l'enfouissement et une valorisation accrue des flux

La SNBC 3 prévoit de mener une réflexion sur le développement du modèle de tri-stabilisation des ordures ménagères résiduelles, en vue d'en optimiser la performance environnementale et climatique[108]. Le tri mécanique des OMR permet d'extraire différentes fractions valorisables, notamment la matière organique, les métaux ferreux et non ferreux, ainsi que d'autres matériaux tels que les plastiques et le papier-carton, favorisant ainsi leur valorisation. La stabilisation biologique de la fraction organique vise ensuite à réduire les émissions de gaz à effet de serre, en particulier en limitant les émissions de méthane liées à une mise en stockage, tout en ouvrant la possibilité d'une production de biogaz. La SNBC 3 souligne enfin la nécessité d'une analyse du modèle économique, des performances et des orientations futures de cette filière, afin d'identifier les conditions de sa contribution effective à la réduction des émissions de GES du secteur des déchets, en cohérence avec les réflexions en cours ou à venir au niveau européen.

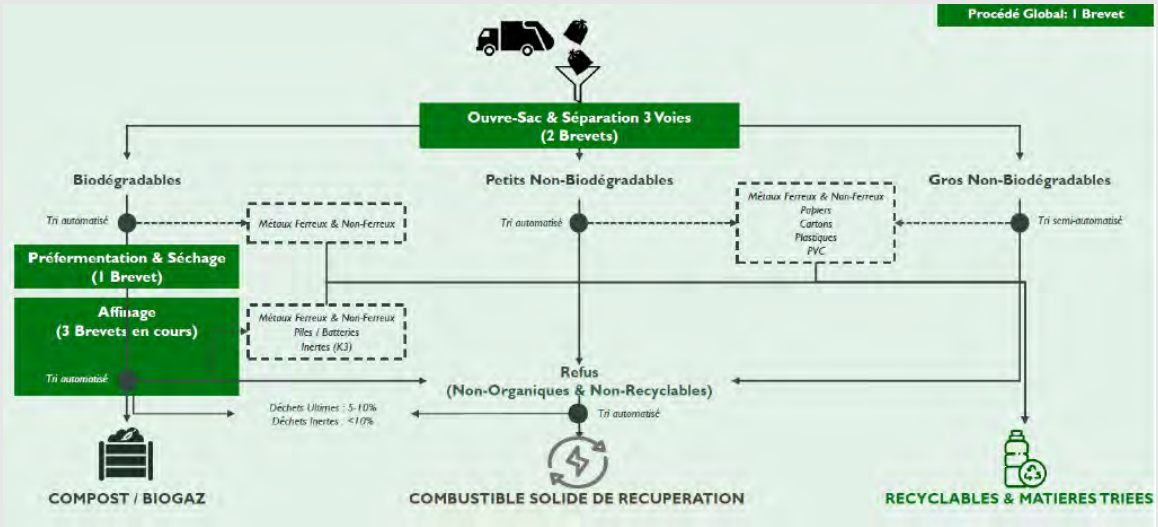
Certains acteurs industriels se sont positionnés sur le déploiement de technologies de tri OMR, qui sont encore en développement et dont les projets peu nombreux ne permettent pas à date de se positionner sur l'opportunité d'une accélération du développement. Le développement de solutions similaires est notamment stimulé par la rareté des capacités d'incinération et d'enfouissement et la hausse de la TGAP. Il demeure néanmoins très dépendant des perspectives de croissance de la filière CSR, dont les débouchés sont encore limités.

[108] Stratégie nationale bas carbone 3, Orientation déchets 5, décembre 2025.

Encadré 11 : Exemple de la technologie 3Wayste

La technologie française 3WAYSTE, mise en œuvre notamment sur le site d'ALTRIOM en Haute-Loire, correspond à une solution industrielle de tri multifilières permettant de traiter, sur une même ligne et de manière successive, les ordures ménagères résiduelles (OMR) et les collectes sélectives.

Figure 7 : Fonctionnement du procédé 3Wayste



Source : 3Wayste.

D'après le rapport de l'Ademe, le détournement global de l'enfouissement dépasserait 85 %, avec un taux de valorisation combinée matière + énergie supérieure à 80 % sur le seul flux OMR.

Le modèle économique reposerait sur un investissement initial significatif, dépendant du dimensionnement et du nombre de postes exploités, avec un CAPEX indicatif d'environ 30 M€ pour un site neuf de 60 000 t/an (2 postes) et de 35 à 40 M€ pour une version optimisée à 90 000 t/an (3 postes), couvrant les bâtiments, les équipements de tri et de préparation CSR, les systèmes complets de traitement de l'air et les dispositifs de supervision et de réception.

La solution de tri OMR se distingue, d'après le rapport de l'Ademe, par sa capacité à détourner une part importante des déchets de l'enfouissement, y compris en l'absence d'incinérateur local. La solution s'appuierait sur une technologie modulaire et opérable sur plusieurs briques (ouverture des sacs, tri multifilières, bioséchage), permettant une valorisation combinée des flux (matière, organique et énergétique via le CSR) avec des rejets liquides nuls et une maîtrise des nuisances olfactives par traitement de l'air. La solution offrirait également une flexibilité d'adaptation aux évolutions des débouchés et un modèle économique compétitif, soutenu par une supervision centralisée et une traçabilité complète des flux.

En revanche, elle présenterait certaines faiblesses, notamment une difficulté ponctuelle de valorisation locale des CSR, la nécessité d'un gisement minimal d'environ 30 000 t/an pour assurer sa viabilité économique, ainsi qu'une décote possible sur certaines fractions recyclées issues des OMR et des incertitudes réglementaires sur le statut de certaines sorties, en particulier les inertes.

Source : Ademe, Nouvelles solutions de tri et traitement des déchets résiduels, décembre 2025.

3.4. La diffusion d'un ensemble de bonnes pratiques de gestion et de contractualisation pourrait contribuer à renforcer la maîtrise des coûts du SPGD

3.4.1. Le choix d'un mode de gestion ne permet pas, à lui seul, de contenir les coûts du service mais nécessite d'être réinterrogé régulièrement

3.4.1.1. Chaque mode de gestion présente des avantages et des inconvénients

La gestion en régie et le recours à une prestation de service pour la collecte et le traitement des déchets présentent des avantages distincts (*cf.* tableau 23). La régie se caractérise par une maîtrise directe du service, une forte réactivité et une cohérence accrue avec les politiques publiques locales, au prix toutefois d'une gestion administrative et sociale plus lourde, d'une faible flexibilité opérationnelle et de contraintes financières importantes, liées notamment aux investissements initiaux et aux charges fixes. À l'inverse, la prestation de service permet une externalisation de la gestion par les collectivités, une plus grande souplesse dans la gestion des ressources humaines, un accès à des expertises techniques et technologiques spécialisées. Toutefois, elle induit une dépendance vis-à-vis du prestataire, une moindre maîtrise des conditions sociales et des objectifs environnementaux, ainsi que des risques de surcoûts liés aux avenants et à la marge du prestataire.

Tableau 23 : Avantages et inconvénients de modes de gestion des déchets (collecte et traitement)

	Régie		Prestation de service	
	Avantages	Inconvénients	Avantages	Inconvénients
Gestion	▪ Maitrise directe du service ▪ Forte réactivité ▪ Propriété des installations (centres de collecte, transfert, traitement)	▪ Gestion administrative lourde ▪ Faible flexibilité opérationnelle	▪ Externalisation de la gestion ▪ Expertise technique du prestataire ▪ Flexibilité contractuelle	▪ Dépendance du prestataire ▪ Gestion des avenants
Ressources humaines	▪ Maîtrise du dialogue social	▪ Rigidité statutaire ▪ Difficultés de gestion des absences ▪ Risque de conflits sociaux	▪ Délégation du risque RH ▪ Souplesse dans la gestion du personnel ▪ Absence de gestion statutaire	▪ Moindre maîtrise des conditions sociales
Coûts	▪ Absence de marge bénéficiaire ▪ Visibilité sur les coûts réels	▪ Investissements initiaux élevés (achat de matériel, coût des assurances) ▪ Charges fixes importantes ▪ Potentiel recours à l'endettement	▪ Maîtrise budgétaire via un contrat ▪ Mutualisation des moyens ▪ Coûts prévisibles à court terme	▪ Intégration de la marge du prestataire ▪ Surcoûts en cas d'avenants ▪ Renégociations possibles

	Régie		Prestation de service	
	Avantages	Inconvénients	Avantages	Inconvénients
Performance environnementale	▪ Cohérence avec les politiques locales ▪ Maîtrise de l'innovation (expérimentation)	▪ Moyens techniques limités ▪ Dépendance aux capacités internes à la collectivité	▪ Accès à des technologies performantes issues du prestataire ▪ Innovation et optimisation des process	▪ Intégration variable des objectifs environnementaux

Source : Mission.

3.4.1.2. Une étude conduite à l'échelle de la région Provence Côte d'Azur ne fait pas ressortir de mode de gestion plus favorable économiquement

À l'échelle de la région Provence Côte d'Azur et de l'ensemble du service public de gestion des déchets (tous flux confondus), une étude de l'Ademe conduite en janvier 2022 ne met en évidence aucune différence statistiquement significative de coût entre les collectivités fonctionnant exclusivement en régie et celles ayant recours à un mode de gestion mixte (régie et prestation)[109]**.** D'après le rapport, le mode de gestion (régie, prestation ou mixte) n'explique qu'une partie limitée des écarts de coûts observés, les déterminants majeurs étant :

- le flux concerné ;
- le mode de collecte ;
- la typologie territoriale ;
- le niveau de service rendu.

Ainsi, la prestation peut apparaître plus coûteuse en €/habitant sur certains flux (notamment les OMR), tout en étant plus performante en €/tonne sur d'autres (PEHV), ce qui confirme que la comparaison des modes de gestion doit impérativement être contextualisée, flux par flux et territoire par territoire.

Le coût aidé médian régional s'établit autour de 170 € HT par habitant, un niveau comparable quel que soit le mode d'organisation retenu. De même, les quantités de déchets ménagers et assimilés collectées sont très proches selon le mode de gestion, avec une médiane de 670 kg/habitant/an, ce qui suggère que le mode de gestion n'influe pas significativement sur les volumes produits ou collectés par le SPGD. Il convient toutefois de souligner une limite méthodologique : seules 7 collectivités de l'échantillon sont organisées à 100 % en régie, contre 22 en mode mixte, ce qui limite la robustesse statistique de la comparaison. Le rapport de l'Ademe insiste ainsi sur la nécessité d'interpréter ces résultats comme des ordres de grandeur.

[109] Ademe, Comparaison et étude des coûts en régie et en prestation pour la gestion des déchets, Données 2021 Provence-Alpes-Côte-D'azur, janvier 2022.

Pour les ordures ménagères résiduelles, les écarts entre modes de gestion sont plus marqués avec un coût aidé médian par habitant de l'ordre de 94 € HT/hab. en régie, contre environ 108 € HT/hab. en prestation, soit un écart d'environ +15 % en défaveur de la prestation. En revanche, lorsque l'analyse est menée en €/tonne, les différences s'atténuent fortement : la médiane régionale se situe autour de 294 €/t, avec un coût en prestation seulement 7 % supérieur à celui observé en régie. Cette différence entre l'approche par habitant et par tonne montre que les écarts tiennent davantage aux niveaux de service, aux performances de collecte et aux volumes collectés par habitant, qu'à un différentiel d'efficacité économique intrinsèque entre régie et prestation. Le rapport met également en évidence un effet significatif de la typologie d'habitat. Les collectivités rurales et mixtes rurales affichent des coûts OMR par habitant plus faibles, avec une médiane d'environ 88-94 € HT/hab., contre environ 95 € HT/hab en milieu urbain et des niveaux encore plus élevés pour les collectivités à dominante touristique. En €/tonne, la médiane varie de 263 €/t en milieu urbain à 308 €/t en zone touristique, illustrant les contraintes opérationnelles spécifiques à ces territoires.

Pour les papiers et emballages hors verre (PEHV), le rapport ne fait pas ressortir un mode de gestion plus efficient. En €/habitant, les collectivités ayant recours à la prestation présentent un coût aidé médian d'environ 29 € HT/hab., contre 17 à 20 € HT/hab. pour les collectivités en régie ou en mode mixte. En revanche, en €/tonne, la situation s'inverse : le coût médian atteint environ 483 €/t en régie, contre 317 €/t en prestation, soit un écart très significatif. Le rapport souligne que ces écarts ne peuvent être interprétés indépendamment des modalités de collecte (porte-à-porte vs. apport volontaire) et de la structure des flux (multimatériaux, papiers seuls, emballages seuls). La prestation est plus fréquemment associée à l'apport volontaire, souvent plus performant en termes de tonnages collectés par point, ce qui améliore mécaniquement les ratios en €/tonne. Selon la typologie territoriale, les collectivités rurales affichent des coûts PEHV nettement inférieurs, avec une médiane d'environ 12 € HT/hab. et 312 €/t, contre 17 à 29 € HT/hab. et 430 à 476 €/t en milieux urbains et touristiques. Le rapport de l'Ademe conclut que ces différences sont principalement liées à la densité de l'habitat, à l'organisation du service et aux performances de collecte, plutôt qu'au mode de gestion.

La gestion du verre, très majoritairement confiée à des prestataires (et, dans 97 % des cas, en apport volontaire), se caractérise par une forte dispersion des coûts. Le coût aidé médian régional est d'environ 3 € HT/hab. et 80 €/t, mais les valeurs observées s'échelonnent de 33 €/t à 180 €/t selon les collectivités. Cette variabilité est directement corrélée aux performances de collecte, qui varient fortement (de 15 à plus de 100 kg/hab./an). Les collectivités rurales et mixtes rurales présentent des coûts médians plus faibles (environ 63 €/t), tandis que les territoires urbains et touristiques atteignent des niveaux plus élevés, jusqu'à 101 €/t en médiane pour les zones touristiques.

3.4.1.3. Si le mode de gestion retenu ne constitue pas, en soi, un déterminant majeur des coûts, il résulte fréquemment de choix historiques et organisationnels, ce qui justifie qu'il fasse l'objet d'un réexamen périodique

Si le mode de gestion du SPGD ne constitue pas, en tant que tel, un déterminant univoque des coûts, il résulte néanmoins de choix historiques, institutionnels et organisationnels qui peuvent, à terme, conditionner la capacité des collectivités à maîtriser leurs dépenses et à adapter le service aux évolutions réglementaires et techniques. Les données nationales montrent en effet que la structure de gouvernance des services de collecte et de traitement demeure très hétérogène sur le territoire.

Selon les données issues de l'enquête collecte des déchets ménagers de l'Ademe en 2023[110] :

[110] Ademe, La collecte des déchets par le service public en France, Résultats 2023 – Rapport.

- **plus de 41 % des EPCI ou syndicats organisant la collecte ont entièrement confié au secteur privé la collecte des déchets d'emballages et de papiers** et 21 % l'ont confié partiellement, certains flux étant gérés par le privé, d'autres en régie. En termes de tonnages, cela se traduit plus de 55 % des tonnages collectés par des exploitants privés et 45 % en régie ;
- **la moitié des collectivités gèrent la collecte des OMR en régie**, certaines ont recours à la fois à des régies et à des services privés, surtout dans les collectivités de regroupement récent qui héritent d'un historique des contrats des collectivités adhérentes. Les régies pures concernent plutôt des petites structures, avec 11 kt collectées en moyenne en 2023 par structure pour une population médiane de 25 000 habitants ; les services confiés aux entreprises privées sont de taille plus conséquente, avec 14 kt collectées en moyenne par structure pour une population médiane à 33 000 habitants. L'habitat rural fait majoritairement la collecte en régie (55 % des cas) alors que l'habitat urbain dense fait majoritairement la collecte via une prestation de service (70 % des cas) ;
- **les modalités de gestion du haut de quai en déchetterie n'ont pas évolué depuis 2021. Les déchetteries restent à 71 %, gérées directement par les collectivités locales**. Quand la gestion est confiée à une entreprise privée, la prestation de service est préférée à la délégation. Les déchetteries en prestation de service sont en moyenne des installations plus importantes que celles en régie, avec 4 130 tonnes collectées en moyenne en prestation de service, contre 2 930 tonnes pour les déchetteries en régie.

Les analyses économiques convergent pour montrer que les écarts de coûts observés sont davantage expliqués par des facteurs structurels - densité de population, type d'habitat, schéma de collecte, performances de tri, distances de transport - que par le seul choix entre régie et externalisation. À titre illustratif, les référentiels nationaux des coûts du SPGD produits par l'Ademe mettent en évidence des écarts de coûts de collecte pouvant varier de 1 à 3 selon le contexte territorial (habitat rural contre habitat touristique), à mode de gestion comparable.

Pour autant, le mode de gestion influe indirectement sur les coûts via les capacités d'organisation, de pilotage et de négociation qu'il confère à l'autorité publique. Les collectivités disposant d'une ingénierie interne structurée sont généralement mieux armées pour ajuster les niveaux de service, suivre la performance opérationnelle et renégocier les contrats. À l'inverse, une externalisation intégrale sans capacités internes suffisantes peut accroître les risques de dépendance vis-à-vis d'un prestataire unique, notamment dans un contexte de concentration croissante du secteur.

Dans ce cadre, les formes hybrides de gouvernance, telles que le *concurrent sourcing*, qui consiste à organiser le territoire en secteurs gérés soit en régie, soit de façon externalisée apparaissent comme des outils intermédiaires permettant de combiner les avantages des deux modes de gestion. Les travaux académiques récents de Benabdelkrim, Beuve et Le Squeren (2024, *cf*. encadré 12), fondés sur l'analyse de 576 services de collecte représentant un coût moyen de 135 €/t, montrent que ce mode de gestion peut constituer un levier efficace de discipline des opérateurs privés, à condition d'atteindre un seuil suffisant d'activité en régie. En deçà de ce seuil, les coûts fixes liés à l'organisation interne et au suivi contractuel peuvent neutraliser, voire dépasser, les gains attendus.

Encadré 12 : Analyse académique de l'approvisionnement spontané

L'article de Rami Benabdelkrim, Jean Beuve, Zoé Le Squeren (2024) analyse le recours à l'approvisionnement simultané (appelé « *concurrent sourcing* »), défini comme la production conjointe d'un même service public par une entité publique et un prestataire privé. S'appuyant sur les développements récents de la théorie des coûts de transaction et du *make-and-buy*, les auteurs étudient à la fois les déterminants du choix de ce mode de gouvernance et ses effets sur les coûts, dans le secteur de la collecte des déchets en France.

L'analyse repose sur une base de données fournie par l'Ademe, portant sur 576 services de collecte, gérés par 156 autorités publiques (municipalités et surtout structures intercommunales), pour l'année 2009. Les services étudiés couvrent différents types de déchets, avec un coût moyen de pré-collecte et collecte de 135 €/tonne, mais une forte dispersion (de 10,5 € à plus de 1 140 €/tonne). La gouvernance des services se répartit entre externalisation totale (45,5 %), gestion en régie (32,3 %) et *concurrent sourcing* (22,2 %).

Les résultats montrent que le choix du *concurrent sourcing* est principalement motivé par des considérations économiques. Les autorités publiques les plus endettées sont significativement plus enclines à adopter ce mode de gouvernance que l'externalisation ou la régie intégrale. Les effets de taille sont marqués : les petites collectivités privilégient l'externalisation totale, les grandes collectivités la gestion en interne, tandis que le *concurrent sourcing* est surtout observé parmi les collectivités de taille intermédiaire, pour lesquelles les économies d'échelle ne sont ni totalement accessibles en régie, ni pleinement garanties par l'externalisation.

Les variables politiques jouent un rôle plus limité. L'orientation idéologique influence principalement le choix de la gestion intégralement publique, plus fréquente dans les territoires durablement ancrés à gauche ou marqués par une sensibilité environnementale élevée. En revanche, le recours au *concurrent sourcing* apparaît relativement neutre politiquement, confirmant qu'il s'agit avant tout d'un instrument de gestion des coûts.

L'apport de l'article réside dans l'analyse des effets du *concurrent sourcing* sur les coûts : les auteurs mettent en évidence une relation non linéaire entre la part de service assurée en régie et le coût du service externalisé. Lorsque la part de gestion publique est trop faible, le *concurrent sourcing* tend à augmenter les coûts. En revanche, au-delà d'un seuil, il devient un outil efficace de discipline des opérateurs privés. Ce seuil est estimé autour de 35 % de gestion en régie en moyenne, mais varie selon la taille des collectivités : environ 45 % pour les collectivités intermédiaires et 20 % pour les plus grandes, ces dernières disposant d'un pouvoir de négociation plus élevé.

L'article confirme que l'externalisation réduit les coûts principalement pour les petites collectivités, tandis que, pour les grandes, la parité de coûts entre régie et externalisation prévaut. Dans ce contexte, le *concurrent sourcing* constitue un levier de performance, permettant de renforcer le pouvoir de négociation des acheteurs publics et de réduire les coûts sans renoncer totalement à l'externalisation.

Ainsi, le *concurrent sourcing* constitue un outil de gouvernance, efficace à condition d'atteindre un niveau suffisant d'activité, sans quoi, les coûts fixes (organisation, compétences, suivi des contrats) deviennent trop élevés par rapport aux bénéfices attendus. Dans ce contexte, il permet de comparer les coûts et la qualité, renforce la capacité de négociation de l'autorité publique et limite les situations de dépendance vis-à-vis d'un prestataire unique.

Source : Rami Benabdelkrim, Jean Beuve, Zoé Le Squeren, REP 134 (5) septembre-octobre 2024.

3.4.2. Les contrats de performance et marchés en dialogue compétitif représentent des leviers pertinents pour favoriser l'efficience des contrats, au prix d'exigences juridiques, organisationnelles et économiques élevées

3.4.2.1. Le dialogue compétitif constitue une procédure performante pour répondre à des besoins complexes, mais s'avère exigeante et chronophage

Le recours au dialogue compétitif présente des atouts dans le cadre des marchés de gestion des déchets (*cf.* encadré 13) confirmés par l'analyse de l'Ademe[111]. Cette procédure favorise une évolution des approches, en permettant de mieux articuler les enjeux de prévention et de valorisation, et surtout de faire émerger une relation de service, fondée sur la coopération entre le donneur d'ordre et l'opérateur, en rupture avec une logique strictement prestataire. Elle comporte néanmoins des risques, notamment le niveau d'expertise et d'outillage des services achats des collectivités et la captation ou la diffusion des innovations et des « bonnes idées » développées par certains candidats au bénéfice de leurs concurrents.

Le dialogue compétitif constitue une procédure adaptée lorsque la collectivité recherche la solution la plus performante au regard d'objectifs de service complexes et évolutifs. Il permet une définition plus fine et progressive des besoins, fondée sur l'échange avec les candidats, et favorise la co-construction, en dépassant une logique strictement prescriptive. Cette démarche encourage le partage d'expériences entre acteurs, offre une vision comparative et approfondie des solutions techniques et peut contribuer à faire évoluer les approches en matière de prévention et de valorisation des déchets, en renforçant la logique de relation de service entre le donneur d'ordre et les opérateurs.

En contrepartie, le dialogue compétitif présente plusieurs limites et risques :

- une procédure longue et coûteuse (de l'ordre de dix à quatorze mois d'après l'Ademe), susceptible de pénaliser les PME au profit des grands groupes et les collectivités dont les services achats sont suffisamment denses ;
- un risque de captation ou de diffusion des innovations développées par certains candidats au bénéfice de leurs concurrents ;
- des incertitudes sur la rémunération des prestations réalisées pendant la phase de dialogue.

Ces éléments appellent une vigilance particulière dans la conception et la sécurisation juridique et économique de la procédure.

Ainsi, si le dialogue compétitif permet de définir avec les candidats plus finement les besoins de la collectivité et de réduire les asymétries d'information avec le prestataire sortant, cette procédure répond néanmoins à des conditions juridiques précises et peut être longue et complexe à mener pour la collectivité

[111] Ademe, Étude d'un contrat de performance déchets pour réduire la production des déchets ménagers et d'activités économiques, mai 2018.

Annexe I

Encadré 13 : Dialogue compétitif

Le dialogue compétitif est une procédure de passation des contrats publics introduite par la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004. Il s'applique aussi bien aux marchés publics qu'aux contrats de partenariat. L'ordonnance n° 2015-899, puis le Code de la commande publique, ont harmonisé et rapproché les conditions de recours au dialogue compétitif et à la procédure avec négociation, auparavant distinctes sous le régime du Code de 2006.

Conformément à l'article L.2124-4 du Code de la commande publique, le dialogue compétitif est défini comme une procédure dans laquelle l'acheteur engage un dialogue avec des candidats sélectionnés afin de définir ou de développer les solutions aptes à répondre à ses besoins. À l'issue de ce dialogue, les candidats sont invités à remettre une offre finale fondée sur les solutions élaborées au cours des échanges.

Le recours au dialogue compétitif est possible dans les mêmes hypothèses que la procédure avec négociation, telles que prévues à l'article R.2124-3. Ces cas couvrent notamment l'impossibilité de satisfaire le besoin par des solutions immédiatement disponibles, le caractère innovant des prestations, l'existence de prestations de conception, la complexité technique, juridique ou financière du projet, l'incapacité de définir précisément les spécifications techniques, ou encore l'infructuosité d'un appel d'offres n'ayant donné lieu qu'à des offres irrégulières ou inacceptables.

La procédure se déroule selon le cadre suivant : l'acheteur précise ses besoins, ses exigences, les modalités du dialogue, les critères d'attribution et un calendrier indicatif dès l'avis de marché ou dans les documents de consultation. Après une phase de sélection des candidatures, un dialogue est ouvert avec les candidats admis, portant sur l'ensemble des aspects du marché. Ce dialogue peut être organisé en phases successives afin de réduire progressivement le nombre de solutions examinées, tout en garantissant une concurrence effective jusqu'à la phase finale.

À l'issue du dialogue, l'acheteur invite les candidats restants à présenter leur offre finale. Des demandes de précisions ou de clarifications peuvent être formulées, sous réserve de ne pas modifier les éléments essentiels des offres ou les caractéristiques fondamentales du marché. Le CCP prévoit également la possibilité d'attribuer des primes aux participants au dialogue, dont le montant doit être fixé à l'avance et imputé, le cas échéant, sur la rémunération du titulaire.

Enfin, la mise en œuvre du dialogue compétitif requiert une attention particulière dans la rédaction des documents de la consultation, notamment le règlement de la consultation.

Source : Mission d'après les articles L.2124-4 et R.2124-3 du code de la commande publique.

3.4.2.2. Malgré une complexité accrue et un besoin important d'ingénierie, les contrats de performance permettent d'intégrer des objectifs de prévention ambitieux et de renforcer l'évaluation de la performance

Les contrats de performance appliqués au service public de gestion des déchets ménagers et assimilés (CPDMA) constituent un levier pour réorienter la commande publique vers l'atteinte d'objectifs quantifiés de réduction et de valorisation, au-delà de la simple fourniture de prestations techniques. L'expérimentation menée par l'Ademe entre 2019 et 2023 auprès de quatre collectivités (Grand Montauban, Valence Romans Agglo, la Communauté de communes du Bassin de Pompey et le SIVED-NG[112]) montre que ces contrats permettent d'intégrer, dans un même marché, des dimensions traditionnellement séparées : collecte, tri, prévention, communication, gestion des contenants, voire exploitation d'équipements structurants tels que les déchetteries ou les recycleries. L'un des apports de l'expérimentation tient à la logique de performance d'usage, qui remplace une rémunération centrée sur les volumes collectés par une incitation à la réduction à la source, conformément aux objectifs de la loi AGEC et des directives européennes (-15 % de DMA par habitant en 2030, 55 % de préparation au recyclage en 2025).

La construction des CPDMA a conduit les collectivités à définir des objectifs chiffrés avec l'opérateur (*cf*. tableau 24).

Grand Montauban (GMCA) a fixé un objectif minimal de réduction des ordures ménagères résiduelles (OMR) à 243 kg/hab., soit une baisse de 12 % par rapport à 2018, tandis que l'offre attributaire s'engageait à atteindre 227 kg/hab., représentant une diminution de 18 %. Sur les déchets verts, l'objectif retenu était de 60 kg/hab., soit - 15 %, et la valorisation des encombrants visait un niveau de 35 kg/hab., soit une réduction de moitié. À Valence Romans Agglo (VRA), les objectifs portaient notamment sur la réduction du ratio d'OMR et sur la collecte sélective (-6 %), la baisse des taux de refus (jusqu'à -60 % dans l'offre attributaire), ainsi que l'augmentation du ratio d'emballages valorisés de +30 %. La communauté de communes du Bassin de Pompey (CCBP) a adopté les objectifs les plus ambitieux, visant une réduction des OMR jusqu'à 140 kg/hab. (- 24 % par rapport à 2020), une stabilité du taux de refus à 10 % (contre 14 % auparavant), et un objectif très élevé de valorisation des cartons particuliers (multiplié par 12). Les collectivités ont également intégré des dispositifs de bonus-malus couvrant l'ensemble des critères de performance, afin de renforcer le caractère incitatif du contrat. Ces mécanismes permettent à la fois de corriger les trajectoires de performance, et d'introduire une logique de responsabilisation partagée entre collectivités et opérateurs.

L'expérimentation montre que les CPDMA reposent sur une ingénierie administrative et financière exigeante, mobilisant des compétences techniques et nécessitant un investissement en temps et en ressources. La préparation des procédures, incluant la définition des besoins, l'élaboration du programme fonctionnel et la structuration des indicateurs de performance, a nécessité en moyenne huit à neuf heures de travail par semaine au sein des équipes projet. La mobilisation interne variait toutefois fortement selon les collectivités : la CCBP atteignait 12 heures/semaine, contre environ 6 heures/semaine pour VRA et GMCA. Le processus complet de préparation et de passation s'étend sur des durées comprises entre 26 et 38 mois, les procédures de dialogue compétitif atteignant à elles seules 12 à 17 mois selon les territoires.

[112] Syndicat intercommunal de valorisation et d'élimination des déchets du Centre-Ouest Var Nouvelle génération.

Sur le plan social et environnemental, les CPDMA se distinguent par l'intégration d'exigences renforcées. Ainsi, toutes les collectivités ont retenu des clauses environnementales, incluant des obligations de réduction des nuisances et, pour certaines, des exigences spécifiques en matière de motorisation des bennes à ordures (GNV pour Valence Romans Agglo). Les contrats comportent enfin des clauses sociales : Grand Montauban a prévu 52 000 heures d'insertion par an, notamment liées à l'exploitation de la nouvelle recyclerie (22 emplois), tandis que la CCBP a fixé un minimum de 2 872 h/an, pour une réalisation effective attendue de 3 712 h/an sur les missions de pré-collecte et de collecte. L'utilisation systématique de clauses de réexamen, prévues dans le cadre de l'article R. 2194-1 du code de la commande publique, renforce également l'adaptabilité des contrats face aux évolutions réglementaires, techniques ou organisationnelles.

Tableau 24 : Indicateurs associés aux contrats de performance

Collectivité	Population concernée	Objectif OMR	Autres objectifs	Heures d'insertion	Spécificités du contrat
Grand Montauban (GMCA)	78 000 habitants (hab.)	243 kg/hab. (min.) et 227 kg/hab. (attributaire) soit -12 % à -18 %	-35 % encombrants, -15 % déchets verts	52 000 h/an, 22 emplois recyclerie	Intègre gestion déchetteries + recyclerie, tous critères en bonus-malus
Valence Romans Agglo (VRA)	91 000 hab. (sur 4 communes)	-6 % ratio OMR + CS	+30 % emballages valorisés, -50 à -60 % taux de refus, 150 sites de compostage collectif	1 500 h/an	Parc GNV obligatoire, supra bonus final
CC Bassin de Pompey (CCBP)	40 353 hab.	140 kg/hab (-24 %)	Taux de refus stabilisé à 10 %, cartons particuliers ×12, biodéchets ×33	3 712 h/an	Objectifs les plus ambitieux, bonus-malus ciblés
SIVED-NG	100 400 hab.	Non attribué (procédure sans suite)	Biodéchets +3 294 %, cartons particuliers +1 167 % (objectifs du CCTP)	2 200 h/an (min.)	Intégrait biodéchets, colonnes, maintenance ; clauses de réexamen prévues

Source : Ademe, Expérimentation contrat de performance déchets ménagers et assimilés, novembre 2023.

3.4.2.3. L'évaluation des contrats de performance lancée fin 2025 par l'Ademe doit permettre d'établir un bilan à mi-parcours et les conditions d'une éventuelle extension de ces contrats

À la date de la mission, trois collectivités sont engagées auprès de l'Ademe dans l'expérimentation des marchés de collecte de performance, incluant une partie prévention à la charge de l'opérateur (CPDMA) :

- Grand Montauban Communauté d'Agglomération (GMCA) ;
- Communauté de communes du Bassin de Pompey (CCBP) ;
- Valence Romans Agglomération (VRA) (seulement 4 communes sont dans l'expérimentation).

La collectivité du Grand Montauban (GMCA) a déjà atteint, ou est sur le point d'atteindre, les objectifs fixés à l'échéance contractuelle (durée de sept ans), alors que seules deux années d'exécution se sont écoulées (*cf.* tableau 25). Le GMCA a fait le choix d'intégrer, dans le périmètre contractuel, un nombre de flux et de prestations plus étendu que celui retenu par les autres collectivités étudiées. Par ailleurs, cette collectivité ayant engagé son contrat à une date antérieure à celles des autres territoires analysés, les données présentées ci-après portent principalement sur ce périmètre. À ce stade, les performances observées sur le territoire du Grand Montauban, dont le prestataire est la société SUEZ, traduisent des progrès significatifs sur les flux couverts par le contrat. Ces résultats doivent toutefois être interprétés avec prudence. Ils s'inscrivent en effet dans un contexte général de diminution des quantités de déchets résiduels observé à l'échelle nationale, ce qui limite la possibilité d'attribuer l'intégralité des performances constatées aux seules actions du prestataire de collecte. En outre, dans le cas spécifique du GMCA et sur la base des données déclaratives disponibles, les déchets verts constituent le seul flux pour lequel aucune amélioration n'a été constatée. Au contraire, ce flux a connu une augmentation des tonnages, suggérant une marge de progrès réelle sur ce segment.

Tableau 25 : Suivi de la mise en œuvre des contrats de performance

Flux soumis à l'objectif	Résultats 2023	Objectif en 2029
Performance de collecte OMR	243 kg/hab.	243 kg/hab.
Performance collecte CS	75 kg/hab.	78 kg/hab.
Réduction des encombrants	-60 %	45,7 kg/hab. (-35 %)

Source : Ademe, note « Contrats de performances déchets ménagers et assimilés (CPDMA) », décembre 2025.

S'agissant des OMR, la trajectoire financière initialement retenue prévoyait une augmentation progressive du coût total de traitement, avant une phase de stabilisation attendue sur la période 2026-2028. En 2023, correspondant à la dernière matrice de coûts disponible pour le GMCA, le coût unitaire de traitement des OMR s'établissait à 172 € par tonne hors taxes (recettes issues de la vente d'énergie déduites), pour un montant total de 3 385 018 € HT, alors même que les tonnages effectivement collectés (19 637 tonnes) demeuraient sensiblement inférieurs à l'objectif contractuel.

Par ailleurs, le coût unitaire du tri des emballages et papiers atteignait 212 € par tonne hors taxes, pour un coût global de 1 357 232 € HT, correspondant à un tonnage traité de 6 391 tonnes.

Tableau 26 : Estimation des coûts de traitement pour GMCA en fonction des objectifs fixés dans le CPDMA

Indicateur	Collecte	2018 (réf.)	2021 (début)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Evolution 2022-2028
Objectif des collecte (T)	OMR	20 923	N.A.	20 649	20 633	20 616	20 596	20 573	20 548	20 520	-0,6 %
	Collecte sélective	6 033	N.A.	6 321	6 365	6 410	6 454	6 499	6 544	6 589	+4,2 %
Coûts de traitement en € HT par tonne yc TGAP	OMR	N.A.	93 €	103 €	114 €	123 €	131 €	139 €	139 €	140 €	+22,8 %
	Collecte sélective	N.A.	210 €	212 €	214 €	216 €	219 €	221 €	223 €	225 €	+5,1 %
Coût du traitement par flux estimés (yc TGAP)	OMR	N.A.	N.A.	2,1 M€	2,4 M€	2,5 M€	2,7 M€	2,9 M€	2,9 M€	2,9 M€	+35,1 %
	Collecte sélective	N.A.	N.A.	1,3 M€	1,4 M€	1,4 M€	1,4 M€	1,4 M€	1,5 M€	1,4 M€	+7,1 %
Population prise en compte dans le contrat (estimation de l'EPCI)		75 681	78 670	79 457	80 251	81 054	81 864	82 683	83 510	84 345	+6,2 %

Source : Ademe, note « Contrats de performances déchets ménagers et assimilés (CPDMA) », décembre 2025.

À ce stade, l'Ademe estime prématuré de conclure quant aux effets d'un marché de type CPDMA sur la réduction des coûts de gestion. Ses réserves procèdent néanmoins du fait que les dépenses consacrées à la prévention dans ce type de contrat sont généralement plus élevées que celles observées dans des marchés de collecte et de traitement dits « classiques ».

Tableau 27 : Coût (€/hab.) alloué à la prévention par les EPCI engagées dans une démarche CPDMA

EPCI	2021	2022	2023
GMCA	2,14 €/hab	8,78 €/hab.	9,93 €/hab.
CCBP	N.A.	0,60 €/hab.	5,58 €/hab.
VRA	N.A.	0,60 €/hab.*	1,59 €/hab.*
Moyenne nationale en 2023			**3,00 €/hab.**

*Source : Ademe, note « Contrats de performances déchets ménagers et assimilés (CPDMA) », décembre 2025. *Données de VRA sont à l'échelle du territoire complet de l'EPCI et non pas de celui de l'expérimentation.*

L'évaluation engagée par l'Ademe à la fin de l'année 2025 doit permettre d'apprécier de manière plus fine les apports de ce type de contrat, en s'appuyant sur une analyse de la situation à mi-parcours des contrats concernés.

La question des conditions de réussite des contrats de performance, notamment des CPDMA, appelle plusieurs observations de la part de l'Ademe. Lors du lancement de l'expérimentation, l'Ademe a retenu des territoires présentant des profils contrastés en termes de population, de typologie d'habitat et de localisation géographique, dans un objectif de représentativité. Toutefois, sur les cinq collectivités initialement sélectionnées, seules trois ont effectivement abouti à la conclusion d'un CPDMA dans le cadre de l'expérimentation, ce qui limite la portée de l'analyse.

Dans ce contexte, il ressort néanmoins que la volonté politique constitue un facteur commun aux collectivités ayant mené le projet à son terme et apparaît comme une condition de l'engagement dans ce type de contrat. Si son rôle sur la durée spécifique d'un CPDMA ne peut encore être pleinement apprécié, il est établi de manière plus générale que l'implication des élus constitue un facteur de réussite pour les projets de gestion des déchets[113].

La typologie d'habitat ne semble pas constituer, en tant que telle, un frein à la mise en œuvre d'un CPDMA. Sous réserve que les objectifs contractuels soient correctement adaptés aux caractéristiques du territoire et aux usages des habitants, ce type de contrat est susceptible d'être déployé dans des contextes territoriaux variés. En revanche, la taille de la collectivité influe sur le niveau de structuration et de spécialisation des services, notamment en matière juridique et de commande publique. Les collectivités de taille importante disposent de compétences internes adaptées à la conduite de procédures complexes, telles que le dialogue compétitif, mobilisé dans le cadre de cette expérimentation. Pour autant, le recours à un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) disposant d'une expertise avérée sur ce type de procédure a permis à des collectivités de plus petite taille d'aboutir à la passation d'un CPDMA. Il reste toutefois à apprécier leur capacité à assurer le pilotage et le suivi du contrat sur la durée.

[113] Ademe, note « Contrats de performances déchets ménagers et assimilés » communiquée à la mission, décembre 2025.

S'agissant de l'offre des entreprises, les collectivités ont fait état d'un nombre limité de répondants aux consultations CPDMA. Cette situation s'inscrit, d'après l'Ademe, dans un contexte plus large de concurrence déjà inégale sur les marchés de collecte des déchets, pouvant s'expliquer par des facteurs structurels (historique des marchés, taille des collectivités, conditions d'implantation locale des opérateurs, contraintes foncières pour les bases de collecte) ainsi que, dans certains cas, par des délais de consultation insuffisants. Au-delà de ces éléments, la réponse à une consultation portant sur un CPDMA implique, pour les opérateurs, une capacité accrue à appréhender les enjeux de prévention des déchets et à intervenir en tant qu'ensemblier, en s'appuyant sur l'écosystème local existant. Cette exigence constitue un facteur de complexité supplémentaire, qui n'est pas nécessairement maîtrisé par l'ensemble des acteurs du secteur. Néanmoins, l'analyse des trois contrats conclus montre la participation des principaux opérateurs nationaux, ainsi que d'acteurs à rayonnement plus régional.

Par ailleurs, le développement parallèle de contrats de performance sans volet prévention conduit progressivement les prestataires à faire évoluer leur offre vers un accompagnement renforcé des usagers. Cette évolution devrait, à terme, accroître leur capacité à répondre à des consultations plus complexes, telles que les CPDMA.

Enfin, s'agissant des leviers de généralisation des contrats de performance, il apparaît à ce stade nécessaire de démontrer, sur le moyen terme, que les CPDMA produisent des résultats supérieurs à ceux des marchés classiques, tant sur le plan technique qu'économique. En particulier, le positionnement du prestataire de collecte comme acteur de la relation avec les usagers demeure, à ce jour, contre-intuitif pour un certain nombre de collectivités. Il importe également d'établir que le pilotage et le suivi de ces contrats dans la durée ne présentent pas de difficultés supérieures à celles rencontrées dans le cadre de marchés traditionnels.

3.4.2.4. La généralisation des contrats de performance pourrait contribuer à réduire le volume d'OMR et les coûts de gestion associés

Sur la base du référentiel national des coûts du service public de gestion des déchets de l'Ademe, une analyse théorique permet d'estimer les gains potentiels associés à une généralisation des « contrats de performance » à l'ensemble des collectivités de France métropolitaine.

La simulation se fonde sur une hypothèse de réduction de 6 % des OMR et de la collecte sélective à l'échelle de la France métropolitaine, correspondant à l'objectif minimal figurant dans les contrats de collecte relevant de l'expérimentation conduite par l'Ademe (*cf*. supra).

Dans le détail, la simulation repose sur les hypothèses suivantes :

- les tonnages d'OMR et de collecte sélective diminuent de 6 % à la suite de l'introduction d'un contrat de performance ;
- la réduction des tonnages s'accompagne d'une économie de gestion reposant sur le coût aidé pondéré par tonne (OMR et collecte sélective), appliqué aux tonnages économisés.

La mission a calculé pour les collectivités dont le coût aidé OMR par habitant est situé dans les trois derniers déciles de la distribution l'effet sur le coût de gestion du SPGD d'une mise en œuvre des contrats de performance. Elle a appliqué la baisse de 6 % des tonnages d'OMR et de collecte sélective aux volumes collectés pour chaque collectivité au-delà du p70. L'économie réalisée a été estimée en multipliant le tonnage ainsi évité par le coût aidé pondéré des flux d'OMR et de collecte sélective.

Ces résultats constituent des ordres de grandeur théoriques et correspondent à des gains bruts sur les coûts liés aux OMR et à la collecte sélective, hors prise en compte des effets de report vers d'autres flux (notamment les déchetteries).

La mission a réalisé des variantes de ce scénario, dont les résultats sont résumés ci-dessous (*cf*. tableau 28).

Tableau 28 : Variantes du scénario de diffusion des contrats de performance

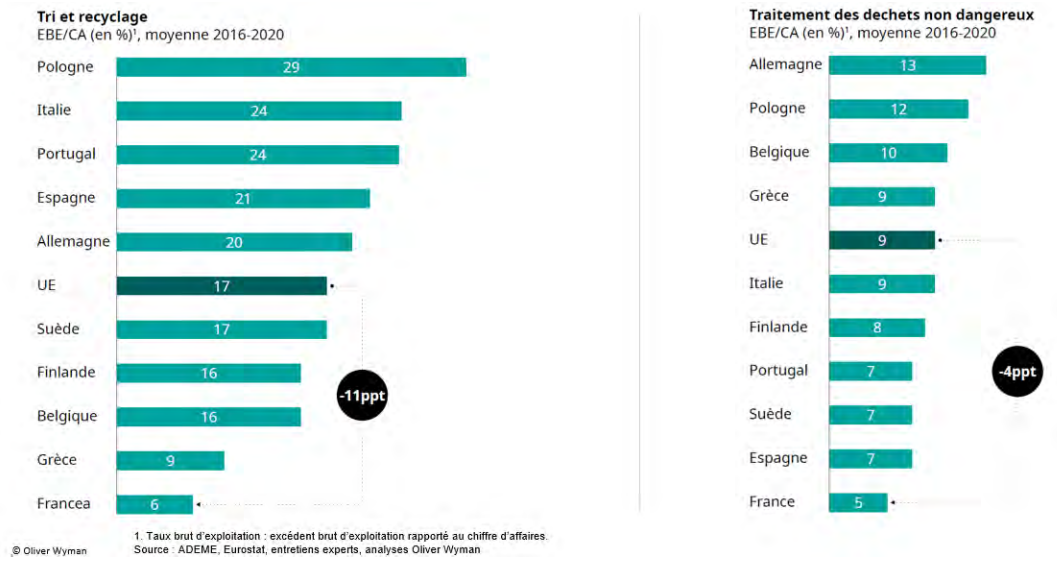
Scénario	Population couverte	Incidence sur les coûts
S1	Collectivités des 3 derniers déciles en termes de niveaux de coût aidé OMR/hab.[114]	-68 M€
S2	Collectivités dont le coût aidé est au-dessus de la médiane de coût aidé OMR/hab.	-98 M€
S3	100 % des collectivités	-157 M€

Source : Mission.

3.4.3. Les rentabilités sur le tri et recyclage et le traitement des déchets dangereux sont faibles, d'après les analyses d'un cabinet de conseil

D'après les analyses du cabinet Oliver Wyman, la France se distingue par une rentabilité structurellement inférieure à la moyenne européenne sur deux segments de la chaîne de valeur de la gestion des déchets. Sur la période 2016-2020, la rentabilité du secteur français de la gestion des déchets, mesurée par le ratio excédent brut d'exploitation/chiffres d'affaires (EBE/CA), apparaît sensiblement en retrait par rapport à celle observée dans la plupart des autres pays européens. Dans le segment du tri et du recyclage, la France affiche un taux de 6 %, soit 11 points en dessous de la moyenne de l'Union européenne (17 %, *cf.* figure 8) et très éloigné des pays les plus performants, tels que la Pologne (29 %) ou l'Italie et le Portugal (24 %). Cette situation se retrouve également dans le traitement des déchets non dangereux, où la rentabilité française atteint 5 %, contre 9 % en moyenne au niveau européen, soit un écart de 4 points. Ces résultats traduisent une fragilité économique persistante du modèle français, dans un contexte pourtant marqué par des exigences réglementaires et industrielles élevées.

Figure 8 : Rentabilité du secteur de la gestion des déchets selon l'étape de la chaîne de valeur



Source : Oliver Wyman.

[114] Hors syndicats et collectivités en tarification incitative.

3.4.4. L'analyse d'un échantillon de marchés publics suggère une concurrence moyenne en matière de collecte et faible en matière de traitement, de valorisation et d'exploitation des déchetteries

La « Base Étendue, Améliorée et Unifiée des Annonces des Marchés Publics (BeauAMP) » permet d'estimer, avec des précautions en termes de fiabilité des données, l'intensité concurrentielle des marchés de collecte et de traitement des déchets ménagers. La base BeauAMP est un jeu de données portant sur les annonces de marchés publics publiées en France. Elle résulte du croisement des avis publiés au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) pour les marchés dépassant les seuils de publication au journal officiel de l'Union européenne (JOUE) et des données du répertoire SIRENE de l'Insee, afin d'enrichir et de fiabiliser l'identification des acheteurs et des titulaires. Ces informations ont toutefois une valeur indicative, des erreurs pouvant résulter des traitements automatisés.

L'analyse du niveau de concurrence a été réalisée à partir des avis d'attribution BOAMP 2024, en retenant les marchés relevant des déchets ménagers. Ces marchés sont identifiés par les codes CPV[115] commençant par 905*, à l'exception des CPV 9052* relatifs aux déchets médicaux. La concurrence « à l'entrée » a été mesurée par le nombre d'offres : moyenne, médiane, et taux de mono-offre sur les attributions pour lesquelles l'information est renseignée. La concurrence « à l'aval » (structure de marché) a été évaluée *via* des indicateurs de concentration calculés sur la valeur attribuée (valeur totale lorsqu'elle est disponible, sinon prix d'attribution du lot), en excluant les montants non exploitables (nuls ou négatifs). Les principaux indicateurs utilisés sont l'IHH[116] (indice de Herfindahl-Hirschman), les ratios de concentration CR3/CR5 (part cumulée des 3/5 premiers attributaires) et la part du premier attributaire, calculés par CPV à 8 chiffres. Certains effectifs de données sont faibles, ce qui conduit à interpréter les résultats avec prudence.

L'analyse conduite par code CPV met en évidence des niveaux de concurrence variables selon la nature des prestations liées aux déchets ménagers (*cf*. tableau 29). S'agissant de la collecte des déchets ménagers (CPV 90511100 et 90511200), le niveau de concurrence observé peut être qualifié de moyen. Le nombre moyen d'offres s'établit autour de 2,2 offres par attribution, avec environ un marché sur trois attribué en situation de mono-offre. Les indicateurs de concentration montrent toutefois une concentration modérée, plusieurs opérateurs ayant été en mesure de se positionner pour chaque offre.

À l'inverse, les prestations de traitement et de valorisation des déchets, regroupant notamment les CPV 90513000, 90513200 (incinération) et 90513300 (mise en décharge), présentent un niveau de concurrence faible. Les situations de mono-offre y sont fréquentes (proportions comprises entre 40 % et 70 % selon les segments), et les indices de concentration (IHH) sont élevés, compris entre 0,24 et 0,49, traduisant une dépendance à un nombre limité d'acteurs. Ces résultats s'expliquent par la nature de ces marchés, caractérisés par des barrières à l'entrée importantes : autorisations réglementaires (installations classées pour la protection de l'environnement, *cf*. partie 1), existence d'infrastructures lourdes, contraintes de distance et d'optimisation logistique (vides de four).

---

[115] Le code CPV (*Common Procurement Vocabulary*, vocabulaire commun pour les marchés publics de l'Union européenne) a été mis en place, au niveau européen. Il s'agit d'un système de classification pour les marchés publics de l'Union européenne obligatoire depuis le 1er février 2006.

[116] L'indice de concentration HHI a été calculé, pour chaque code CPV à huit chiffres, comme la somme des carrés des parts de marché en valeur des opérateurs attributaires sur l'année 2024. Les parts de marché sont établies à partir de la valeur totale des marchés attribués (ou, à défaut, du prix d'attribution du lot), agrégée par opérateur. L'indice est exprimé sur une échelle de 0 à 1, un HHI élevé traduisant une forte concentration économique du marché considéré.

Les marchés relatifs à l'exploitation des déchetteries (CPV 90511300), présentent également un niveau de concurrence faible. Le nombre moyen d'offres est inférieur à deux offres par attribution, avec environ 45 % de mono-offres, et un niveau de concentration élevé (CR5 proche de 78 %). Ces caractéristiques peuvent s'expliquer par des situations d'exploitation existante, des contraintes de reprise ou de transfert de personnel.

Enfin, les prestations de recyclage hors incinération, correspondant notamment au CPV 90514000, se situent dans une position intermédiaire. La concurrence y apparaît moins captive que pour l'incinération ou la mise en décharge, tout en restant dépendante de la proximité et de la disponibilité des exutoires, ce qui limite le nombre d'opérateurs en capacité de répondre.

Tableau 29 : Niveau de concurrence des marchés de la base BeauAMP relatifs aux déchets ménagers en 2024

Code CPV	Libellé simplifié	Marchés attribués	Offres moy.	Médiane	% mono-offre	HHI valeur	CR5	Part n°1
90511200	Collecte OM	214	2,29	2	34,6 %	0,118	58 %	24 %
90511100	Collecte déchets urbains	163	2,21	2	36,8 %	0,131	61 %	26 %
90512000	Transport de déchets	97	2,47	2	29,1 %	0,109	55 %	21 %
90513000	Traitement et élimination	84	2,08	2	41,5 %	0,243	71 %	39 %
90514000	Recyclage	61	2,74	2	26,2 %	0,198	64 %	33 %
90511300	Exploitation déchetteries	58	1,89	2	44,7 %	0,267	78 %	42 %
90513200	Incinération	32	1,56	1	62,5 %	0,412	92 %	61 %
90513300	Mise en décharge	29	1,41	1	69,0 %	0,486	96 %	68 %

Source : Base BeauAMP, data.gouv.fr. Note de lecture : CR5 (Concentration Ratio 5) : part de marché cumulée des cinq premiers opérateurs. Part n°1 : part de marché du premier opérateur (celui qui concentre la valeur la plus élevée).

En 2024, parmi les marchés de la base BeauAMP, l'allotissement est associé à plus d'offres et moins de mono-offres. Les marchés sans allotissement (354 marchés), enregistrent une moyenne de 2,18 offres lorsqu'un nombre d'offres est renseigné, avec une part de mono-offre élevée (24,6 %, *cf.* tableau 30). À l'inverse, les marchés allotis (327 marchés), présentent une concurrence sensiblement plus dynamique, avec une moyenne de 2,83 offres et une part de mono-offre divisée par deux (12,2 %). Ces résultats traduisent l'effet de l'allotissement comme levier de stimulation de la concurrence, en facilitant l'accès des opérateurs de taille intermédiaire ou locale à la commande publique et en réduisant les barrières économiques ou organisationnelles liées à des périmètres trop intégrés.

Tableau 30 : Effet de l'allotissement

Type de marché	Nombre	Nombre d'offres	Moyenne d'offre	Part de mono-offre	Somme des valeurs attribuées de tous les marchés inclus dans ce périmètre (en M€)
Sans allotissement	354	233	2,18	24,6 %	1 553,2
Allotissement	327	219	2,83	12,2 %	3 551,7

Source : Base BeauAMP, data.gouv.fr.

La base de données met en évidence une prédominance très marquée de la procédure ouverte, qui représente 276 procédures sur 288 en 2024, soit près de 96 % de l'ensemble des consultations, tous niveaux de concurrence confondus (*cf.* tableau 31). Cette modalité est largement utilisée quelle que soit la taille de la collecte, et s'impose quasi systématiquement lorsque le nombre d'acheteurs de la collectivité est élevé, notamment dans les tranches de 250 à 499 acheteurs, 1 000 à 1 999 acheteurs et 5 000 à 9 999 acheteurs, qui concentrent les volumes les plus importants. À l'inverse, les procédures négociées et le dialogue compétitif demeurent marginales, avec respectivement 9 et 1 procédure, et ne concernent que des collectivités de taille intermédiaire.

Tableau 31 : Nombre d'acheteurs déclaré par la collectivité et procédure choisie en 2024

Nombre d'acheteurs	Dialogue compétitif	Négociée	Ouverte	Restreinte	Non précisé	Total général
1 ou 2	-	-	-	1	-	1
3 à 5	-	-	3	-	1	4
6 à 9	-	-	-	-	-	0
10 à 19	-	1	4	-	-	5
20 à 49	-	-	22	-	-	22
50 à 99	-	-	18	-	-	18
100 à 199	-	-	30	-	-	30
200 à 249	-	-	5	-	-	5
250 à 499	1	2	67	-	-	70
500 à 999	-	-	21	-	-	21
1 000 à 1 999	-	6	30	-	-	36
2 000 à 4 999	-	-	13	-	-	13
5 000 à 9 999	-	-	46	-	-	46
10 000 et plus	-	-	7	-	-	7
Non précisé	-	-	10	-	-	10
Total général	1	9	276	2	-	288

Source : Base BeauAMP, data.gouv.fr.

L'analyse de la mission doit s'apprécier au regard de certaines limites méthodologiques. Celles-ci ont trait au caractère non-exhaustif de la base de données des marchés publics et aux biais dans le calcul des indices de concentration (*cf.* encadré 14).

Encadré 14 : Limites méthodologiques

Les résultats présentés doivent être interprétés au regard de plusieurs limites méthodologiques. En premier lieu, le nombre d'offres n'est pas renseigné de manière exhaustive dans les avis d'attribution analysés. Les indicateurs relatifs à la concurrence à l'entrée (moyenne d'offres, médiane et taux de mono-offre) sont donc calculés uniquement sur les marchés pour lesquels cette information est disponible. Le taux de renseignement varie selon les codes CPV, ce qui peut entraîner des écarts de quelques points dans les pourcentages observés, sans toutefois remettre en cause les tendances générales mises en évidence.

En second lieu, les indicateurs de concentration économique (IHH, CR5 et part du premier attributaire) sont sensibles à la présence de marchés de très forte valeur. Un nombre limité de contrats particulièrement importants peut ainsi conduire à une hausse marquée du IHH, à une augmentation de la part de l'opérateur dominant ou à un CR5 supérieur à 90 %. Si ces résultats sont économiquement pertinents, ils peuvent apparaître statistiquement amplifiés sur une période d'observation courte, comme une année civile.

Enfin, le calcul du IHH est réalisé à l'échelle nationale, par code CPV à huit chiffres. Cette approche peut masquer des situations de concentration plus fortes à l'échelle locale, notamment pour des segments structurellement territorialisés tels que l'incinération ou la mise en décharge, tout en étant influencée par la présence d'opérateurs multi-sites intervenant sur plusieurs territoires. Ces limites justifient une lecture prudente des indicateurs et, le cas échéant, leur complément par des analyses territorialisées ou qualitatives.

Source : Mission d'après data.gouv.fr.

4. L'articulation des différents échelons territoriaux est un enjeu essentiel pour assurer une planification efficace et anticiper les besoins d'investissements

La politique de prévention et de gestion des déchets repose sur des objectifs européens et nationaux précisés à l'article L. 541-1 du code de l'environnement (*cf*. infra, et 1.4.2). Ces objectifs se déclinent sous forme de plans. En application des articles 28 et 29 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiée, chaque État doit concevoir un ou plusieurs plans pour programmer ses actions de gestion et de prévention des déchets qui couvrent l'ensemble du territoire national.

La France a choisi de faire reposer la mise en œuvre des dispositions européennes des plans élaborés aux différents échelons territoriaux. Le périmètre de ces plans est variable, certains portent sur la prévention, d'autres sur la prévention et la gestion. L'articulation de ces différents plans est essentielle pour assurer la mise en œuvre des objectifs nationaux, et en suivre la progression mais également pour évaluer les besoins d'investissement à venir.

4.1. La planification à l'échelle nationale repose sur le seul plan national de prévention des déchets

Jusqu'à récemment, à l'échelle nationale, deux types de documents existaient : le Plan national de gestion des déchets et le plan national de prévention des déchets[117].

Le plan national de prévention des déchets fixe les orientations stratégiques de la politique publique de prévention des déchets et décline les actions de prévention à mettre en œuvre. Les objectifs et les modalités de mise en œuvre de ce plan ont été précisés au point 1.3.3.1.

Le plan national de gestion des déchets (PNGD), quant à lui, est un document d'octobre 2019 produit par le ministère chargé de la transition écologique. À la différence du plan de prévention des déchets, ce document ne repose pas directement sur des dispositions du code de l'environnement mais se voulait une réponse transitoire aux dispositions de la directive 2008/98/CE mentionnée ci-dessus, dans l'attente de la publication des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets.

Le plan s'articule autour de huit axes. Ces huit axes portent en particulier sur la réduction du volume des déchets, le développement de la collecte sélective, le développement de la valorisation matière et la diminution de la mise en décharge. Ils s'appuient sur un état des lieux ainsi que des éléments de prospective notamment (1) sur l'évolution des modes de traitement et leur impact sur les créations/fermetures d'installations et (2) sur les besoins d'investissement correspondants (estimés à 4,5 Md€[118]). Ces huit axes déclinent les objectifs nationaux, tels qu'issus des directives européennes et des dispositions nationales en vigueur à la date de la publication du rapport.

Le plan comprend trois annexes : les cartes des installations de stockage, de valorisation et d'élimination, les indicateurs de suivi des principaux objectifs et des fiches régionales. Les fiches régionales comprennent un état des lieux sur la production des déchets et les installations disponibles, un bilan des diverses mesures prises (en matière de prévention, développement de la tarification incitative) et des éléments prospectifs sur les objectifs régionaux.

---

[117] Il existe d'autres plans nationaux et de gestion des déchets mais il ne concerne que certaines catégories de déchets dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat, à raison de leur degré de nocivité ou de leurs particularités de gestion.

[118] Le PNGD reprend les chiffres figurant dans le Plan de réduction et de valorisation des déchets 2025, publié en décembre 2016.

Ce plan n'est plus actif selon le ministère de l'environnement. Les services du ministère de l'environnement estiment en effet que le PNGD n'a plus lieu d'être puisque les plans régionaux ont en effet été adoptés. La Cour des comptes, dans son rapport en date de septembre 2022, avait proposé d'unifier ces deux plans mais cette recommandation de la Cour serait, dans ces conditions, caduque.

La mission prend acte de la substitution du PNGD par les divers plans régionaux. Elle relève néanmoins que la synthèse des plans régionaux n'est désormais plus assurée, que ce soit en termes de suivi des objectifs que sur l'évaluation des besoins d'investissement.

4.2. Au niveau régional, la planification relève de deux instruments dont le caractère prescriptif, bien que prévu juridiquement, apparaît *de facto* limité

4.2.1. La planification régionale est précisée au sein des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) ou des volets déchets des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

La compétence en matière de planification appartient aux régions. Historiquement, la planification relevait de l'échelon départemental. Les régions disposent de la compétence de planification et de la gestion des déchets depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe). L'article 8 introduit par la loi NOTRe prévoyait la rédaction d'un Plan régional de prévention et de gestion des déchets.

Pour la plupart des régions, le format de la planification a évolué avec l'intégration des PRPGD aux SRADDET. Suite à l'ordonnance du 27 juillet 2016[119], les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) des régions métropolitaines ont été remplacés par un volet « déchets » intégré au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

[119] Ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Encadré 15 : Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

Les SRADDET s'inscrivent dans le cadre des compétences de la région en matière d'aménagement du territoire. Leur régime juridique est précisé aux articles L. 4251-1-1s et R.4251-1s du code général des collectivités territoriales. Le SRADDET est un document de planification stratégique qui fixe les objectifs et des règles se rapportant à onze domaines obligatoires :

- équilibre et égalité des territoires,
- implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional,
- désenclavement des territoires ruraux,
- habitat,
- gestion économe de l'espace,
- intermodalité et développement des transports,
- maîtrise et valorisation de l'énergie,
- lutte contre le changement climatique,
- pollution de l'air,
- protection et restauration de la biodiversité,
- prévention et gestion des déchets.

Source : Mission.

D'autres régions ont conservé leur PRPGD. En application de l'article 16 de l'ordonnance de juillet 2016, les collectivités qui ne disposent pas d'un SRADDET (Île-de-France, Corse, collectivités d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution) conservent les PRPGD.

Le contenu des PRPGD et des volets déchets de SRADDET est similaire mais ils relèvent d'une réglementation différente. Les collectivités qui ont conservé le PRPGD relèvent du code de l'environnement (articles L.541-13 et suivants, articles R.541-13 et suivants). Pour les autres collectivités, ce sont essentiellement les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux SRADDET (*cf. supra*) qui s'appliquent. Le CGCT renvoie pour partie aux dispositions du code de l'environnement relatives au PRPGD. Ainsi, l'article R. 4251-7 du CGCT indique que les objectifs en matière de déchets sont fondés sur les éléments énoncés au I de l'article R 541-16 du code de l'environnement (qui décrit le contenu du PRPGD).

Le format des deux types documents est différent. Les PRPGD relèvent en général d'un document unique dont le contenu est fixé par les dispositions des articles L. 541-13 et R.541-16 du code de l'environnement.

Encadré 16 : Contenu des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD)

Le PRPGD comprennent notamment les éléments suivants :

- un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets (inventaire, description et bilan de l'organisation de la collecte, recensement des installations existantes et des projets en cours) ;
- une prospective à termes de six ans et de douze ans de l'évolution tendancielle des quantités de déchets à traiter ;
- des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets, déclinant les objectifs nationaux de manière adaptée aux particularités territoriales ;
- une limite aux capacités annuelles de stockage ;
- une planification de la prévention et de la gestion des déchets à termes de six ans et de douze ans, comportant notamment la mention des installations qu'il apparaît nécessaire de créer ou d'adapter ou de fermer avec une évaluation des financements nécessaires pour satisfaire les besoins identifiés en matière d'installation de traitement ;
- un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire ;
- une synthèse des actions menées pour prévenir et empêcher les abandons de déchets et pour faire disparaître les dépôts illégaux de déchets.

Source : Mission.

En application de l'article R. 4251-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, les SRADDET se composent de trois éléments : un rapport, un fascicule et des d'annexes. Les éléments relatifs aux déchets sont répartis entre ces trois éléments.

Le rapport fait la synthèse de l'état des lieux, identifie les enjeux, détermine la stratégie de la région et fixe les objectifs qui en découle. Il s'accompagne d'une ou plusieurs cartes illustrant les objectifs. S'agissant plus particulièrement des déchets, l'article R.4251-7 précise que les objectifs en matière de prévention, de recyclage, de valorisation et d'élimination déclinent de façon adaptée à l'échelon régional les objectifs nationaux définis à l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

Le fascicule (articles R. 4251-8 et suivants du code général des collectivités territoriales) comporte des règles destinées à atteindre les objectifs à moyen et long termes (fixés dans le rapport SRADDET). C'est la partie la plus prescriptive de la planification régionale. S'agissant plus particulièrement des déchets, l'article R. 4251-12 précise que les règles portent notamment sur :

- les installations qu'il apparaît nécessaire de fermer, d'adapter et de créer;
- la limite aux capacités annuelles d'élimination
- la gestion des déchets dans des situations exceptionnelles
- les dérogations exceptionnelles à la hiérarchie des modes de traitement ;
- les modalités d'action en faveur de l'économie circulaire.

Les annexes (articles R. 4251-13 et suivants du code général des collectivités territoriales) **comportent un rapport environnemental, une annexe biodiversité et une annexe concernant les déchets.** Le contenu de l'annexe relative aux déchets est défini par référence aux dispositions réglementaires relatives aux PRPGD (1° et 2° du I de l'article R.541-16 du code de l'environnement ; 6° du II de l'article L.541-13 du code de l'environnement) :

- état des lieux de la prévention et de gestion des déchets ;
- prospective à termes de six ans et de douze ans de l'évolution tendancielle des quantités de déchets produites sur le territoire, intégrant les évolutions démographiques et économiques prévisibles ;
- synthèse des actions menées pour prévenir et empêcher les abandons de déchets et les dépôts illégaux.

Les modalités concrètes d'intégration des PRPGD existants dans les SRADDET ont été variables selon les régions. Le format particulier des SRADDET distinguant les objectifs (« rapport »), les règles (« fascicules ») et l'état des lieux (« annexe ») ne se recoupe pas parfaitement avec le format des PRPGD. En conséquence, l'intégration dans les SRADDET a été réalisée sous des formats variables selon les régions. Certaines ont versé l'intégralité de leur PRPGD dans l'annexe du SRADDET en limitant les redécoupages et la rédaction de nouveaux contenus. Ainsi, en Auvergne-Rhône-Alpes, le PRGD est repris dans sa totalité dans l'annexe et la partie relative aux limites de capacités et à la création, à l'adaptation et à la fermeture d'installation a été dupliquée dans le « fascicule ». Les modifications de SRADDET, intervenues postérieurement pour tenir compte notamment des nouveaux objectifs fixés par la loi AGEC, permettent de s'adapter progressivement au formalisme spécifique des SRADDET (Région Sud).

4.2.2. Les plans régionaux sont de qualité inégale et ne permettent pas de faire ressortir systématiquement un projet territorial

Les éléments relatifs à l'état des lieux sont souvent riches et détaillés. La Cour des Comptes relève ponctuellement des imprécisions ou des données manquantes sur la présentation des ICPE (Pays de la Loire), que ce soit en termes de rubrique ICPE, capacité ou volume de tonnage traité. Néanmoins, l'ensemble des plans répond à l'objectif d'affiner la connaissance des gisements, des flux et des types de déchets présents sur les différents territoires. Il faut noter par ailleurs que la montée en puissance des observatoires régionaux des déchets et de l'économie circulaire a permis d'assurer un meilleur suivi, au niveau de chaque territoire, des données relatives aux déchets.

La fixation des objectifs régionaux s'inscrit dans le cadre des objectifs nationaux mais le caractère opérationnel de leur mise en œuvre reste perfectible. Les différents documents listent de façon complète une série d'objectifs. Certains d'entre eux sont propres à la région ; d'autres reprennent les objectifs nationaux ou se situent par rapport à eux. Ainsi, le PRPGD Ile-de-France indique que la déclinaison régionale de l'objectif national de réduction des déchets décale la cible de 2020 à 2025. En sens inverse, s'agissant de l'objectif national de réduction de stockage, le PRGD ajoute une nouvelle échéance qui va au-delà de ce dernier. La déclinaison opérationnelle des objectifs reste limitée même si certains plans disposent de plans d'action (Bretagne).

L'ensemble des plans contient des éléments prospectifs et de planification. La qualité de études prospectives est inégale, certains plans ne prévoyant qu'un scénario tendanciel (comme celui de la Bretagne). La détermination des équipements à créer ou à supprimer est parfois vague (simple mention de la nécessité de créer de nouvelles déchetteries par exemple) ou repose sur la liste des projets existants.

Selon les cas, la contextualisation est plus ou moins développée alors que la planification régionale doit viser à faire émerger un projet territorial. Certains documents se limitent à présenter les données régionales sans tenir compte des spécificités locales. D'autres ont pour ambition d'intégrer les particularités économiques ou géographiques du territoire. Le document pour l'Occitanie ou la Nouvelle-Aquitaine consacre une partie aux sujets littoraux. De même, le plan breton identifie des enjeux particuliers liés aux communes littorales, aux déchets de la conchyliculture, aux algues vertes ou aux déchets végétaux en raison de leur volume et leur sensibilité aux variations climatiques, à l'importance des secteurs agricole ou portuaire. Face à ces problématiques, le plan d'action propose quelques mesures ciblées comme les déchets plastiques agricoles. Le plan de la région Sud a défini quatre bassins de vie (alpin, azuréen, provençal, rhodanien) sur lesquels s'appuie le maillage des installations, afin de respecter des principes de proximité et d'autosuffisance.

4.2.3. Certains documents régionaux de planification sont peu prescriptifs du fait notamment d'un manque de précision

La portée juridique des documents de planification régionaux repose la notion de compatibilité. En application de l'article L. 541-15 du code de l'environnement, « *les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets […] doivent être compatibles* » avec les PRPGD et les objectifs et règles générales du SRADDET. La notion de « *compatibilité* » se distingue de celle de « *conformité* » qui exige que la norme inférieure respecte strictement la norme supérieure. Elle se distingue aussi de celle de « *prise en compte* », la plus souple, où il est possible de s'écarter de la norme, notamment pour des raisons tirées de l'intérêt général. Le lien de « *compatibilité* » est davantage une obligation de non-contrariété et permet une certaine flexibilité dans l'application de la norme. Concrètement, en matière de déchets, les dispositions des documents régionaux de planification permettent de faire obstacle à des projets de création, de modification ou de fermeture d'établissements qui ne correspondraient pas à ce qui est défini dans le plan.

Les documents régionaux de planification ont juridiquement un caractère prescriptif. Comme indiqué ci-dessus, les décisions des personnes publiques doivent être compatibles avec le PRPGD ou les objectifs et les règles des SRADDET. Cela suppose que les positions prises par les documents de planification soient suffisamment claires et précises. Sont notamment concernées les règles du SRADDET (article R. 4251-12 du code général des collectivités territoriales) relatives notamment à la détermination des installations qu'il apparaît nécessaire de fermer, d'adapter et de créer ou encore à la fixation de la limite[120] aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux, non inertes, lors de la création, de l'extension ou de la modification substantielle d'une installation d'élimination des déchets.

Le caractère prescriptif des différents plans est variable dans les faits. À titre d'exemple, pour les éléments relatifs à la création, l'adaptation ou la fermeture d'équipements, le document de la région Auvergne-Rhône-Alpes (AURA) suit davantage une logique de recensement de projets existants, ou de recommandation (« le plan préconise de soutenir les projets d'installation de centres de tri ») ou encore se contente d'identifier « des besoins certains en lien avec l'augmentation de la production de déchets d'activités ». Le document de la région Bretagne renvoie « à des études ultérieures pour établir un schéma rationalisé de l'ensemble des centres de tri ». En revanche, il conditionne explicitement le maintien des installations d'incinération à une amélioration de leur performance énergétique supérieure à 65 %.

Les principaux enjeux portent sur les limitations de capacité annuelle de stockage. S'agissant des limites de capacité, les différents SRADDET fixent bien les limites propres à la région en application des dispositions de l'article R. 541-17 du code de l'environnement mentionné ci-dessus. En revanche, la gestion des situations de « surcapacité » varie selon les régions. Le document de la région AURA, tout en évoquant « la difficulté à faire évoluer les projets et les installations existantes » répartit la limite par bassin de vie en préconisant « une diminution de toutes les capacités actuelles et des projets ». Le document de la région Centre Val de Loire, quant à lui, prévoit des restrictions pour faire face à la situation de surcapacité en stockage en interdisant la création et l'extension de capacité de nouvelles installations (règle n°44) et dispose de cartes cibles des capacités de stockage et d'incinération. Le PRPGD de la région Ile-de-France indique s'appuyer sur « l'engagement volontaire des exploitants » pour programmer la réduction progressive des capacités annuelles régionales.

[120] Les limites sont fixées de façon à respecter les objectifs de diminution de l'enfouissement et de l'incinération sans valorisation énergétique (article R 541-17 du code de l'environnement).

Le caractère peu prescriptif de certains documents de planification a fait l'objet de critiques. Dans son rapport de septembre 2022 sur la prévention, la collecte et le traitement des déchets, la Cour des comptes note que les PRPGD ont été conçus pour être à la fois prescriptifs et participatifs, mais qu'en pratique ils tendent à fonctionner davantage comme des programmes d'action indicatifs, souvent sans mécanismes contraignants suffisants envers les opérateurs publics et privés. Dans un avis en date du 25 juin 2019, le Conseil économique social et environnemental (CESER) des Hauts de France a également pointé le caractère insuffisamment prescriptif du projet de PRPGD Hauts de France, notamment s'agissant des installations d'incinération. Le CESER Nouvelle Aquitaine (avis du 15 octobre 2019) critique aussi sévèrement le projet : « *en se contentant de maintenir les capacités d'incinération existantes, le Plan ne répond pas à son objet qui est notamment de planifier, en fonction de la proportion des déchets concernés, les installations qu'il est nécessaire de créer, d'adapter et de fermer, en cohérence avec les principes de proximité et d'autosuffisance et adaptés aux bassins de vie* ». Au-delà, il pointe les imprécisions relatives à la gouvernance, l'absence de réel plan d'action et l'insuffisance des moyens pour le suivi de la mise en œuvre du plan.

Certains PRPGD ont fait l'objet de contentieux. Le tribunal administratif de Caen, par une décision en date du 4 juillet 2019 (n°1802969), a annulé partiellement le PRPGD de Normandie au motif qu'il ne précisait pas les actions mises en œuvre en faveur de la tarification incitative. Il relève aussi qu'il n'est pas suffisamment prescriptif en matière de planification des installations de traitement thermique, se bornant à prévoir que *« la création de nouvelles unités dédiées de valorisation énergétique doit faire l'objet d'une étude préalable permettant de justifier de la pérennité des gisements sur le long terme et des besoins locaux en énergie ».* Par une décision en date du 21 septembre 2023, le tribunal administratif de Rennes a partiellement fait droit au recours initié par plusieurs associations. Le tribunal a admis l'argumentation des requérants sur les insuffisances relatives à l'évolution tendancielle des déchets fondée sur un seul scénario et non deux, l'absence de calendrier pour atteindre les objectifs en matière de recyclage et de valorisation. En revanche, le tribunal a jugé que le plan était suffisamment précis en renvoyant à l'élaboration d'un futur schéma optimisé des centres de tri dès lors que sa décision reposait sur une analyse précise de l'existant et des évolutions possibles (création de nouveaux centres, mutualisation de centres existants).

Ces contentieux ont permis de clarifier le degré de précision attendu en matière de planification. Il résulte de ces décisions que les documents de planification ne sont pas tenus de prendre des décisions individuelles sur la création ou la fermeture d'installations ainsi que sur leur localisation. En revanche, le plan doit avoir procédé à une analyse précise de l'existant, déterminé les objectifs applicables (en matière de capacité ou de qualité notamment) pour évaluer de façon concrète les évolutions possibles en matière de création, de fermeture et d'adaptation en prenant en compte les enjeux de proximité.

4.3. La planification à l'échelle locale, centrée sur la prévention, est partielle et mise en œuvre dans moins de la moitié des collectivités

La compétence locale en matière de planification porte sur la prévention et non la gestion des déchets. Conformément à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA). Ces documents indiquent les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre. Ils doivent faire l'objet d'un rapport annuel.

En application de l'article R. 541-42-23 du code de l'environnement, les PLPDMA comportent notamment les éléments suivants :

- état des lieux ;
- objectifs de réduction des DMA ;

- mesures à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs ;
- indicateurs, méthode et modalités de suivi du programme.

Le contenu des programmes doit être cohérent avec les objectifs nationaux et les outils de planification existants. A l'échelle locale, ce sont ces programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) qui doivent permettre la réalisation des objectifs définis à l'article L.541-1 du code de l'environnement. Le contenu des programmes locaux doit veiller à la cohérence avec les mesures de prévention du PNPD et du volet déchet du SRADDET ou du PRPGD le cas échéant.

L'adoption d'un PLPDMA reste encore limitée. D'après l'Ademe (étude collecte 2023), seules 43 % des collectivités répondantes déclaraient être engagées dans un PLPDMA adopté entre 2017 et 2023.

5. Les évaluations externes évaluent les besoins d'investissement de la France entre 5 et 12 Md€, toutefois, ces estimations demeurent incomplètes

Le secteur des déchets est confronté à des besoins d'investissement compris entre 5 et 12 Md€ liés à quatre dynamiques principales :

- le développement de capacités supplémentaires ;
- la mise en conformité et le renouvellement des installations existantes ;
- le déploiement d'innovations technologiques ;
- ainsi que le développement du réemploi.

5.1. Des éléments réglementaires, environnementaux et technologiques créent une pression à la hausse sur les besoins d'investissements

5.1.1. La Cour des comptes européenne constate une sous-évaluation des besoins d'investissements en matière de gestion des déchets

Le rapport spécial 23/2025 de la Cour des comptes européenne[121] **souligne une sous-estimation des besoins d'investissements futurs en infrastructures de gestion des déchets municipaux**, qui s'applique notamment à la France. Cette sous-évaluation s'explique notamment par des hypothèses de production de déchets peu réalistes, par l'omission ou l'insuffisante prise en compte de certaines infrastructures clés (en particulier pour les biodéchets, le tri et le recyclage), par des retards accumulés dans des projets censés être opérationnels, ainsi que par la hausse marquée des coûts de construction depuis 2021. Si le rapport ne chiffre pas précisément, pour la France, le montant total des besoins supplémentaires à venir, il indique que des investissements additionnels seront indispensables pour permettre l'atteinte des objectifs européens à l'horizon 2025–2035.

[121] Cour des comptes européenne, Gestion des déchets municipaux : Des progrès ont été accomplis, mais des obstacles freinent toujours la transition de l'UE vers la circularité, 2025.

S'agissant de la nature des investissements requis, le rapport met l'accent sur les échelons supérieurs de la hiérarchie des déchets, qui constituent désormais la priorité des politiques publiques. Pour la France, cela se traduit par des besoins accrus dans les infrastructures de traitement des biodéchets (compostage et méthanisation), dans les équipements de tri des déchets collectés séparément, dans les capacités de recyclage (papier-carton, plastiques, métaux), ainsi que dans les systèmes de collecte séparée, incluant les contenants, les véhicules et les points de collecte. Ces investissements sont directement liés au renforcement des obligations réglementaires, en particulier la généralisation de la collecte séparée des biodéchets depuis 2024 et celle des textiles à compter de 2025.

À l'inverse, le rapport rappelle que les nouveaux investissements dans les décharges et l'incinération sont désormais largement exclus des financements européens au titre de la politique de cohésion 2021-2027, sauf dérogations limitées. Pour la France, cela n'élimine pas pour autant les besoins financiers futurs liés aux installations existantes, notamment pour leur mise en conformité environnementale et pour faire face à une hausse potentielle des coûts d'exploitation. À cet égard, la possible intégration des installations d'incinération des déchets municipaux dans le système européen d'échange de quotas d'émission à partir de 2028 pourrait générer des charges supplémentaires, nécessitant des investissements ou des adaptations techniques (*cf*. annexe II).

Le rapport recense, pour la France, 245 M€ d'investissements prévus au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) sur la période 2020-2026, dédiés à la gestion des déchets, y compris municipaux[122]. Ce montant s'inscrit dans un total européen d'environ 9,88 Md€ programmés dans ce cadre, mais il reste modeste au regard des besoins structurels à long terme mis en évidence par l'audit.

Le rapport met également en évidence des faiblesses persistantes dans la planification financière (*cf*. partie 5.3). Comme dans les autres États membres audités, les documents de planification examinés ne permettent pas toujours d'identifier clairement, pour la France, la ventilation des investissements futurs par source de financement (fonds européens, financements nationaux, locaux ou privés), ni d'établir des calendriers précis de mobilisation des fonds. Cette absence de visibilité accroît le risque que certains investissements nécessaires, bien que reconnus dans les orientations stratégiques, ne soient pas effectivement réalisés.

Enfin, à moyen et long terme (2026-2035), le rapport anticipe des orientations d'investissement susceptibles d'affecter indirectement la France, sans chiffrage national spécifique à ce stade. Il s'agit notamment du soutien au marché du recyclage dans le cadre d'un futur acte législatif sur l'économie circulaire annoncé pour 2026, d'actions visant à stimuler la demande de matières premières secondaires, du renforcement des instruments économiques (consigne, responsabilité élargie des producteurs, fiscalité environnementale) et d'investissements accrus dans la prévention des déchets et l'écoconception. Ces évolutions devraient influencer de manière significative les besoins d'investissements publics et privés en France au cours de la prochaine décennie.

[122] Au total, 11 États membres ont inscrit des investissements pour un coût global de 4,95 Md€ et 14 États membres, des réformes en lien avec la gestion des déchets, y compris provenant des ménages, des commerces et des industries (codes d'intervention 042, 044 et 044 bis), dans leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience. Des investissements similaires ont peut-être également été présentés sous d'autres codes d'intervention.

5.1.2. La collecte doit s'adapter à des nouveaux flux et aux contraintes environnementales, nécessitant des investissements futurs

L'amélioration de la performance de la collecte peut être réalisée par des actions nécessitant des dépenses d'investissement relativement peu importantes présentées en 3.2 comme l'optimisation des schémas de collecte, ainsi que par des investissements coûteux en matériel (renouvellement des engins de collecte, des bacs et points d'apport volontaire, ou encore des déchetteries). Les besoins évalués par la Commission européenne en 2019[123] concernant la France s'élèvent à 976 M€ sur la période 2020-2027, tandis que la FNADE dans une étude de 2024 estime ces investissements à 2 Md€ d'ici à 2030.

Le réemploi des matériaux présents dans les flux de déchets alors qu'ils n'en sont pas est prévu dans les objectifs européens et nationaux, contraignant les déchetteries à s'adapter ; les ressourceries et recycleries sont les lieux où le réemploi est préparé (récupération des objets initialement jetés, nettoyage, réparations éventuelles, exposition et mise en vente). En termes de modèles économiques, il est possible de distinguer deux grands modèles, l'un en ateliers de chantiers d'insertion (ACI) financés en grande partie par des subventions publiques, et l'autre en emplois pérennes. D'après l'observatoire des ressourceries, en 2022[124], le budget moyen est de 800 000 € (ACI), et 200 000 € (emplois pérennes). Dans son étude de 2017 sur le réemploi[125], l'Ademe présente des niveaux d'investissements selon le type de ressourcerie (*cf.* tableau 32).

[123] Commission européenne, *Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in member states*, 2019.

[124] https://ressourcerie.fr/wp-content/uploads/2024/08/Obs-RNRR-data22-VF-OK.pdf

[125] https://librairie.ademe.fr/societe-et-politiques-publiques/1697-analyse-technico-economique-de-structures-de-reemploi-et-ou-de-reutilisation-en-france.html

Tableau 32 : Comparatif des investissements en déchetterie et leur financement par typologie

Indicateurs technico-économiques moyens	Typologie 1 – Revendeurs (acteurs multiflux par achat)	Typologie 1 – Dépôt-vente (acteurs multiflux par achat)	Typologie 2 – Acteurs multiflux par achat	Typologie 3 – Acteurs monoflux GEM	Typologie 4 – Acteurs monoflux TIC – Informatique	Typologie 4 – Acteurs monoflux TIC – Téléphonie	Typologie 5 – Acteurs monoflux TLC – « écrémage »	Typologie 5 – Acteurs monoflux TLC – Opérateur de tri
Montants totaux d'investissements (k€)	175 k€	25 k€	694 k€	809 k€	425 k€	135 k€	94 k€	2 174 k€
dont bâtiments, terrain	*50 %*	*100 %*	*87 %*	*89 %*	*42 %*	*52 %*	*58 %*	*69 %*
dont véhicules	*0 %*	*0 %*	*6 %*	*3 %*	*2 %*	*0 %*	*0 %*	*0 %*
dont matériels et outils de production	*37 %*	*0 %*	*5 %*	*5 %*	*54 %*	*48 %*	*42 %*	*8 %*
dont autres	*13 %*	*0 %*	*1 %*	*2 %*	*2 %*	*0 %*	*0 %*	*23 %*
Dont financement par apports de capitaux / emprunts	100 %	100 %	74 %	89 %	94 %	100 %	0 %	88 %
Dont financement par subvention ou mécénat privé	0 %	0 %	26 %	11 %	6 %	0 %	100 %	12 %

Source : Ademe.

L'article 57 de la loi AGEC impose aux collectivités de permettre, par contrat ou par convention, aux opérateurs de l'ESS qui en font la demande d'utiliser les déchetteries communales comme lieux de récupération ponctuelle et de retraitement d'objets en bon état ou réparables. Il y avait en France 4 609 déchetteries en 2023[126] et il y aurait environ 250 ressourceries (les données de l'observatoire national ne sont pas consolidées), soit 5 % en nombre.

5.1.3. Les capacités de traitement françaises nécessitant un renouvellement sont estimées à 1,4 million de tonnes à horizon 2027

Depuis la directive IED 2010/75/UE, certaines installations classées pour la protection de l'environnement doivent mettre en œuvre les « meilleures techniques disponibles (MTD) », établies par la Commission européenne dans des documents de référence appelés « BREF » (pour *Best available techniques REFerence documents)*. L'exploitant d'une activité visée par la directive IED doit réaliser un dossier de réexamen à partir duquel le Préfet révise si nécessaire l'autorisation d'exploiter pour mise en conformité de l'installation dans un délai de quatre ans à compter de la publication des conclusions sur les MTD ; la non mise en œuvre des MTD peut conduire à l'arrêt d'exploitation.

Les installations d'incinération, de recyclage et prochainement celles de stockage doivent mettre en œuvre les MTD. Le BREF incinération[127], en date de 2019, a donc conduit à des opérations de mise en conformité jusqu'en 2023. Le BREF traitement des déchets[128] qui s'applique notamment aux centres de tri et aux activités de traitement biologique, en date de 2018, a quant à lui conduit à des mises en conformité jusqu'en 2022. Un BREF est en cours d'élaboration concernant les installations de stockage[129]. La mise en conformité des installations de stockage suite à la publication du prochain BREF dédié nécessitera des investissements qu'il n'est pas possible de chiffrer tant que le contenu n'est pas connu.

Les coûts de mise en conformité dépendent de l'installation, des investissements qui ont été réalisés au fil de l'eau par l'exploitant, et du type d'évolution imposé par le BREF, les divers investissements réalisés dans les unités ayant dû se mettre en conformité récemment ne sont donc pas représentatifs ni comparables d'une unité à l'autre, et encore moins généralisables, expliquant sans doute les difficultés à planifier les investissements à l'échelle régionale ou nationale. La matrice des coûts de l'Ademe ne permettant pas de distinguer les dépenses d'investissement, celles-ci étant par ailleurs très dépendantes des modalités de gestion, de financement et des caractéristiques techniques prévues.

[126] Ademe, enquête collecte 2023.

[127] https://aida.ineris.fr/sites/default/files/documents-bref/JRC118637_WI_Bref_2019_published.pdf

[128] https://aida.ineris.fr/sites/default/files/documents-bref/JRC113018_WTbref.pdf

[129] https://bureau-industrial-transformation.jrc.ec.europa.eu/reference

5.2. Les estimations du besoin d'investissement pour l'atteinte des objectifs par la France s'échelonnent entre 5 Md€ et 12 Md€

L'estimation des investissements nécessaires pour améliorer les performances du parc existant (approche *bottom-up*), ou l'estimation des investissements prévisibles pour répondre aux objectifs fixés (approche *top-down*) peuvent fournir des estimations des besoins à venir.

L'approche *bottom-up* ne peut être portée que localement sur la base d'une connaissance fine du parc existant et des flux de DMA connus et à venir, l'âge des installations ne suffisant pas à prévoir les investissements nécessaires pour la poursuite ou l'amélioration des performances. Elle est prévue dans les SRRADET et PRPGD (voir 5.3).

L'approche *top-down* a par exemple été utilisée par la Commission européenne en 2019[130] afin d'estimer les besoins d'investissements dans les États membres nécessaires à l'atteinte des objectifs européens. Les investissements sont calculés en modélisant les variations attendues des tonnages de DMA par type de flux entre 2020, 2027 et 2035, qui sont ensuite multipliés par les coûts d'investissement à la tonne pour chaque type d'installation de traitement. L'étude pose l'hypothèse que les objectifs des directives européennes sont atteints à chaque échéance, ce qui n'a pas été le cas pour 2020 par exemple pour le taux de recyclage global en France (voir 1.4.2) : les investissements chiffrés sont donc partiellement sous-estimés. Les coûts à la tonne sont une hypothèse d'entrée qui a été chiffrée sur la base d'études (compostage) ou d'exemples (tri, recyclage) :

- compostage[131] : 106 €/t (à l'air libre), 169 € (en environnement fermé), 353 € (digestion anaérobie) ;
- centre de tri : entre 172 €/t et 278 €/t (les coûts les plus élevés étant pour les installations avec la capacité la plus faible) ;
- installation de recyclage du polypropylène et du polyéthylène, plastiques aujourd'hui difficilement recyclables (voir 1.2.2.3) : 40 M€ pour une capacité de 60 000 t annuelles (Allemagne) ;
- installation de recyclage des films plastiques : 14,5 M€ pour une capacité annuelle de 12 500 t (Royaume-Uni).

Afin de réaliser la modélisation globale, des hypothèses fortes ont été prises, notamment celle que les déchets sont recyclés dans leur pays d'origine, ce qui n'est pas systématique aujourd'hui ; les stations de transfert, les composteurs individuels ou les coûts liés aux systèmes de consigne ne sont pas non plus modélisés.

[130] Commission européenne, *Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in member states*, 2019.

[131] Eunomia, 2018, *Study to Identify Member States at Risk of Non-Compliance with the 2020 Target of the Waste Framework Directive and to Follow-up Phase 1 and 2 of the Compliance Promotion Exercise: Appendix 1 Data Updates for Municipal Waste Model, Final report for the European Commission, DG Environment.*

Tableau 33 : Besoin d'investissement en France par filière

Filière / traitement	Besoin d'investissement (en M€)
Collecte séparée supplémentaire des biodéchets secs (DMA)	6 142
Compostage en enceinte fermée (compostage en réacteur)	1 411
Méthanisation (digestion anaérobie)	29
Tri des déchets ménagers et emballages ménagers	1 740
Recyclage – Emballages plastiques	2 220
Recyclage – Textiles	207
Déchets résiduels – Incinération avec tri en amont	839
Déchets résiduels – Tri en fin de chaîne sur TMB	99

Source : Commission européenne, Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in member states, 2019.

La France apparaît dans cette étude comme l'État membre ayant les besoins totaux en CAPEX les plus importants avec 4 939 M€[132], les besoins étant principalement portés par les installations de recyclage du plastique (1 784 M€), le traitement des biodéchets (compostage et méthanisation : 1 440 M€), et la collecte (véhicules à remplacer pour limiter les émissions de gaz à effet de serre et containers : 1 278 M€, points d'apports volontaires : 445 M€).

Une autre étude de chiffrage à l'échelle nationale a été réalisée par les fédérations d'entreprises en 2024[133] **et présente un besoin total d'investissement dans les installations estimé à 12 405 M€, soit 2,5 fois ce qui avait été estimé en 2019 par la Commission européenne** (***cf.* tableau 34**).

La stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (SPAFTE) publiée en octobre 2024 estime quant à elle à 1 000 M€ les investissements annuels supplémentaires de la sphère publique nécessaires à la décarbonation du secteur des déchets à horizon 2030.

[132] L'Italie vient ensuite avec un besoin d'investissements à hauteur de 1 956 M€.

[133] https://www.fnade.org/ressources/documents/source/1/6128-Synthe-se-Feuille-de-route-de-de-carbonation-du-CSF-VF-mars-2024.pdf

Tableau 34 : CAPEX nécessaires à l'atteinte des projections cibles issues de la trajectoire des flux aux horizons 2030 et 2050 (non corroborées par la mission)

Filière	Type d'installation	Entre 2020 et 2023			Entre 2030 et 2050		
		Tonnages supplémentaires (Mt)	Installations supplémentaires vs 2020	CAPEX (M€)	Tonnages supplémentaires (Mt)	Installations supplémentaires vs 2020	CAPEX (M€)
Collecte	N.A.	N.A.	N.A.	1700	N.A.	N.A.	N.A.
Activité de tri	Centres de tri (DAE/DEA/PMC B DNDI + DEIC)	+3,2	41	311	+2,5	36	198
Activité de tri	Déchetteries professionnelles et publiques (PMCB DNDI)		42	64		115	174
Recyclage	Unités de valorisation (métaux, plastiques, textiles, papiers-cartons)	+3,2	/	2700	N.A.	N.A.	N.A.
Valorisation organique	Méthanisation	+1,7	26	464	+3,8	78	1396
Valorisation organique	Compostage	+1,15	85	1015	N.A.	N.A.	N.A.
Valorisation énergétique	Préparation des CSR (chaufferies et cimenteries)	+3,9	65	520	+1	24	192
Valorisation énergétique	Production d'énergie à partir de CSR (chaufferies)	+2,9	53	3130	+1	17	1006
Valorisation énergétique	UVE revampée en R1	Environ 2 Mt	14 installations revampées	2500	N.A.	N.A.	N.A.
Total	N.A.	N.A.	N.A.	12404	N.A.	N.A.	2966

Source : Feuille de route de décarbonation du Comité stratégique de filière – Transformation et valorisation des déchets (TVD), mars 2024.

En particulier, l'étude de la Commission européenne précédemment citée évalue les besoins de remplacement des installations de traitement de biodéchets en France à 1 470 kt pour la période 2020-2027 (il s'agit d'une évaluation en termes de tonnage, et non en nombre d'installations). Cela représente 29 % de la quantité de biodéchets traitée en 2007. Le besoin est principalement centré sur les installations de compostage en enceinte fermée (98 % des capacités).

5.3. La planification des investissements à réaliser pour adapter les performances du parc existant n'est pas encore complète

5.3.1. Les plans régionaux n'intègrent pas tous une évaluation des investissements en matière d'installations de traitement des déchets

Les dispositions européennes imposent une évaluation des investissements en matière d'installations de traitement. En application de l'article 28 de la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 modifiée relative aux déchets, les États membres doivent réaliser une évaluation des investissements et des autres moyens financiers, y compris pour les autorités locales, nécessaires pour satisfaire les besoins en matière d'installations de traitement des déchets. La directive laisse la possibilité aux Etats membres d'intégrer cette évaluation dans les plans de gestion ou dans un autre document stratégique de portée nationale. Ces dispositions ont été transposées à l'article R.541-16-I-5° du code de l'environnement qui définit le contenu des plans régionaux de gestion et de prévention. C'est donc au niveau régional que cette évaluation doit être réalisée.

Une telle évaluation n'est mise en œuvre que de façon limitée dans les plans régionaux, Dans certains cas, une telle évaluation est absente des plans régionaux. Pour les autres, le degré de précision est variable.

Le fascicule du SRADDET de la région Sud précise que le territoire présente un déficit d'installations et évalue le déficit d'investissement correspondant dans une fourchette située entre 600 et 700 M€. Le plan présente la répartition de cette somme selon les grandes typologies de déchets (dangereux/non dangereux ; inertes/non inertes). Ni le type d'installation ni le mode de calcul ne sont précisés dans le document publié. Par ailleurs, l'évolution porte sur la période 2019-2025 et ne semble pas avoir été actualisée.

La région Normandie intègre dans son annexe une évaluation à horizon 2027. Le document précise que le prix du foncier n'est pas intégré. Il chiffre le montant des investissements totaux à 436 M€ pour l'ensemble des déchets et intègre les équipements privés. Les investissements portent sur la création de nouvelles installations ou la modernisation des équipements existants. Les installations concernées par les investissements sont les centres de tri (modernisation), déchetteries hors BTP (100 M€), les plateformes de compostage et unités de pré-traitement pour les bio-déchets (84 M€) les structures de réemploi (100 M€).

La région Occitanie consacre une annexe spécifique à l'évaluation des financements. Elle précise les limites inhérentes à ce type d'exercice dans la mesure où elle ne détient pas la compétence opérationnelle en matière de déchets. L'annexe ne présente que peu d'indications chiffrées à l'exception de la mise en conformité des usines d'incinération avec la réglementation BREF (*cf.* supra) évaluée à 100 M€ pour l'ensemble des usines de la région (quel que soit le statut public ou privé du maître d'ouvrage) et de projets de chaudière industrielles pour la production et la valorisation des CSR (investissements entre 35 et 45 M€). La région préconise l'optimisation des installations au travers de mutualisation de capacités (traitement) et, pour le tri, la mise en place d'une gestion par bassin de vie sur la base de coopérations entre collectivités. Les préconisations en matière d'investissement portent sur la rénovation et la mise en réseau des déchetteries, le développement d'installations de valorisation des bio-déchets, la modernisation des centres de tri. La note évoque un projet de pré-traitement des déchets ménagers résiduels mais ne communique pas les éléments financiers en invoquant des questions de confidentialité. L'annexe ne donne pas de précisions sur le calendrier de réalisation.

La région-Aquitaine fait le bilan des investissements réalisés entre 2019 et 2022 (y compris faisabilité et AMO), à hauteur de 193 M€. Près de 70 % de cette somme a été consacrée aux centres de tri pour lesquels la fin des investissements était attendue en 2023-2024 avec un montant total évalué à 241 M€. Les autres dépenses portent sur la mise en conformité des usines d'incinération avec la réglementation BREF évaluée à 110 M€ pour l'ensemble des usines de la région (quel que soit le statut public ou privé du maître d'ouvrage), la création de plateformes de compostage, d'installations de méthanisation et d'unités de préparation de CSR.

La région Grand Est évalue le montant des investissements à horizons 2025 et 2031 sur la base de ratios unitaires par site (pour une capacité donnée de traitement) ou d'un montant par tonne traitée. Ces ratios s'appliquent aux établissements dont le plan régional prévoit la création de façon explicite. Lorsque les dispositions du plan régional sont jugées trop vagues (par exemple, « développer un maillage d'installations pour la valorisation des biodéchets »), l'investissement est jugé non évaluable. Sur cette base, les investissements à prévoir s'élèvent au minimum à 512,3 M€ à horizon 2021 dont l'essentiel pour la valorisation énergétique liée au développement de la valorisation CSR. A horizon 2031, les investissements sont plus limités (environ 8,9 M€) et se concentrent sur les installations de stockage. Pour les investissements jugés non évaluables, le document donne des ordres de grandeur pour certains types d'installations : plateformes de compostage ou méthaniseurs (entre 1 M€ et 24 M€ selon la capacité) ou déchetteries (entre 0,9 M€ et 1,1 M€).

5.3.2. L'exemple du SRADDET des Hauts-de-France illustre un besoin d'investissement concentré sur la modernisation des centres de tri et le développement de la filière CSR

L'actualisation du SRADDET Hauts-de-France met en évidence un besoin d'investissement de 781,6 M€ à l'horizon 2025, auxquels s'ajoutent 57,5 M€ à l'horizon 2031 pour adapter le système régional de gestion des déchets aux objectifs réglementaires et stratégiques[134]. Ces montants concernent l'ensemble des installations de traitement des déchets, qu'elles soient ou non éligibles à des financements européens, et visent à répondre aux exigences de planification prévues par le cadre réglementaire européen en matière de gestion des déchets.

[134] *Actualisation du SRADDET Hauts-de-France – volet déchets & EC, note sur les investissements, décembre 2022.*

L'analyse montre que les besoins d'investissement sont très majoritairement portés par le développement des capacités de préparation et de valorisation des combustibles solides de récupération (CSR). Pour atteindre l'objectif régional de 70 % de valorisation énergétique, le PRPGD identifie un déficit de capacité de 480 000 tonnes dès 2025. La création des installations nécessaires pour combler ce déficit représente un investissement estimé à 550 M€, soit environ 81 % du total des investissements à prévoir à l'horizon 2025. Ce poids prépondérant des CSR constitue un point structurant de la trajectoire régionale et explique à lui seul l'ampleur de l'effort financier à court terme.

En complément des CSR, la modernisation du parc de centres de tri constitue un axe structurant de l'investissement régional à travers une adaptation des installations à l'évolution des flux. Dans le cadre de l'orientation 6 du PRPGD, la région prévoit l'adaptation d'au moins 10 centres de tri en "standard flux développement" à l'horizon 2025, afin de tenir compte de l'extension des consignes de tri. Le coût global de cette évolution est évalué à 160 M€, sur la base de ratios compris entre 20 et 30 M€ par site pour des centres de tri sur site existant. Cet investissement est indispensable pour maintenir la capacité régionale à absorber l'augmentation des flux triés et à sécuriser les performances de recyclage.

La planification régionale prévoit également un développement de la méthanisation. Le SRADDET identifie la création de 150 unités de méthanisation agricole de petite puissance (30 kWh), pour un coût unitaire de 300 000 € par site, soit un investissement global de 45 M€, réparti sur l'ensemble de la période du plan. À cela s'ajoute la création de 10 unités de méthanisation multiflux, d'une capacité plus importante, pour un coût estimé à 7 M€ par site, représentant 70 M€ supplémentaires, également étalés dans le temps. Ces investissements visent à contribuer à l'objectif régional d'atteindre 9 TWh de production issue de la méthanisation en 2031.

Conformément aux objectifs de réduction de l'enfouissement, le PRPGD prévoit la fermeture de 1,3 million de tonnes de capacités de stockage en ISDND à l'horizon 2025, afin de respecter la limite réglementaire correspondant à 50 % des quantités enfouies en 2010. Bien qu'aucune création de nouvelles capacités de stockage ne soit jugée nécessaire à l'échelle régionale, cette trajectoire implique des investissements liés à la réhabilitation des installations existantes. Le coût moyen retenu est de 7 € par tonne, soit un investissement estimé à 11,7 M€ pour accompagner la réduction des capacités.

L'évaluation conclut à un effort d'investissement concentré à l'horizon 2025, les montants prévus à cette échéance représentant l'essentiel des besoins identifiés. Le document souligne toutefois plusieurs points de vigilance : les ratios mobilisés reposent sur des références de marché 2020-2021, les projets de grande ampleur (notamment pour les CSR) pourraient bénéficier d'économies d'échelle non prises en compte, et les aides ou subventions potentielles (Ademe, Région, fonds européens) ne sont pas intégrées dans le chiffrage. Les montants présentés doivent donc être interprétés comme des ordres de grandeur minimaux.

Tableau 35 : Ratios d'investissement en région Hauts-de-France

Type d'installations	Montant	Unité	Capacité associée au montant
Déchetterie publique	1,3 M€	/ site	N.D.
Déchetterie professionnelle	0,9 à 1,1 M€	/ site	N.D.
Plateforme de compostage (PF compostage)	1 M€	/ site	N.D.
Unité de méthanisation DMA biodéchets (moyenne)	7 M€	/ site	8 000 t
Unité de méthanisation OMR + DAE	24 M€	/ site	37 000 t
Unité de méthanisation agricole	300 000 €	/ site	30 kWh

Annexe I

Type d'installations	Montant	Unité	Capacité associée au montant
Centre de tri DMA sur site existant (tri poussé)	20 à 30 M€	/ site	25 à 40 kt/an
Centre de tri DMA sur nouveau site (tri poussé)	25 à 40 M€	/ site	25 à 40 kt/an
Centre de tri DAE	7,5 M€	/ site	50 000 t
Unité de préparation CSR	6 à 7 M€	/ site	15 000 t
UVE / valorisation CSR	1 150 €	/ tonne	Tonnage total entrant
Casier amiante sur ISD existante	80 000 €	/ casier	N.D.
Plateforme de tri, transit et recyclage des DI	0,9 à 1,1 M€	/ site	N.D.
ISDI	1 M€	/ site	N.D.
Aménagement de carrière pour accueil des déchets	17 €	/ tonne	Tonnage total entrant
Réhabilitation ISDI (post-exploitation)	4 à 6 € HT	/ tonne	Tonnage total entrant
ISDND	4,2 M€	/ site	75 000 t
ISDND	10 à 15 €	/ tonne	Tonnage total entrant
Réhabilitation ISDND (post-exploitation)	7 à 11 € HT	/ tonne	Tonnage total entrant

Source : Actualisation du SRADDET Hauts-de-France – volet déchets & EC, note sur les investissements, décembre 2022.

ANNEXE II

Le financement du service public de gestion des déchets ménagers

SOMMAIRE

1. LA FISCALITÉ LOCALE, QUI CONSTITUE LA PRINCIPALE SOURCE DE FINANCEMENT DU SPGD, CONNAÎT UNE LENTE TRANSITION VERS UN MODÈLE PLUS INCITATIF VISANT À DÉPLACER LA CHARGE DU CONTRIBUABLE VERS LE POLLUEUR 2

1.1. La fiscalité locale sur les déchets, dont le rendement a progressé de 42 % entre 2013 et 2014, constitue la principale source de financement du SPGD 2

1.2. La fiscalité incitative est associée à une réduction des déchets et des coûts mais son déploiement demeure lent en raison d'obstacles opérationnels et réglementaires 12

2. L'APPLICATION DU PRINCIPE « POLLUEUR-PAYEUR », *VIA* LE FINANCEMENT DES ÉCO-ORGANISMES, EST IMPARFAITE ET SE TRADUIT PAR UNE CONTRIBUTION ENCORE INFÉRIEURE AUX COÛTS SUPPORTÉS PAR LE SPGD 28

2.1. Les éco-organismes, structurés autour de 18 filières de responsabilité élargie du producteur, sont un acteur central de la gestion des déchets 28

2.2. Les soutiens versés par les éco-organismes aux collectivités représentent 10 % des ressources consacrées à la gestion des déchets 32

2.3. Les modalités de calcul des soutiens des éco-organismes sont complexes et sous-estiment la réalité des coûts supportés par les collectivités 33

2.4. Le mécanisme de réaffectation des soutiens non-dépensés présente un risque d'accumulation d'un « passif à réaffecter » dans les comptes des éco-organismes ...42

3. L'ÉTAT QUI A RÉDUIT SON SOUTIEN DIRECT À LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS EST CONFRONTÉ EN PARALLÈLE À UN COÛT DE LA CONTRIBUTION EUROPÉENNE SUR LES PLASTIQUES QUI PEINE À DIMINUER 43

3.1. Le soutien de l'État à la gestion des déchets ménagers, qui s'inscrit dans un périmètre large, est en diminution depuis 2024 43

3.2. La contribution européenne sur les emballages plastiques, qui a représenté un coût net pour l'État de 300 M€ en 2024, devrait faire l'objet d'une répercussion partielle sur les metteurs en marché 51

4. LES FINANCEMENTS DE L'UE EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS POURRAIENT ÊTRE DAVANTAGE MOBILISÉS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FRANÇAISES 57

4.1. Le FEDER, complété par les programmes Interreg, ne contribue que marginalement à la gestion des déchets en France 58

4.2. Les appels à projet du programme LIFE ou du Fonds pour une transition juste ont été peu mobilisés par les collectivités françaises 59

4.3. Plus largement, l'ensemble des acteurs de la gestion des déchets peuvent mobiliser le fonds Horizon Europe pour développer l'éco-conception et améliorer le recyclage des produits mis sur le marché 60

4.4. Enfin, la Banque européenne d'investissement (BEI) soutient les projets d'économie circulaire en se concentrant sur la levée des freins financiers et techniques 61

5. LES RECETTES DE VALORISATION ÉCONOMIQUE DES DÉCHETS PERMETTENT DE COUVRIR 6 % DES COÛTS DU SPGD MAIS LEUR NATURE EN FAIT DES RESSOURCES VOLATILES 61

5.1. Les produits industriels tirés de valorisation des déchets permettent de financer de l'ordre de 7 % des coûts du SPGD 61

5.2. Ces produits connaissent cependant des variations importantes, en raison de l'évolution des cours mondiaux et de la concurrence internationale 62

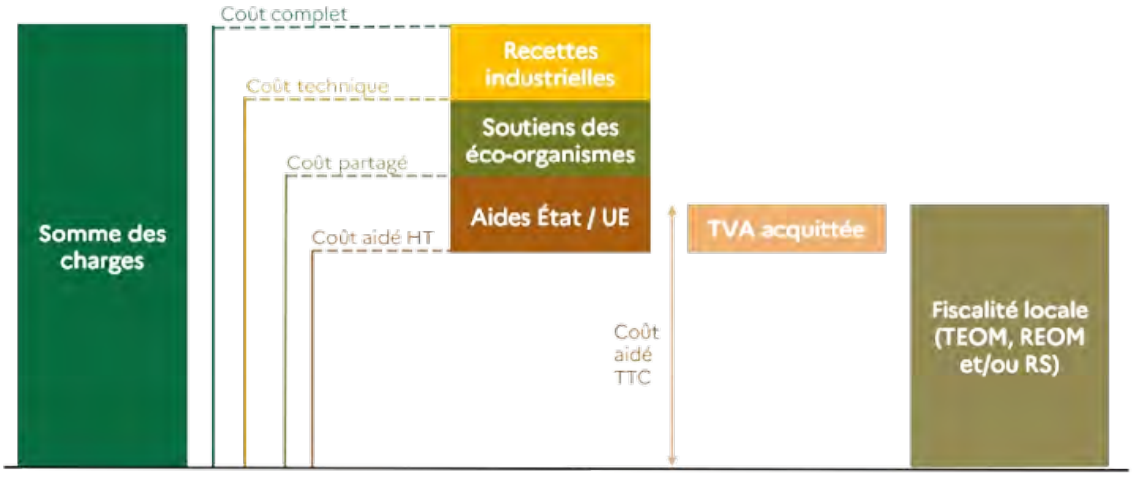
Introduction

Les coûts supportés par les collectivités territoriales dans le cadre du service public de la gestion des déchets (SPGD) sont partiellement couverts par des ressources tirées de la valorisation des déchets et des soutiens externes. Ces ressources et soutiens relèvent de quatre catégories principales :

- les produits que tirent les collectivités territoriales de la valorisation des déchets collectés (ventes de matière, d'énergie ou de chaleur) ;
- les éco-contributions de la part des éco-organismes des filières à responsabilité élargie du producteur (REP) qui prennent en charge des déchets ménagers et assimilés (DMA) ;
- les aides de l'Union européenne (UE) ;
- les aides de l'État, essentiellement à travers des fonds gérés par l'Agence de la transition écologique (Ademe).

La différence entre les charges et ces ressources constitue alors un « reste à financer » dénommé « coût aidé » ou « coût net » (*cf.* figure 1).

Figure 1 : Typologie des coûts et modes de financement du SPGD retenue par l'Ademe



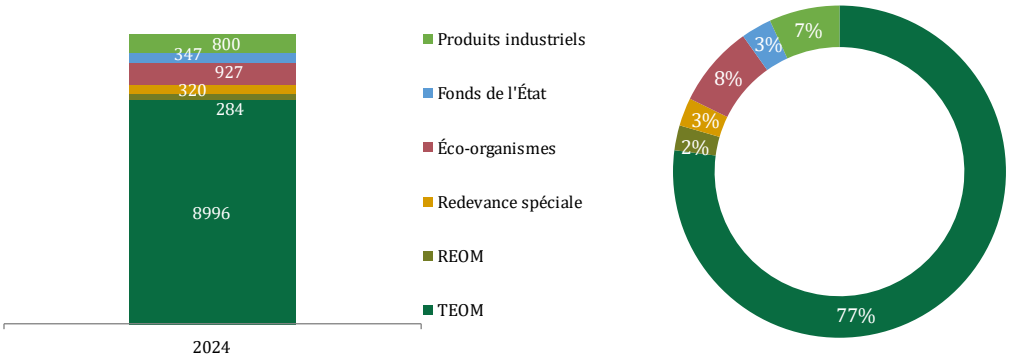
Source : Ademe, 2025, Référentiel des coûts du SPGD – données 2023

Les collectivités territoriales financent ce reste à charge par la fiscalité locale et, plus marginalement, par leur budget principal. Ces ressources assurent ainsi conjointement la couverture de 84,3 % des coûts du SPGD[1] (*cf.* graphique 1), faisant dès lors reposer le coût du service public de gestion des déchets sur les contribuables locaux.

[1] Source : Ademe, 2025, *Référentiel des coûts du SPGD – données 2023*

Annexe II

Graphique 1 : Montant et répartition du financement du SPGD (en M€ et % du total)



Source : Mission. Note : Les financements n'intègrent pas les ressources du budget principal des collectivités, hors fiscalité locale, les fonds des PIA et les fonds européens. Les financements des éco-organismes et de l'État intègrent des aides à l'investissement ; le montant pour les éco-organismes date de 2023.

1. La fiscalité locale, qui constitue la principale source de financement du SPGD, connaît une lente transition vers un modèle plus incitatif visant à déplacer la charge du contribuable vers le pollueur

1.1. La fiscalité locale sur les déchets, dont le rendement a progressé de 42 % entre 2013 et 2014, constitue la principale source de financement du SPGD

1.1.1. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères permet de couvrir 77 % des coûts afférents à la gestion des déchets ménagers

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), dont le produit est assis sur les valeurs locatives cadastrales (*cf.* encadré 1), ne dépend pas des quantités de déchets générées et du service rendu. Définie à l'article 1520 du code général des impôts (CGI) et adossée à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la TEOM est recouvrée en même temps que cette dernière. Son assiette repose sur les valeurs locatives cadastrales des locaux assujettis (des habitations comme des locaux professionnels), à laquelle est appliqué un taux voté annuellement par l'assemblée délibérante de la collectivité compétente ou, le plus souvent, de son groupement intercommunal. La TEOM est collectée pour le compte des collectivités et de leurs groupements par les services fiscaux qui la leur reversent en prélevant 8 % de frais de gestion sur les sommes perçues. Ces frais de gestion visent à couvrir les frais d'assiette et de recouvrement (4,4 %), et les frais de dégrèvement (3,6 %).

Encadré 1 : Les valeurs locatives cadastrales

La valeur locative cadastrale d'un bien immobilier représente le loyer théorique annuel que ce bien serait susceptible de produire dans des conditions normales à une date de référence.

La valeur locative de chaque local, exprimée en euros, est calculée en rapportant un tarif de référence, défini en fonction de la situation géographique du local (en €/m²) à la surface pondérée du bien considéré (en m²).

Le tarif de référence est calculé par l'administration fiscale à partir des conditions du marché locatif au 1er janvier 1970 pour les propriétés bâties et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties. Cette base de calcul est réévaluée chaque année en fonction du taux d'inflation, mais ne prend pas en compte l'évolution sociologique et économique des différents quartiers et communes.

La surface pondérée désigne, quant à elle, la surface réelle du logement corrigée par différents coefficients liés à l'usage, à la situation et au confort (présence d'un ascenseur ou d'un système de chauffage par exemple).

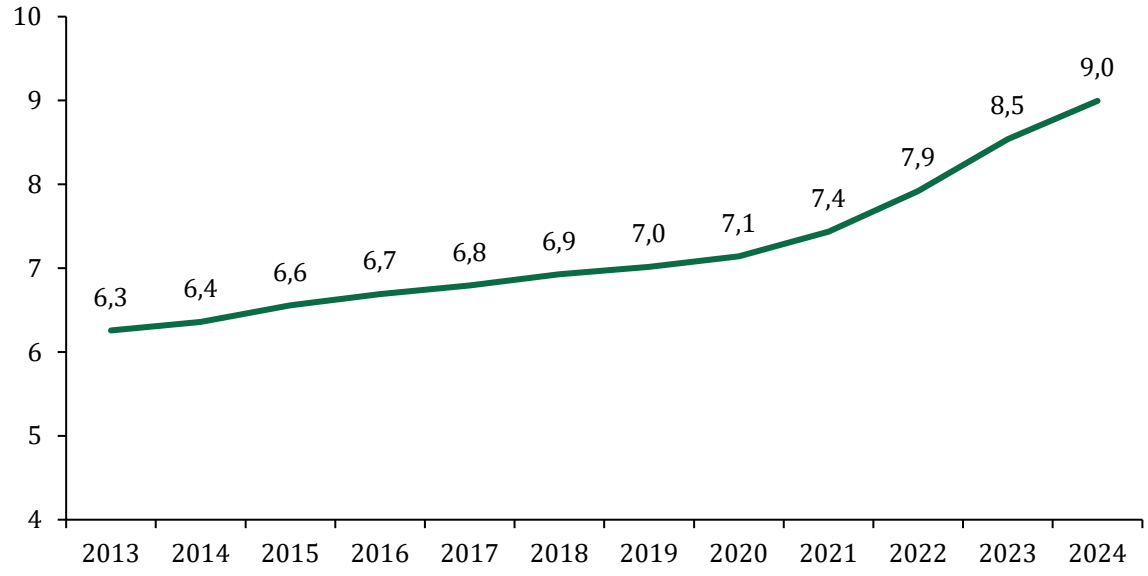
Source : Mission

En 2024, la TEOM concernait 870 groupements à fiscalité propre, 39 syndicats et 3 communes. À ce titre, elle est le mode de financement privilégié des collectivités, loin devant la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM – *cf.*1.1.2**).**

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) assure la majeure partie du financement du SPGD. Ainsi, en 2024, plus des trois quarts (soit 77 %) du financement de la gestion des déchets reposaient en effet sur la TEOM pour un montant de 9,0 Md€, dont 5,4 Md€ payés par les ménages et 3,6 Md€ payés par les entreprises[2].

Le rendement de la TEOM a progressé de manière régulière ces dernières années et s'est même accru significativement depuis 2020 *(cf.* graphique 2). Ainsi, entre 2013 et 2024, le rendement de la TEOM a augmenté de 43 %. Cet accroissement s'explique en premier lieu par la revalorisation régulière des valeurs locatives cadastrales qui servent d'assiette au calcul de la TEOM. Depuis 2018, la revalorisation des valeurs locatives cadastrales est indexée sur l'indice des prix à la consommation harmonisée et est donc automatique (avant cette date, elle devait être votée annuellement par le Parlement en loi de finances). L'augmentation du rendement de la TEOM s'explique dans une moindre mesure par une hausse des taux votés par les collectivités territoriales (*cf.* graphique 3).

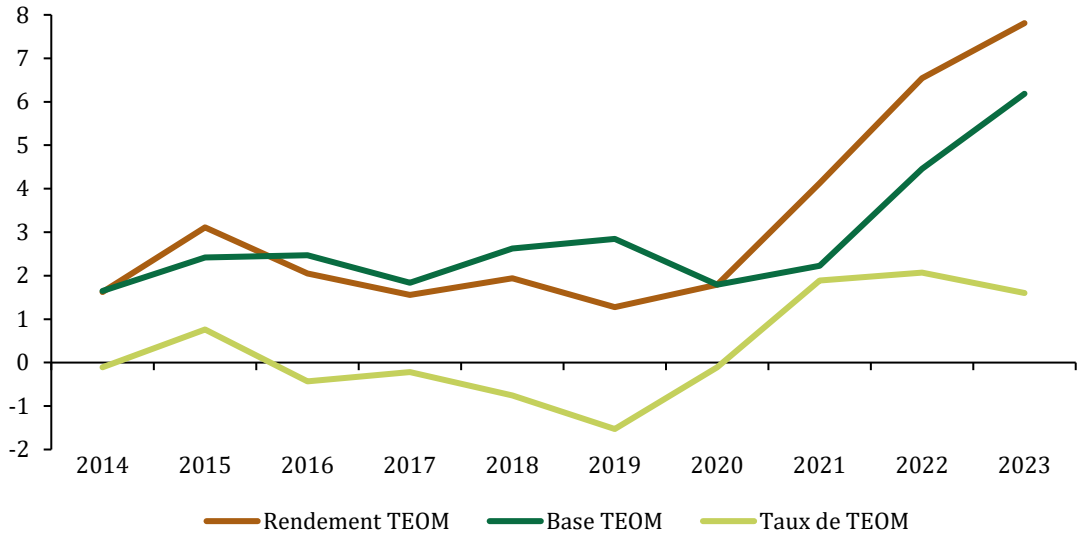
Graphique 2 : Évolution des rendements de TEOM depuis 2013 (en Md€)



[2] Source : direction générale des finances publiques (DGFIP).

Source : DGFiP, fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI).

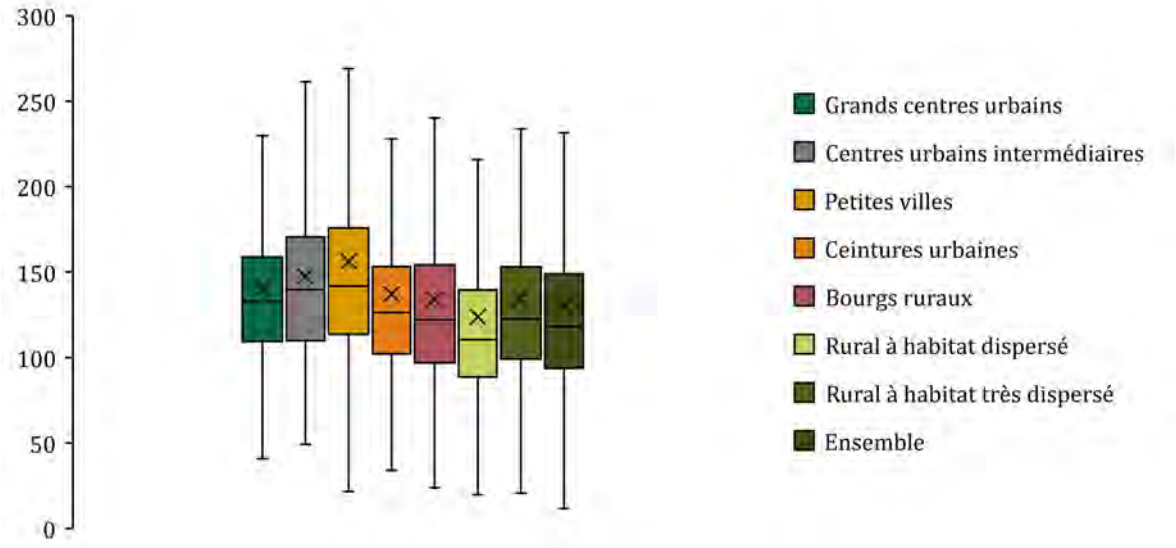
Graphique 3 : Evolution annuelle des déterminants fiscaux et du rendement de la TEOM (en points de pourcentage par rapport à l'année précédente)



Source : DGCL ; DGFIP.

En 2024, le montant moyen par habitant de la TEOM s'élevait à 131 euros (*cf.* graphique 4 et tableau 1). Ce montant masque toutefois des disparités importantes, y compris au sein de typologies d'habitat comparables. À cet égard, au sein des grands centres urbains, les niveaux de TEOM par habitant des premier et troisième quartiles s'élèvent, respectivement, à 109 € et 159 €. Au sein des bourgs ruraux, ces niveaux sont, respectivement, de 97 € et 154 €. De tels écarts, à typologie d'habitat comparable, sont le reflet des importants écarts de coûts et d'efficience entre collectivités dans la gestion du service public des déchets.

Graphique 4 : Dispersion de la TEOM par habitat selon la typologie de l'habitat en 2024



Source : Mission d'après les données DGFiP et INSEE

Note de lecture : le graphique a pour but d'illustrer la dispersion des données pour chaque catégorie de collectivité ; les traits verticaux incluent les collectivités dont la TEOM par habitant se situe entre le 2e et le 8e décile, tandis que les rectangles ne comprennent que les collectivités situées entre le 1er et le 3e quartile ; le trait horizontal au sein de ces rectangles indique la médiane, tandis que la croix indique la moyenne.

Tableau 1 : Dispersion de la TEOM par habitant selon la typologie de l'habitat en 2024

Typologie	1er quartile	3e quartile	moyenne sans pondération de population	moyenne avec pondération de population
1 - Grands centres urbains	109 €	159 €	141 €	146 €
2 - Centres urbains intermédiaires	110 €	170 €	147 €	158 €
3 - Petites villes	114 €	176 €	156 €	173 €
4 - Ceintures urbaines	102 €	153 €	137 €	144 €
5 - Bourgs ruraux	97 €	154 €	134 €	142 €
6 - Rural à habitat dispersé	89 €	140 €	124 €	130 €
7 - Rural à habitat très dispersé	99 €	153 €	134 €	128 €

Source : Mission d'après les données DGFiP et INSEE

Note : la pondération de population consiste à faire varier le poids de chaque valeur de TEOM par habitant au sein de l'échantillon, en fonction de la population concernée par cette valeur de TEOM par habitant ; ainsi une valeur de TEOM par habitant élevée mais correspondant à une collectivité peu peuplée aura un poids moins important dans le calcul de la moyenne ; les valeurs des quartiles sont données sans pondération.

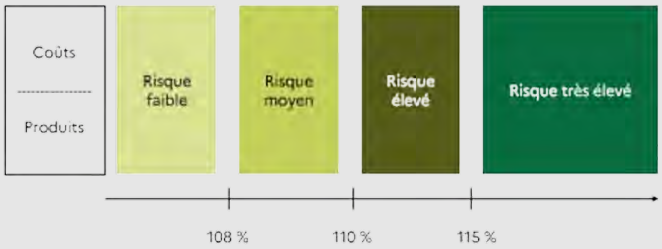
Bien que la TEOM ne soit pas une redevance, la jurisprudence du Conseil d'État prévoit que cette taxe soit proportionnée aux coûts du SPGD. De ce fait, si les collectivités territoriales en fixent librement le taux, la TEOM doit néanmoins couvrir essentiellement les dépenses de fonctionnement du SPGD et, marginalement, les dépenses d'investissement. Le juge administratif a encadré précisément cette liberté « marginale » des collectivités dans leurs délibérations sur les taux de TEOM, en tolérant un excédent du produit de la taxe pouvant atteindre 115 % des coûts réels de fonctionnement du SPGD (*cf.* encadré 2).

Ainsi, **en 2023 selon l'Ademe, la moitié des collectivités affichent des taux de couverture supérieurs à 100 %.** Cette tendance au « surfinancement » du service par la moitié des collectivités peut s'expliquer par la faible prévisibilité de l'évolution des prix de reprise des matériaux, amenant les collectivités à fixer leurs taux et tarifs avec prudence alors que les recettes ont en réalité atteint des niveaux élevés. Elle peut également s'expliquer par la volonté des collectivités de financer tout ou partie de l'amortissement des investissements liés au SPGD grâce à cet excédent de TEOM. À cet égard, le bureau de la sécurité juridique (bureau SJCF-2A) de la direction générale des finances publiques (DGFIP) met à la disposition des collectivités territoriales des fiches techniques qui précisent les dépenses et recettes à prendre en compte pour s'assurer de la régularité du taux de TEOM. Si les dégrèvements de la TEOM consécutifs au constat par le juge d'un taux « manifestement disproportionné » sont, depuis 2019, à la charge des collectivités, la DGFIP conserve en effet une mission d'assistance aux collectivités dans le cadre des contentieux fiscaux.

Encadré 2 : Les règles encadrant le taux de couverture des coûts du SPGD par la TEOM

D'abord annulés au contentieux par le juge administratif, les taux de TEOM ayant pour effet de générer des rendements supérieurs au coût réel de fonctionnement du SPGD ont progressivement été tolérés dans une amplitude raisonnable, d'environ 15 % du coût réel de fonctionnement. Dans l'arrêt dit *Auchan* de 2014[3], à propos de Lille Métropole, le Conseil d'État avait censuré un excédent de recettes de TEOM qui s'élevait à 2,5 % du coût réel de fonctionnement. La pression contentieuse suivant cet arrêt a conduit le législateur[4] à mieux encadrer le surfinancement du SPGD par la TEOM, en rendant par exemple facultative la redevance spéciale afin de permettre que la TEOM finance en tout ou en partie les déchets non ménagers dès lors que la redevance spéciale n'est pas mise en place, ou l'est de façon insuffisante. En conséquence, le Conseil d'État a assoupli sa jurisprudence, en ne sanctionnant plus systématiquement certains excédents de TEOM, dont les taux peuvent être jugés légaux dès lors qu'ils restent « proportionnés », ainsi que l'illustrent quelques exemples : 6,2 % dans l'arrêt *Sogefimur* de 2019[5] ; 14,6 % dans l'arrêt *Société hôtelière de la porte de Sèvres*[6] ; 13,84 % dans l'arrêt *Sogecapimmo*[7].

Echelle de risque de contentieux selon le taux de couverture des coûts par la TEOM



Source : Amorce.

Depuis le 1er janvier 2016, la TEOM ne sert donc plus seulement à couvrir les dépenses réelles de fonctionnement du service, mais peut également couvrir les dépenses exceptionnelles, les dotations aux amortissements, ou encore les prévisions de dépenses d'investissement à venir, nécessitant en cela un taux de TEOM de fait excédentaire :

- la TEOM peut financer soit, depuis la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, les dépenses réelles d'investissement – l'EPCI doit alors assurer un suivi de celles-ci dans le temps pour exclure des charges à financer par la TEOM les années suivantes les amortissements de ces investissements –, soit les dotations aux amortissements des immobilisations – mais c'est à la condition que les investissements correspondants n'aient pas déjà été financés par la TEOM[8]. La collectivité doit alors être en mesure de justifier le choix qu'elle a entendu faire à la date du vote du budget primitif[9]. La décision peut être prise immobilisation par immobilisation, mais doit être explicite et ne doit pas être prise *a posteriori* dans le cadre d'un contentieux ;
- le calcul du taux de TEOM peut aussi prendre en compte « les dépenses correspondant à une quote-part du coût des directions ou services transversaux centraux de la collectivité »[10] mais ces dépenses doivent être « directement exposées » pour le SPGD et la collectivité doit être en mesure de justifier pour chaque dépense son lien avec ce service, et ce de manière précise, au moyen d'une comptabilité analytique par exemple, en excluant les chiffrages « excessivement sommaires »[11].

Source : Mission ; Ademe.

[3] Conseil d'État, 31 mars 2014, *Société Auchan France*, n°368111, 368123 et 368124, rectifié par l'ordonnance du 22 avril 2014.

[4] Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, article 57.

[5] Conseil d'État, 20 septembre 2019, *Société Sogefimur*, n° 419661.

[6] Conseil d'État, 5 mai 2021, *Société hôtelière de la porte de Sèvres*, n° 438897.

1.1.2. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères, qui contribue au financement de 2 % des coûts, est moins répandue en raison d'un mode de gestion plus exigeant

Autorisées depuis 1975[12] à assurer la gestion des déchets selon les règles d'un service public à caractère industriel et commercial (SPIC), les collectivités peuvent préférer à la logique fiscale (taxe) une logique économique (redevance) pour le financement de ce service[13]. Cette logique économique se traduit par l'institution d'une redevance qui permet de faire peser la charge du service sur les usagers – et non plus sur les contribuables, à la différence de la TEOM.

La forme la plus répandue de redevance en matière de déchets est la redevance générale d'enlèvement des ordures ménagères, définie à l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales (CGCT), et ici appelée redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)[14]. Cette dernière se distingue budgétairement de deux autres formes de redevance : la redevance spéciale pouvant être mise en place pour la gestion des déchets assimilés (*cf*. 1.1.3), et la redevance dite « camping », qui peut être instituée sur les terrains de camping ou les terrains aménagés pour le stationnement de caravanes[15].

La redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) permet, dans une certaine mesure seulement, d'individualiser le prix payé par les usagers en fonction de leur utilisation supposée du SPGD. Cette utilisation est généralement exprimée de manière forfaitaire, c'est-à-dire en fonction de la quantité moyenne de déchets estimée pour la catégorie socio-économique dont relève l'usager. Elle n'est donc que forfaitairement liée à la quantité de déchets produite individuellement par l'usager, à la différence de son pendant incitatif[16]. En habitat collectif (vertical ou pavillonnaire), le tarif de la redevance peut prévoir un montant global calculé en fonction du nombre de résidents ou de la masse des déchets produits exprimée en volume ou en poids.

La mise en œuvre de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères reste toutefois limitée à un faible nombre de collectivités pour un rendement de 284 M€ en 2024[17] (*cf*. graphique 5). Elle ne représentait ainsi, en 2024, que 2 % du financement du SPGD. Au total, 268 groupements intercommunaux (220 EPCI et 48 syndicats) appliquaient une REOM, classique ou incitative, sur tout ou partie de leur territoire en 2023.

---

[7] Conseil d'État, 14 avril 2023, *Société OPPCI Sogecapimmo*, n° 465403.

[8] Conseil d'État, 11 mars 2025, *Société Leroy Merlin*, n°494433.

[9] Conseil d'État, 14 mars 2025, *Société Sogefimur*, n°492638.

[10] Conseil d'État, 22 oct 2021, *Métropole de Lyon c/ association des contribuables actifs du lyonnais*, n°434900.

[11] Conseil d'État, 16 janvier 2018, n°412674.

[12] Loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974 de finances pour 1975.

[13] F. Bénard, 2008, *Flux*, n° 74, « Gestion des déchets et développement de la redevance incitative : exemple de transformation du modèle économique d'un service public »

[14] Les données proposées par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) dans ses publications annuelles intitulées *Les collectivités locales en chiffres*, mêlent sous le terme de REOM ces trois formes de redevance, d'où un montant de 597 M€ en 2022, supérieur aux 284 M€ de la seule redevance générale d'enlèvement des ordures ménagères.

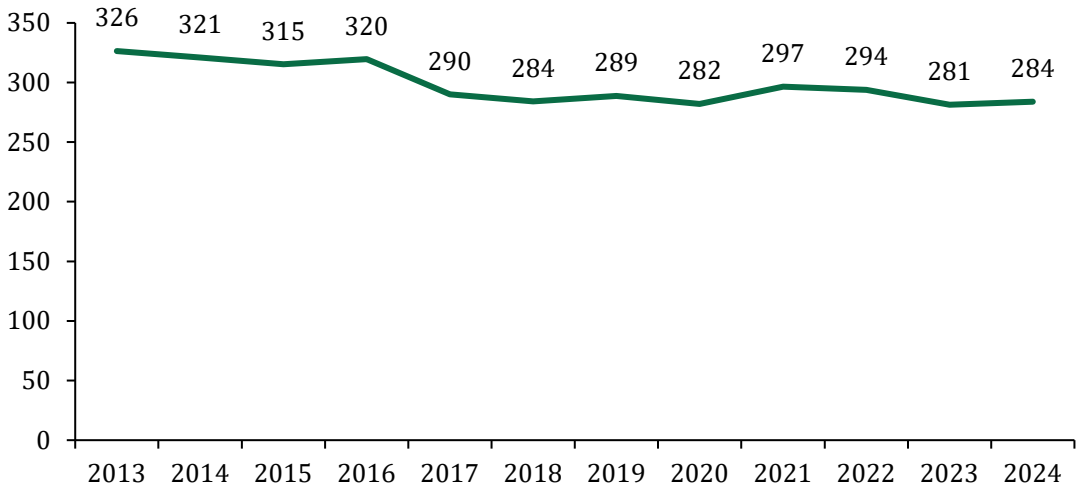
[15] En nomenclature M57, la REOM est recensée au compte budgétaire 70611, tandis que la redevance spéciale et la redevance « camping » relèvent du compte 70612.

[16] Certaines collectivités prévoient néanmoins pour leur REOM des tarifs individualisés selon le poids de déchets produits par l'usager, notamment s'agissant des déchets d'activités économiques ou d'administrations publiques.

[17] La Cour des Comptes, dans son rapport de 2023 sur la gestion des déchets, indique un montant supérieur (363 M€) car celui-ci inclut également la redevance spéciale. Ce montant reste néanmoins inférieur au montant proposé par la DGCL dans la mesure où la Cour des Comptes exclut les syndicats du calcul de la REOM.

Annexe II

Graphique 5 : Évolution des recettes de REOM depuis 2013 (en M€)



Source : DGFiP, infocentre CCI

Cette mise en œuvre de la REOM dans un nombre réduit de collectivités peut s'expliquer par sa gestion administrative complexe.

La mise en place de la REOM induit en effet des contraintes de gestion plus importantes que pour la TEOM pour les collectivités qui en font le choix. Ces contraintes sont de plusieurs ordres :

- opérationnel et matériel tout d'abord, la REOM exigeant de tenir à jour un registre des redevables – les collectivités n'ayant pas accès aux données fiscales de leurs habitants - et d'assurer la gestion des impayés ;
- financier ensuite. D'une part, la REOM impose une gestion plus fine de la trésorerie par la collectivité, le profil d'encaissements étant moins lissé que pour la TEOM, versée par douzièmes par la DGFIP. D'autre part, le risque d'impayés repose sur la collectivité dans le cadre d'une REOM, tandis que la DGFIP garantit le rendement de la TEOM ;
- d'investissement, également, afin d'équiper les ménages de bacs à puces permettant de les distinguer et les camions de collecte de solutions pour lire ces puces ;
- de communication auprès des contribuables, afin d'expliciter le fonctionnement de la redevance et les conséquences de la transition depuis la TEOM.

Le choix du mode de financement emporte des contraintes particulières liées à la nature du service de gestion des déchets – administrative (service public administratif - SPA) en cas de TEOM, industrielle et commerciale (service public industriel et commercial - SPIC) en cas de REOM[18] – et aux obligations qui s'y rattachent (*cf.* tableau 2) :

- la REOM doit être retracée dans un budget annexe, celui de la régie constituée pour assurer le service (art. L. 2224-2 du CGCT)[19], lequel doit être à l'équilibre (art. L. 2224-1 du CGCT) entre recettes et dépenses, même si le budget général peut abonder ce budget annexe lors des quatre premières années d'institution de la REOM. Ce budget annexe suit alors l'instruction budgétaire et comptable M4, qui est spécifique aux SPIC (art. L. 2224-17-1 du CGCT) ;

[18] Conseil d'Etat, avis du 10 avril 1992, *SARL Hofmiller.*

[19] Conseil d'État, 9 avril 1999, *Commune de Bandol.*

- la TEOM est retracée par principe dans le budget principal (budget primitif puis compte financier unique ou compte administratif), possiblement en nomenclature M57, à l'intérieur duquel un état de répartition, rédigé séparément, présente les recettes et les dépenses du SPGD, en investissement comme en fonctionnement. Le recours à un budget annexe est également possible.

Tableau 2 : Comparaison de la TEOM et de la REOM

	TEOM	REOM
Nature du service public	SPA	SPIC
Document budgétaire	BP (budget primitif puis CA ou CFU), comprenant un état de répartition séparé (recettes / dépenses, investissement / fonctionnement) ou budget annexe	Budget annexe, possiblement abondé par le BP
Nomenclature	M57	M4

Source : Mission.

Légende : SPA=service public administratif ; SPIC=service public industriel et commercial ; CA=compte administratif ; CFU=compte financier unique : BP=budget principal.

De plus l'institution de la REOM entraîne *de facto* la suppression de la TEOM (article 1520-III du CGI). Depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, le législateur a toutefois permis certaines adaptations. Il est ainsi permis que, de manière transitoire[20], coexistent sur le territoire d'un même EPCI deux modes de financement différents.

Dans l'ensemble, les collectivités disposant d'une REOM se caractérisent par des quantités d'OMR par habitant moins élevées qu'au sein des collectivités relevant d'une TEOM. Le ratio moyen collecté dans les premières atteint ainsi 198 kg/hab. contre 241 kg/hab. dans les secondes (*cf.* tableau 4). La collecte de déchets recyclables avec en revanche proche entre les deux types de collectivités.

Tableau 3 : Comparaison des tonnages entre REOM et TEOM

	Ratio collecté kg/hab. OMR	Ratio collecté kg/hab. verre	Ratio collecté kg/hab. PEHV
REOM	197,6	45,1	50,1
TEOM	241,2	40,2	51,3

Source : Ademe. Légende : OMR=ordures ménagères résiduelles ; PEHV=papier-emballages hors verre.

S'agissant des coûts, les collectivités disposant d'une REOM se distinguent par un coût de gestion des OMR légèrement plus bas que dans les collectivités relevant d'une TEOM. En revanche, le coût complet par habitant est supérieur pour la collecte des déchets recyclables et, de manière générale, pour l'ensemble des flux (*cf.* tableau 4).

Tableau 4 : Comparaison des coûts complets moyens par habitant entre TEOM et REOM

	Coût complet par habitant OMR (€/hab.)	Coût complet par habitant verre (€/hab.)	Coût complet par habitant PEHV (€/hab.)	Coût complet par habitant tous flux (€/hab.)
REOM	68,16	4,72	31,35	161,72
TEOM	72,96	4,39	29,73	155,82

Source : Ademe.

[20] Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

1.1.3. L'instauration d'une redevance spéciale pour les déchets assimilés permet aux collectivités d'adapter la contribution financière des activités économiques aux quantités de déchets produites

Le CGCT[21] offre la possibilité aux collectivités et à leurs groupements d'instaurer une redevance dite spéciale pour financer la gestion des déchets « assimilés » produits par des entreprises mais collectés et traités dans le cadre du SPGD. Ceux-ci représentaient 19 % des déchets collectés dans le cadre du SPGD en 2021[22]. Autrefois obligatoire pour l'ensemble des collectivités territoriales en TEOM[23], cette redevance dite spéciale ne l'est plus que pour les collectivités ou EPCI n'ayant institué ni REOM ni TEOM. Par souci de simplification, la loi de finances rectificative pour 2015 l'a en effet rendue facultative en dehors de ce cas précis, afin de prendre acte de sa faible mise en œuvre (seules 20 % des collectivités l'appliquaient en 2015, malgré son caractère obligatoire, et souvent de manière ciblée en direction des plus gros producteurs, en fonction de forfaits variables selon les collectivités) mais également pour autoriser la TEOM à contribuer au financement de la gestion des déchets assimilés et ainsi freiner les contentieux relatifs aux taux de TEOM (*cf*. *supra*).

Seule une partie des collectivités a décidé d'assujettir à une redevance spéciale les activités économiques productrices de déchets assimilés. Selon la DGFIP, sur 1138 structures chargées de la gestion des déchets (3 communes, 977 EPCI et 158 syndicats), seules 584 avaient institué une redevance spéciale en 2024. De ce fait, le rendement de la redevance spéciale, bien qu'en progression (+ 93 %, depuis 2014), reste limité, atteignant 320 M€ en 2024 selon la DGFiP contre 166 M€ en 2014 (*cf*. graphique 6).

Assujettir les activités économiques à la redevance spéciale plutôt qu'à la TEOM peut constituer un arbitrage pour les collectivités entre incitation des entreprises et administrations à la réduction de déchets d'une part et maximisation du rendement d'autre part. En effet, il peut être plus intéressant financièrement d'assujettir les activités économiques à la TEOM, dont le rendement dépend des valeurs locatives cadastrales et pas des quantités de déchets produites, qu'à la redevance spéciale. En effet, avec la TEOM, une entreprise générant pas ou peu de déchets contribuera au SPGD, alors que sa redevance aurait pu être faible, voire nulle. La redevance spéciale concentre en effet les contributions sur une assiette plus réduite, constituée des entités productrices de déchets (et en particulier les secteurs de la restauration ou de la distribution).

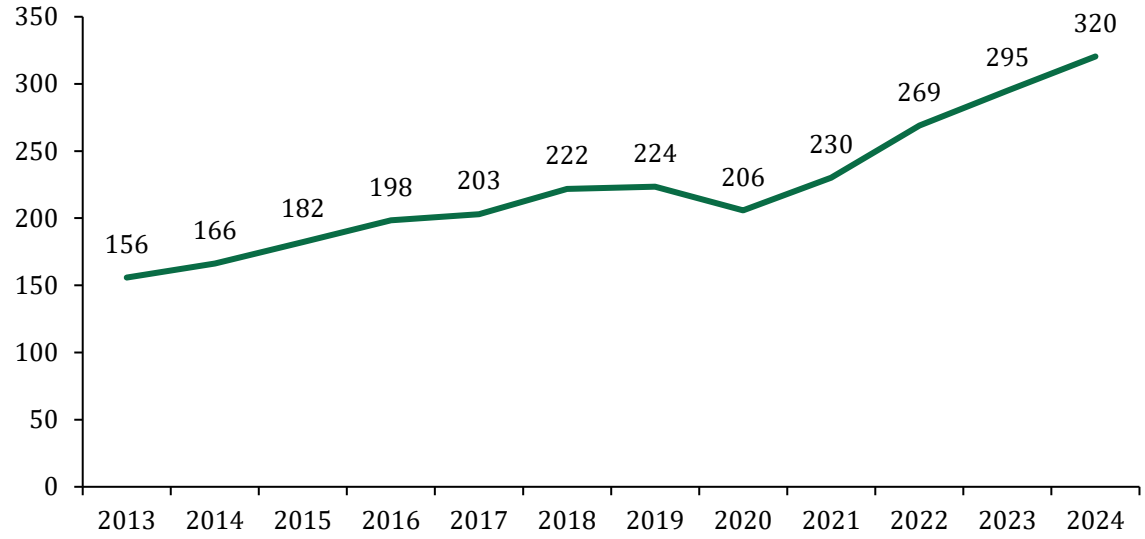
---

[21] Article L 2333-78.

[22] CGDD : Si l'on exclut les déblais et gravats, ce chiffre tombe à 549 kg/habitant/an. Si l'on ne considère que les déchets réellement produits par les ménages, en excluant les déchets d'entreprises collectés en même temps, on estime ce volume à environ 500 kg/habitant/an.
Les déchets ménagers en France: chiffres et enjeux pour l'environnement - notre-environnement

[23] Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Graphique 6 : Évolution du rendement de la redevance spéciale depuis 2013 (en M€)



Source : DGFiP, REI.

1.1.4. Les ressources issues du budget principal des collectivités demeurent un mode de financement marginal

Les collectivités territoriales peuvent enfin choisir de financer le SPGD par leur budget principal. Cette pratique est toutefois marginale, moins de 1 % des collectivités ayant décidé de faire reposer le financement du SPGD sur leur seul budget principal (à l'exclusion d'autres modes de financement)[24]. Selon l'Ademe, le financement du budget principal ne représenterait au total que 22,4 M€, soit 0,29 % du financement total en 2023.

1.2. La fiscalité incitative est associée à une réduction des déchets et des coûts mais son déploiement demeure lent en raison d'obstacles opérationnels et réglementaires

1.2.1. La tarification incitative constitue à ce stade un mode de financement minoritaire, qui ne concernait en 2024 que 231 EPCI ou syndicats, soit 8,4 millions d'usagers

Afin de faire mieux correspondre le coût supporté par les usagers en fonction de la quantité de déchets produite par ceux-ci, suivant l'application du principe « pollueur-payeur », les collectivités et EPCI ont la possibilité d'instituer une part dite incitative au sein de la TEOM ou de la REOM. Les collectivités qui ont préalablement institué la TEOM peuvent en effet y insérer, au bout d'un an, une part incitative[25]. Dans ce cas, une partie de l'assiette de cette taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMi) est fonction du volume ou du poids des déchets produits, ou encore du nombre d'enlèvements par les services de collecte. Les tarifs de la part incitative sont votés chaque année, sous la contrainte, prévue au niveau législatif, que le produit attendu de la part incitative soit compris dans une fourchette de 10 % à 45 % du produit total de la TEOM. La part non-incitative, quant à elle, est calculée selon les règles de la TEOM, en utilisant

[24] Ademe, 2025, *Référentiel des coûts du SPGD – données 2023*, page 29.

[25] Articles 1522 bis et 1636 B undecies du CGI.

les valeurs locatives cadastrales du local d'habitation ou professionnel concerné (*cf.* encadré 2). De même, la REOM peut inclure une part incitative correspondant à la quantité de déchets effectivement produite par l'usager, et non à une quantité estimée au travers d'un forfait[26]. On parle alors de redevance d'enlèvement des ordures ménagères incitative (REOMi).

En pratique, la mesure de la quantité de déchets produite, nécessaire au calcul de la part incitative, se traduit par deux modes de tarification principaux :

- la pesée permet de connaître très précisément la quantité de déchets jetée par chaque ménage mais elle coûte cher aux communes en investissement et fonctionnement ;
- la levée est moins directement liée à la quantité de déchets produite mais peut amener le citoyen à présenter son bac seulement quand il est plein, ce qui engendre des économies de collecte.

Des modèles mixtes, combinant tarification à la pesée et tarification à la levée, sont aussi envisageables.

Pour assurer le fonctionnement de cette tarification, les bacs de collecte et/ou les points d'apport volontaire sont équipés de puces, permettant aux bennes de collecte de les reconnaître et de comptabiliser ainsi le poids des déchets collectés, le nombre de levées réalisées, ou les deux ensemble.

Encadré 3 : Modalités de calcul de la tarification incitative : l'exemple de la communauté de communes Terres touloises

Une tarification incitative du service public de gestion des déchets a été instituée en 2014 au sein de la communauté de communes des Terres touloises sous la forme d'une TEOMi.

La taxe payée par le contribuable est constituée d'une part fixe et d'une part variable.

La part fixe est déterminée par le produit de la base foncière du local d'habitation ou professionnel concerné (c'est-à-dire sa valeur locative cadastrale) et du taux voté la collectivité.

La part variable dépend de la production de déchets de l'année précédant le recouvrement de la taxe :

- pour la collecte en conteneur accessible par badge nominatif, la tarification se fait au badgeage (sur la base de 1,20 € par badgeage) ;
- pour la collecte en porte-à-porte, la facturation se fait à la levée, selon la contenance du bac (par exemple 1,60 € par levée d'un bac de 80 litres ou 4,80 € par levée d'un bac de 240 litres).

À la différence des Terres touloises, certaines collectivités prévoient un « forfait » socle de nombre de levées qui s'ajoute à la part fixe de la taxe, la part incitative ne se déclenchant qu'une fois ce forfait de levée consommé par l'usager.

Source : Mission.

Les caractéristiques de la TEOMi et de la REOMi sont résumées dans le tableau 5 *infra*.

[26] Article L. 2333-76 du CGCT.

Tableau 5 : Comparaison entre TEOMi et REOMi

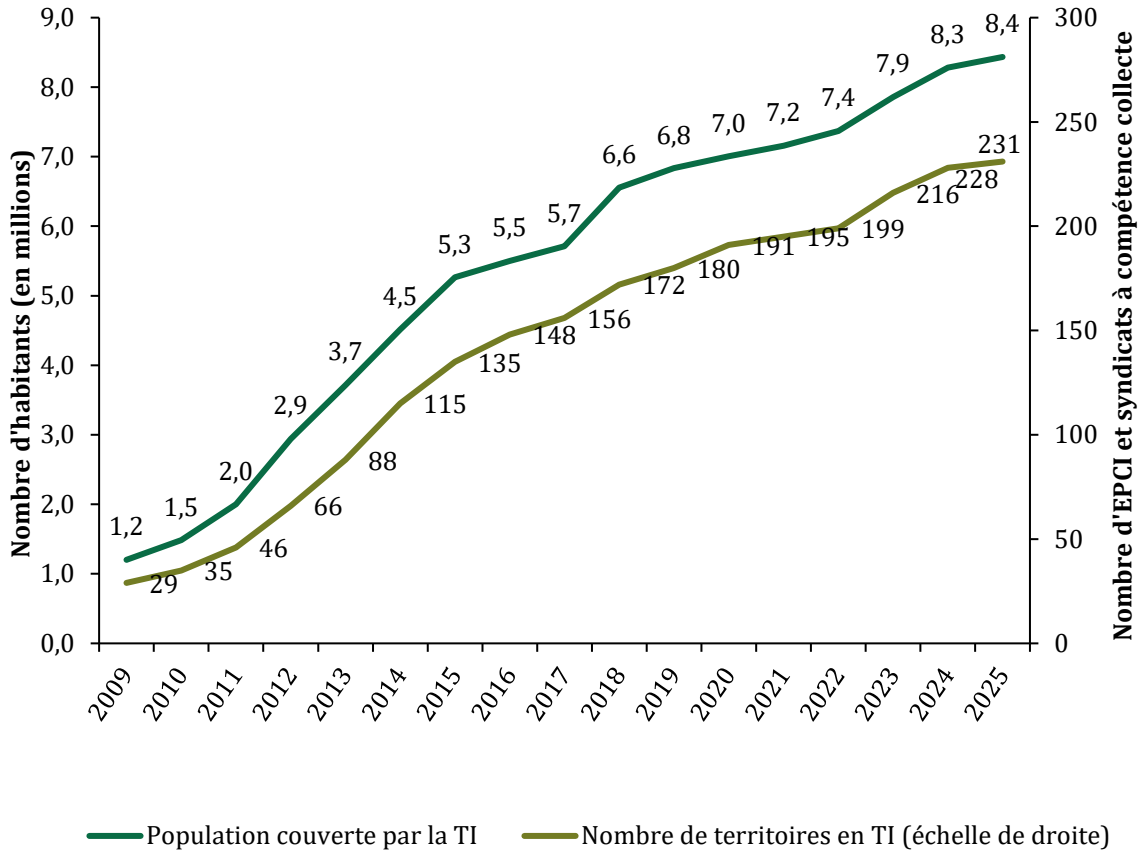
	TEOMi	REOMi
Financement	Impôt / taxe additionnelle au foncier bâti Tous les locaux sont assujettis même si l'occupant n'utilise pas le SPGD (sauf exonération de plein droit ou facultative sur délibération de la collectivité).	Redevance / facturation du service par la collectivité Seuls les usagers du service sont assujettis. Assujettissement sur option à la TVA.
Service	Service public à caractère administratif	Service public à caractère industriel et commercial
Fonctionnement	Service intégré dans la collectivité Personnel de droit public	Service individualisé Personnel de droit privé
Recouvrement	Réalisée par la direction départementale des finances publiques (DDFIP)[27] Prélèvement de 8 % de frais de gestion en plus du produit appelé par la collectivité - frais réduits à 3 % les 5 premières années de mise en œuvre d'une part incitative dans l'ensemble des communes d'un EPCI Les impayés sont pris en charge par le Trésor public Avance du Trésor public par 12èmes	Calcul et émission des factures par la collectivité Recouvrement par la DDFiP La collectivité assume les impayés
Équilibre du budget	Pas de budget annexe Pas d'obligation formelle d'équilibre	Budget annexe équilibré sauf pour les 4 premiers exercices

Source : Mission.

En 2025, seuls 231 EPCI ou syndicats avaient intégré une part incitative à leur TEOM ou leur REOM (36 en TEOMi et 195 en REOMi). Ces structures supra-communales représentent une population de 8,4 millions d'habitants (1,3 million pour la TEOMi et 7,2 millions pour la REOMi, selon l'Ademe). La tarification incitative reste donc minoritaire, malgré l'objectif de généralisation prévu à l'article L. 541-1 du code de l'environnement. La réglementation fixait ainsi un objectif de 15 millions d'habitants couverts par une tarification incitative en 2020 et 25 millions en 2025.

[27] Les montants en valeur absolue de la part incitative par local au cours de l'année précédente sont transmis aux services fiscaux avant le 15 avril de l'année d'imposition.

Graphique 7 : Évolution du nombre de territoires et d'habitants effectivement couverts par la TI



Source : Ademe.
Légende : TI=tarification incitative.

Le rendement de la TEOMi s'est élevé à 52,6 M€ en 2024[28]. La mission n'est pas parvenue à établir le montant associé à la seule REOMi, ce dernier étant le plus souvent disséminé dans le rendement total de la REOM dont disposent la DGFiP ou l'Ademe.

1.2.2. La mise en place de la tarification incitative est associée à une réduction des volumes de déchets de l'ordre de 5 % et à une amélioration du geste de tri, ainsi qu'à une maîtrise des coûts de gestion des déchets

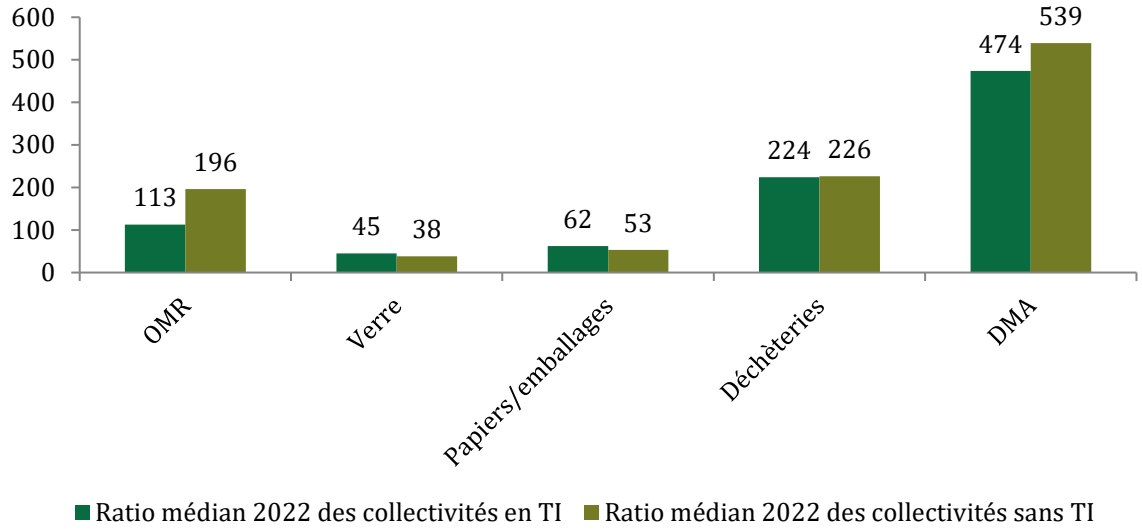
Les collectivités en tarification incitative présentent de meilleures performances en matière de production des déchets que la moyenne des collectivités françaises. Ces performances sont en particulier notables pour les flux suivants (*cf.* graphique 8) :

- La quantité médiane collectée, en kilogrammes par habitant, d'ordures ménagères résiduelles s'élève à 113 kg/hab./an dans les collectivités disposant d'une tarification incitative contre 196 kg/hab./an pour les collectivités ne disposant pas de TI ;
- les performances de collecte du tri sélectif sont meilleures dans les collectivités mettant en œuvre une tarification incitative, avec une quantité collectée médiane de 45 kg/hab./an pour le verre et 62 kg/hab./an pour les papiers et emballages contre respectivement 38 kg/hab./an et 53 kg/hab./an pour les collectivités ne disposant pas de TI ;

[28] DGFiP, REI.

- la quantité collectée médiane de déchets ménagers et assimilés est moins élevé de 12 % dans les collectivités disposant d'une TI, à 474 kg/hab./an, que dans celles n'en disposant pas, dont le ratio s'élève à 539 kg/hab./an[29].

Graphique 8 : Performance des collectivités en tarification incitative – ratio médian en kg/hab./an (données 2022)



Source : Référentiel des coûts du SPGD, données 2023, Ademe (2025). Légende : TI= tarification incitative ; OMR=ordures ménagères résiduelles ; DMA=déchets ménagers et assimilés. Note : comparaison hors habitats urbain et touristique.

Ainsi, dans l'ensemble, les collectivités mettant en œuvre une tarification incitative se caractérisent par une diminution importante des flux d'ordures ménagères résiduelles et une amélioration du tri sélectif. La quantité moyenne de déchets totaux reste toutefois d'un ordre de grandeur comparable à celui constaté dans l'ensemble des collectivités, en raison notamment de l'augmentation des flux liés aux apports en déchetterie dans les collectivités disposant d'une tarification incitative.

Les analyses de l'Ademe montrent par ailleurs que l'instauration d'une tarification incitative se traduit par une réduction rapide et importante des flux d'ordures ménagères résiduelles et d'une augmentation concomitante du tri sélectif. L'Ademe a ainsi étudié l'évolution des flux de déchets entre l'année suivant la mise en place d'une tarification incitative et l'année précédant son existence (années N-1 et N+1 par rapport à une mise en place en année N).

Ainsi, en moyenne, l'instauration d'une tarification incitative s'accompagne l'année qui suit sa mise en place de la réduction de 31 % des quantités d'ordures ménagères résiduelles collectées et **de 5 % des quantités de déchets ménagers et assimilés (*cf.* tableau 6)**[30]**.** En parallèle, le ratio de la collecte sélective progresse de + 17 % s'agissant des emballages et de + 6 % s'agissant du verre. Le ratio de collecte dans les déchetteries progresse quant à lui de 14 %.

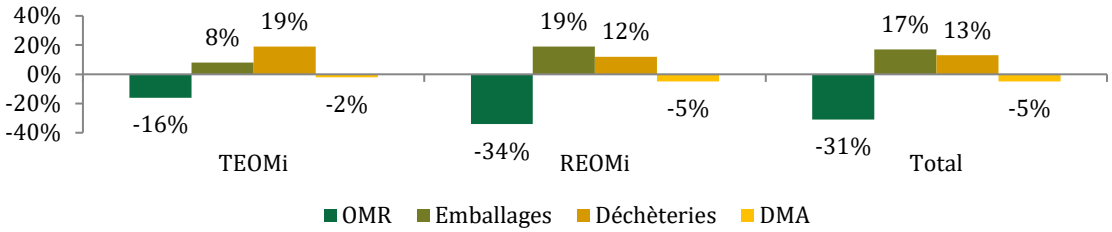
L'instauration d'une redevance incitative (REOMi) semble générer de meilleures performances que celle d'une taxe incitative (TEOMi). L'amélioration des ratios de collecte est en effet plus marquée pour les collectivités ayant mis en place une REOMi que dans celles disposant d'une taxe incitative TEOMi (*cf.* graphique 10). En particulier :

[29] Référentiel des coûts du SPGD, données 2023, Ademe (2025) – échantillon hors habitats urbain et touristique.

[30] Bilan des collectivités en tarification incitative au 1er janvier 2021, Ademe (2024).

- les quantités d'ordures ménagères résiduelles collectées diminue de 34 % dans les collectivités disposant d'une REOMi contre 16 % dans celles disposant d'une TEOMi ;
- la collecte sélective progresse de 19 % pour les emballages et 11 % pour les verre dans les collectivités disposant d'une REOMi contre 8 et 6 %, respectivement, dans celles disposant d'une TEOMi ;
- les quantités de déchets ménagers et assimilés diminuent de 5 % dans les collectivités disposant d'une REOMi contre 2 % dans celles disposant d'une TEOMi.

Graphique 9 : Évolution moyenne des ratios par flux à la suite du passage en tarification incitative



Source : Bilan des collectivités en tarification incitative au 1er janvier 2021, Ademe, 2024. Note : Les ratios sont calculés sur la base de l'année N-2 et de l'année N+1, l'année N constituant la première année de facturation de la tarification incitative.

La typologie d'habitat semble également avoir une incidence sur les performances de collecte liées à l'instauration d'une tarification incitative.

Ce constat s'applique en particulier dans les collectivités disposant d'une REOMi, où le ratio d'OMR diminue de 36 % en habitat rural contre 17 % en habitat urbain, tandis que la collecte sélective s'améliore de 26 % pour les emballages et 12% pour le verre dans le premier type d'habitat contre 9 % et 8 % dans le second type. Au global, le ratio de déchets ménagers et assimilés diminue de 6 % en habitat rural contre 5 % en habitat urbain.

Dans les collectivités disposant d'une TEOMi, ce constat apparaît plus nuancé. Comme dans le cas d'une REOMi, la diminution du ratio d'OMR est plus importante en habitat rural (- 15 %) qu'urbain (- 9 %). En revanche, la collecte sélective s'améliore de façon plus prononcée en habitat urbain (+ 9 % sur les emballages et +10 % sur le verre) qu'en habitat rural (+ 6 % et + 0 %, respectivement). Au global, la réduction des déchets ménagers et assimilés est plus importante en habitat urbain (-9 %) qu'en habitat rural (-7 %).

Ces constats de l'Ademe sont corroborés par les études académiques. À cet égard, l'analyse conduite par Robin Noyelle, Patricia Sala et Matthieu Glachant[31] étudie l'incidence de la mise en place d'une tarification incitative sur les flux de déchets ménagers sur la base d'un panel d'environ 2 600 EPCI entre 2009 et 2017. L'analyse met en lumière les résultats suivants :

- une réduction de 25 % des quantités d'ordures ménagères résiduelles ;
- une réduction de 9 % des déchets ménagers et assimilés ;
- une augmentation de 10 % des quantités de verre trié ;
- une augmentation de 20 % des quantités d'emballages collectés.

Ces ordres de grandeur sont comparables à ceux identifiés par l'Ademe dans ses analyses.

[31] An ex-post evaluation of the impact of pay-as-you-throw and local waste prevention plans on household waste in France, Robin Noyelle, Patricia Sala, Matthieu Glachant, 2023.

Tableau 6 : Évolution moyenne des ratios par flux à la suite du passage en tarification incitative

Type de TI	Type d'habitat	Nombre de collectivités	Évol. moyenne du ratio OMR	Évol. moyenne du ratio emballages	Évol. moyenne du ratio verre	Évol. moyenne du ratio déchetterie	Évol. moyenne du ratio DMA
RI	Rural	17	-36%	26%	12%	14%	-6%
	Mixte	23	-33%	14%	9%	9%	-4%
	Urbain	1	-17%	9%	8%	12%	-5%
	Total	*41*	*-34%*	*19%*	*11%*	*12%*	*-5%*
TEOMi	Rural	2	-15%	6%	0%	19%	-7%
	Mixte	6	-17%	9%	7%	24%	1%
	Urbain	1	-9%	9%	10%	-3%	-9%
	Total	*9*	*-16%*	*8%*	*6%*	*19%*	*-2%*
Total		**50**	**-31%**	**17%**	**10%**	**13%**	**-5%**

Source : Bilan des collectivités en tarification incitative au 1er janvier 2021, Ademe, 2024. Note : Les ratios sont calculés sur la base de l'année N-2 et de l'année N+1, l'année N constituant la première année de facturation de la tarification incitative. Légende : TI=tarification incitative ; évol.=évolution ; OMR=ordures ménagères résiduelles ; DMA=déchets ménagers et assimilés.

D'autres éléments que la tarification elle-même peuvent influencer les quantités de déchets produites par habitant dans le cadre de la mise en place d'une tarification incitative.

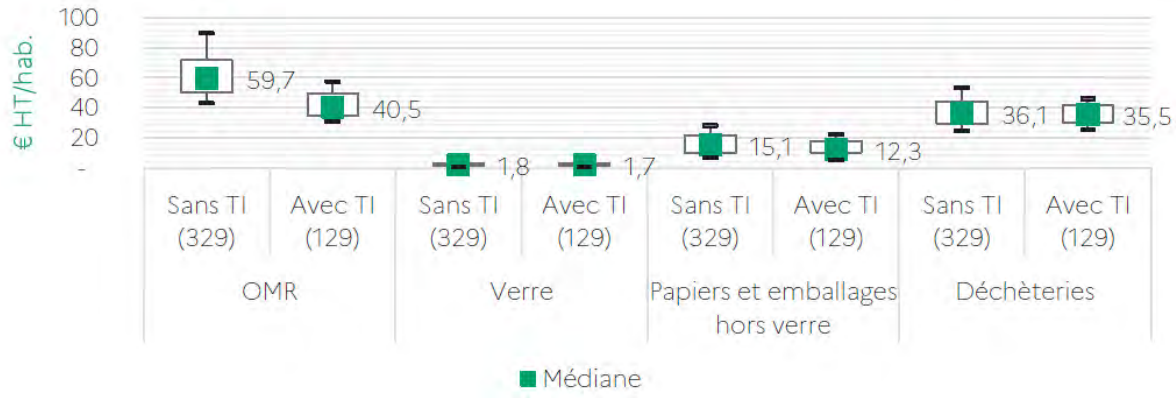
L'instauration d'une tarification incitative s'accompagne généralement de mesures d'évolutions du service. Celles-ci portent notamment sur un renforcement de la sensibilisation des usagers à la prévention et au tri, des changements de schéma ou de fréquence de collecte, une amélioration de l'accueil en déchetterie.

D'autres facteurs, externes ou liées aux mesures de prévention et de communication, peuvent également influencer la production de déchets. À cet égard, la mise en place de la collecte séparée de biodéchets, l'extension des consignes de tri ou des actions de communication ciblées peuvent contribuer à la réduction des flux d'ordures ménagères résiduelles. Une étude académique estime ainsi que la diminution des OMR est déjà de 8 % l'année précédant la mise en place de la tarification incitative, soit le tiers de l'effet total[32], suggérant que les actions de communication préalables à l'évolution de la tarification ont un effet important sur l'évolution des comportements des usagers du service public de gestion des déchets.

L'existence d'une tarification incitative est associée à un coût de gestion « tous flux » inférieur de 15 % à celui constaté dans les collectivités ne disposant pas de tarification incitative (*cf.* annexe I). Le coût complet médian est ainsi de 126 € HT/hab. dans les collectivités disposant d'une TI, contre 148 € HT/hab. sans TI (soit -22 € HT/hab.). La même tendance se retrouve sur le coût aidé HT : 98 € HT/hab. avec TI, contre 119 € HT/hab. sans TI (*cf.* graphique 10). L'effet principal à la baisse des coûts est porté par les OMR, dont le coût aidé HT médian par habitant passe de 59,7 à 40,5 € HT/hab. dans les collectivités ayant mis en place une tarification incitative (environ -19 € HT/hab). Les coûts aidés HT des papiers/emballages hors verre diminuent également (15,1 vs 12,3 € HT/hab.), alors que le verre (1,8 vs 1,7 € HT/hab.) et les déchetteries (36,1 vs 35,5 € HT/hab.) sont globalement comparables. En contrepartie, la TI génère des charges de structure légèrement plus élevées : 9,6 € HT/hab. avec TI contre 8,7 € HT/hab. sans TI, soit +1,2 € HT/hab. à la médiane, cohérent avec des besoins supplémentaires en facturation, SI et moyens humains.

[32] Robin Noyelle, Patricia Sala, Matthieu Glachant, 2020.

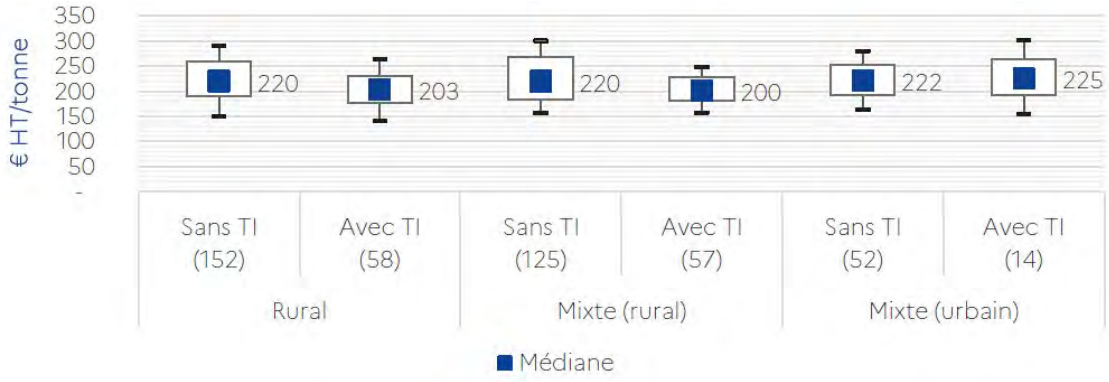
Graphique 10 : Coûts aidés HT par flux avec ou sans tarification incitative par habitant (2023, en €)



Source : Référentiel des coûts du SPGD, données 2023, Ademe (2025).

L'analyse des coûts rapportés à la tonne selon la typologie d'habitat confirme un niveau de coût moins élevé dans les collectivités en tarification incitative, à l'exception des collectivités situées en habitat mixte urbain. Ainsi, en habitat rural et mixte rural, les coûts par tonne sont de l'ordre de 10 % plus bas dans les collectivités ayant mis en place une tarification incitative (*cf.* graphique 11). En habitat mixte urbain, la différence de coût n'apparaît toutefois pas significative selon l'Ademe.

Graphique 11 : Coût aidés HT par habitat avec ou sans tarification incitative par tonne (2023, en €)



Source : Référentiel des coûts du SPGD, données 2023, Ademe (2025).

Le déploiement de la tarification incitative présente ainsi un potentiel de réduction des coûts du SPGD.

La mission a simulé l'incidence d'une extension de la tarification incitative. Elle a retenu l'hypothèse que l'extension reposait sur une transition de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) vers son pendant incitatif (TEOMi). La redevance d'enlèvement des ordures ménagères induit en effet une évolution importante en matière de gestion et la recommandation de la mission se concentre donc sur un passage à la TEOMi.

La mission a calculé la différence de coût aidé par habitant entre collectivités en TEOM et TEOMi. Elle s'est fondée sur les données de la matrice des coûts pour 2024 (*cf.* tableau 7). Il convient de noter que l'échantillon de collectivités en habitat urbain disposant d'une TEOMi est réduit dans la matrice (deux collectivités) de sorte que le caractère significatif des résultats pour ce type d'habitat doit être nuancé.

Tableau 7 : Différence de coût aidé des collectivités en TEOM et TEOMi par typologie d'habitat (2024)

Coût aidé €/hab.	OMR	Verre	Papier-emballages	Déchetteries
Collectivités en TEOM				
Rural	71,8	2,9	19,7	39,4
Mixte	68,2	2,4	16,6	39,3
Urbain	67,9	2,7	16,3	27,0
Collectivités en TEOMi				
Rural	53,7	2,0	16,4	40,1
Mixte	57,1	2,1	19,6	33,2
Urbain	65,3	1,8	16,9	27,8
Différence de coût aidé par habitant				
Rural	-18,1	-0,9	-3,2	0,7
Mixte	-11,1	-0,3	3,1	-6,1
Urbain	-2,6	-0,8	0,5	0,8

Source : Matrice des coûts 2024, calculs de la mission.

La mission a ensuite simulé le nombre d'habitants concernés par le passage de la TEOM à la TEOMi. Selon les données de l'enquête collecte de l'Ademe, 48,8 millions d'habitants relevaient d'une TEOM en 2024. Cette population a ensuite été ventilée entre les typologies d'habitat de manière homothétique à la répartition actuelle au sein de la matrice des coûts (*cf.* tableau 8). Dans cet exercice, les autres typologies d'habitat ont été ignorées pour faciliter les calculs. Ainsi, 42 % de la population figurant dans la matrice des coûts relevant d'un habitat mixte, la mission a considéré qu'une proportion équivalente s'appliquait aux 48,8 millions d'habitants en TEOM.

Tableau 8 : Répartition de la population par typologie d'habitat (2024)

Habitat	Population matrice	Proportion (hors « autre »)
Rural	9 325 655	16 %
Mixte	24 425 834	42 %
Urbain	17 704 605	30 %
Urbain dense	6 692 228	12 %
Autre	2 813 881	N.A.

Source : Matrice des coûts 2024, calculs de la mission.

La mission a enfin appliqué le différentiel de coût par habitant par flux à la population concernée par le passage en TEOMi dans chaque typologie d'habitat (*cf.* tableau 9). Les coûts totaux diminuent de manière significative pour les OMR, où le différentiel de coût est le plus élevé. Ils diminuent dans une ampleur moindre pour la collecte sélective du verre. Pour la collecte du papier et la gestion des déchetteries, les coûts évoluent de manière différenciée selon les typologies d'habitat. La hausse des coûts dans certains cas s'explique par la hausse des tonnages consécutive à l'amélioration du tri engendrée par la tarification incitative.

Au total, sur la base d'un passage à la TEOMi de l'ensemble de la population en TEOM :

- les coûts diminueraient de 168 M€ en habitat rural ;
- les coûts diminueraient de 113 M€ en habitat mixte ;
- les coûts diminueraient de 16 M€ en habitat urbain, mais la taille de l'échantillon de référence en TEOMi invite à considérer ce résultat comme non significatif.

Tableau 9 : Incidence sur le coût aidé total d'un passage de la TEOM à la TEOMi (2024)

Passage de TEOM en TEOMi		Incidence sur les coûts totaux (en M€)				
Habitat	Population concernée (en million d'hab.)	OMR	Verre	Papier-emballages	Déchetteries	Total
Rural	7,8	-141	-7	-25	6	-168
Mixte	20,5	-87	-2	24	-48	-113
Urbain	20,5	-20	-6	4	6	-16

Source : Mission, sur la base de la matrice des coûts 2024.

1.2.3. La tarification incitative peut présenter des effets redistributifs entre ménages et une augmentation, limitée, des dépôts sauvages

1.2.3.1. L'application plus large du principe « pollueur-payeur » dans le cadre de la tarification incitative induit des effets redistributifs entre les ménages

Dans le cadre d'une tarification classique, sous le régime de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la contribution des ménages est dissociée de la quantité de déchets produite et est fonction des caractéristiques, et notamment de la taille, du local d'habitation qu'ils occupent. Dans ce contexte, la composition et l'âge des membres du foyer, les habitudes de consommation ou les gestes de tri (respect des règles de tri sélectif, tri des biodéchets, compostages) n'ont qu'une incidence limitée (par exemple car la taille du foyer est corrélée à un logement plus grand et donc à une taxe plus élevée), voire aucune incidence sur le montant de la contribution du ménage au financement du service public de gestion des déchets. La tarification incitative permet d'établir un lien entre le montant de la contribution et la quantité de déchets produite, mais, dans le cas de la REOMi, ce montant est seulement forfaitisé selon le type de foyer et non individualisé (*cf.* 1.1.2 *supra*).

L'instauration d'une tarification incitative modifie la répartition de la charge entre les ménages :

- des ménages de petite taille (célibataires, couples sans enfants) vers les ménages de plus grande taille (familles) ;
- à taille de ménage équivalente, des ménages présentant les niveaux de consommation les moins importants vers les ménages qui consomment le plus ;
- des ménages impliqués dans le tri des déchets (qu'il s'agisse du respect des consignes de tri ou du compostage individuel, par exemple) vers les ménages qui trient moins ou ne trient pas.

Ces effets redistributifs doivent être anticipés préalablement à la mise en place d'une tarification incitative. D'une part, il importe de calibrer l'ampleur du caractère incitatif de la tarification à l'aune de ces effets redistributifs et selon l'objectif recherché du point de vue des incitations (à ce stade, le droit autorise de fixer la part incitative dans une fourchette allant de 10 % à 45 % du produit total de la taxe, ce qui permet de moduler les effets redistributifs). D'autre part, des mesures de communication apparaissent nécessaires pour expliquer aux ménages les évolutions possibles de leur facture d'enlèvement des ordures ménagères, à service inchangé.

À ce titre, le manque de lisibilité de l'avis de TEOM transmis aux usagers du SPGD peut constituer un frein à la compréhension et à l'appropriation de la fiscalité incitative. En effet, la TEOM figure sur l'avis de taxe foncière, peu lisibles pour certains contribuables, quand bien même le montant de TEOM dû apparaît sur une ligne séparée. De plus, les informations relatives à la part incitative de la taxe, le cas échéant, figurent dans le cadre d'informations en deuxième page dudit avis, et se réduisent au montant de la part incitative de la TEOM sans détailler les modalités de calcul, notamment le nombre de levées de bac ou le poids des ordures collectées (*cf.* encadré 4). Au surplus, l'usager constate l'impact effectif de l'évolution de sa production de déchets avec un décalage d'un an, compte tenu des règles d'établissement de la taxe foncière. À cela s'ajoute enfin une dernière limite liée au fait que l'avis de taxe foncière est adressé au propriétaire, et n'est donc pas visible du locataire, qui est pourtant l'usager du service de gestion des déchets.

Encadré 4 : La place des parts fixe et variable de la TEOM dans l'avis de taxe foncière

Les collectivités ayant choisi de mettre en œuvre une part incitative de la TEOMi doivent faire connaître à la DGFIP, avant le 15 avril de l'année d'imposition, le montant en euros de cette part incitative par local au cours de l'année précédente. Un fichier d'appel, nommé « LOCTIOM », leur est fourni à cet effet par la DGFIP, qui l'intègre ensuite aux chaînes de recouvrement de la taxe foncière. Le montant de part incitative est alors indiqué en deuxième page, dans la cellule d'informations (« la taxe sur les ordures ménagères comprend une part incitative de… »), sans précision du mode de calcul adopté par la collectivité.

Source : Mission ; DGFiP.

1.2.3.2. Les risques d'un surcroît de dépôts sauvages apparaissent limités

La tarification incitative peut générer une augmentation des dépôts sauvages. Le but recherché par les contrevenants est de réduire la quantité de déchets comptabilisée au titre de la part incitative de la taxe ou de la redevance. L'Ademe[33] relève par exemple que les territoires en tarification incitative font face à des dépôts sauvages trois fois plus nombreux et importants que les territoires témoins (0,14 dépôt sauvage par habitant et par an dans les premiers territoires contre 0,05 dans les seconds). Ces dépôts sauvages peuvent varier, du simple emballage abandonné sur la voie publique - selon Citeo[34], environ 1 % des emballages ménagers mis en marché, soit 6,4 millions d'emballages, seraient abandonnés chaque jour - à des dépôts concentrés, comme les déchets issus de chantier par exemple. Ces dépôts de déchets en dehors des infrastructures de collecte constituent non seulement une menace pour la biodiversité[35], mais également un coût pour la collectivité chargée de leur enlèvement, pour un budget annuel moyen de 59 210 €, qui peut varier en fonction de nombreux paramètres tels que la typologie de l'habitat ou encore la présence d'espaces boisés[36]. L'Île de France, qui a fait de la lutte contre les dépôts sauvages le premier objectif de son plan régional de prévention et de gestion des déchets, mentionne un chiffre entre 7 et 13 €/hab.

[33] Ademe, 2024, *Bilan des collectivités en tarification incitative au 1er janvier 2021.*

[34] IT_ETUDE-00008_DELAGE_2024-11-14_w.pdf page 28.

[35] Sénat, 25 février 2022, rapport d'information n° 552 (2021-2022) au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, relatif aux décharges sauvages.

[36] Ademe, 2019, *Caractérisation de la problématique des dépôts sauvages.*

Le lien entre tarification incitative et dépôts sauvages doit cependant être nuancé. L'Ademe souligne tout d'abord dans son étude sur la tarification incitative que, compte tenu des faibles quantités en jeu, le constat d'un nombre plus élevé de dépôts sauvages dans les collectivités en tarification incitative ne remet pas en cause le bénéfice global de cette dernière sur la production de déchets. De surcroît, bien que le nombre d'infractions liées aux dépôts sauvages constatés par la gendarmerie ait augmenté de 85 % entre 2017 et 2021, ces dépôts masquent toutefois un civisme environnemental assez répandu – 80 % des habitants en zone rurale jugent par exemple inacceptable le fait de jeter des déchets sur la voie publique[37] - qui explique que nombre de collectivités optant pour la tarification incitative ne constatent pas de hausse du nombre de dépôts sauvages au moment de l'instauration de cette nouvelle tarification.

1.2.4. Le déploiement de la tarification incitative est freiné par des contraintes réglementaires et opérationnelles

Au plan réglementaire, les conditions du déploiement de la tarification incitative sur le territoire d'un EPCI ou d'une commune sont strictement définies par la loi. L'article 1522bis du CGI prévoit ainsi les règles suivantes :

- un régime dérogatoire pour les zones d'habitat collectif denses : la tarification incitative peut ainsi ne pas être instituée dans le territoire des communes membres dont la proportion de logements situés dans des immeubles collectifs est supérieure à 20 % du nombre total de logements dans chacune de ces communes ;
- une limitation temporaire au zonage de la tarification incitative : en effet, la tarification incitative peut être instituée dans une ou plusieurs parties du territoire des communes ou de l'EPCI pour une durée maximale de sept ans. Au-delà de cette durée, elle doit être étendue à l'ensemble du territoire, sauf si la commune décide de la supprimer.

Au plan opérationnel, la mise en place de la tarification incitative suppose une planification à moyen terme et des investissements. Si les collectivités sont libres de déterminer les modalités et le calendrier de mise en œuvre de la tarification incitative, les étapes suivantes correspondent au cas le plus communément rencontré :

- la mise en place d'une tarification incitative s'accompagne d'études de faisabilité en amont, permettant notamment de préciser les impacts attendus, du point de vue du volume des déchets et des coûts du service ;
- elle suppose la passation de marchés pour la collecte ou d'avenants aux marchés en cours (en raison par exemple de l'incidence attendue d'une augmentation de la collecte sélective et d'une baisse des ordures ménagères résiduelles), ainsi que l'achat et l'équipement en puces de bacs de collecte, des enquêtes de comportement, des actions de prévention et l'achat de logiciel de gestion ;
- une phase de comptabilisation réelle « à blanc » est généralement réalisée pendant plusieurs mois, voire une année, afin de tester le service et de sensibiliser la population.

L'ensemble du processus, depuis les études de faisabilité jusqu'à la première facturation des usagers, peut ainsi représenter de l'ordre de trois à quatre années de préparation, et un coût moyen total de 62,7 € par habitant, qui recouvre pour l'essentiel :

- le coût des études de faisabilité, s'élevant en moyenne à 1,41 € par habitant ; et

[37] Institut Terram, nov. 2024, *Les ruraux face aux déchets sauvages : principes, pratiques, attentes.*

- le coût de la mise en œuvre de la tarification incitative et des investissements associés, s'élevant en moyenne à 61,3 € par habitant, mais pouvant varier fortement, de 17,01 € à 327,79 € par habitant[38] (*cf*. tableau 10).

Tableau 10 : Coûts des investissements nécessaires à la mise en œuvre de la TI selon la typologie du territoire (en €/habitant)

Typologie du territoire	Coût de l'investissement (€/habitant)
Urbain	41,7
Mixte	61,2
Rural	63,7

Source : Mission, sur la base de données de l'Ademe.

La mission a réalisé une estimation du coût de mise en place de la tarification incitative si celle-ci devait être généralisée. En se fondant sur les coûts par habitants mentionnés *supra*, appliqués à la population n'étant pas encore couverte par une tarification incitative, il ressort que le coût de mise en place serait de :

- 1,1 Md€ pour les territoires ruraux ;
- 0,9 Md€ pour les territoires mixtes
- 1,2 Md€ pour les territoires urbains (*cf*. tableau 11).

Ce coût correspond à un coût initial de mise en œuvre, réparti sur plusieurs années. Il peut en outre être minoré par le fait que certaines dépensent peuvent déjà être incluses dans le budget des collectivités (par exemple les dépenses de ressources humaines dédiées à la communication).

L'estimation pour les territoires urbains présente toutefois des biais méthodologiques importants dans la mesure où le coût par habitant de référence ne repose que sur la situation de deux collectivités. Sa généralisation à l'ensemble des territoires urbains pose donc un problème de représentativité et de fiabilité.

Tableau 11 : Simulation des coûts de passage à la TI selon la typologie de territoire

Population et coût	Territoire urbain	Territoire mixte	Territoire rural	Total
Population non couverte par la TI (en M d'habitants)	27,60	14,79	16,93	59,32
Coût des études de faisabilité (en €/hab)	1,41	1,41	1,41	
Coût agrégée études (en M€) **	16	16	16	49
Coût opérationnel (en €/hab)	41,7 *	61,2	63,7	
Coût agrégé opérationnel (en M€)	1 152 *	905	1 078	3 135
Coût de mise en place (en €/hab)	42,1	62,6	65,1	
Coût total agrégé (en M€)	1 169	921	1 078	3 184

Source : Mission, d'après des données de l'Ademe.

*Note : * : la fiabilité du coût de l'investissement en territoire urbain mentionné dans le tableau est très limitée en raison de la faible taille de l'échantillon considéré, seuls deux EPCI urbains en TI ayant pu être retenus (cf. supra).*

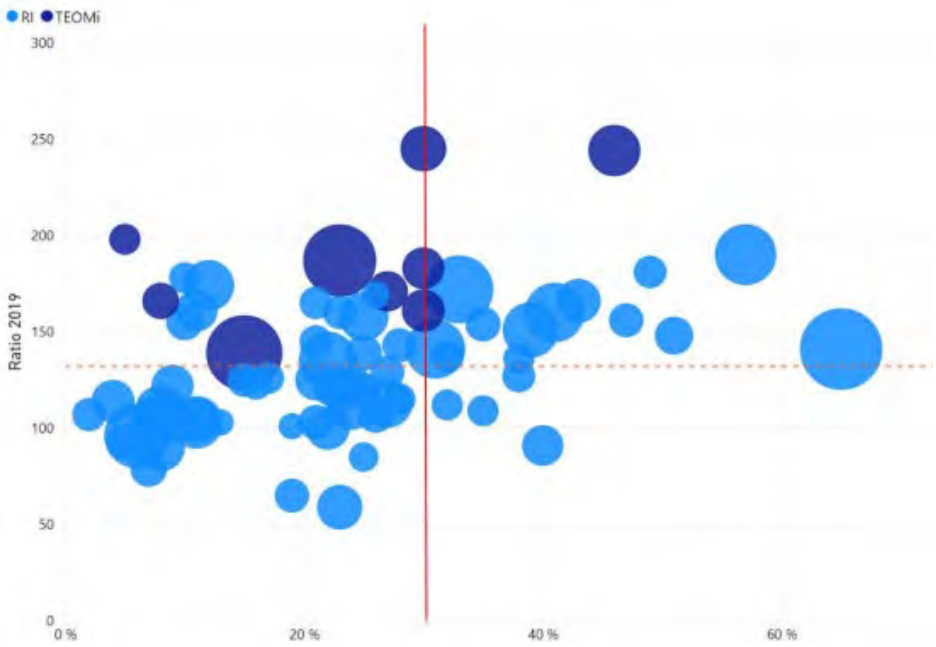
*Note : ** : le coût agrégé des études est calculé sur la base de de 33 millions d'habitants car 35 millions ont déjà été couverts par une étude, selon l'Ademe.*

Un des principaux freins au déploiement de la tarification incitative est lié au traitement de l'habitat collectif.

[38] Source : Ademe.

Au sein des collectivités en tarification incitative, les ratios d'OMR les plus bas sont constatés dans les collectivités présentant les taux d'habitat collectif les plus faibles (*cf*. graphique 12). Le mode de facturation de la TEOMi en habitat collectif peut en effet limiter son incidence sur la réduction des OMR, même si d'autres facteurs explicatifs existent (par exemple, le compostage est plus courant en habitat individuel que collectif, ce qui contribue à faire diminuer relativement le ratio d'OMR en habitat rural ou mixte). À titre illustratif, au sin de la communauté de communes Terres Touloises, évoquée *supra*, la production d'OMR varie fortement entre habitat collectif (197 kg/hab./an) et habitat individuel (152 kg/hab./an).

Graphique 12 : Comparaison de l'impact de l'habitat collectif sur les ratios d'OMR par habitant dans les EPCI ayant mis en place une TEOMi ou une REOMi



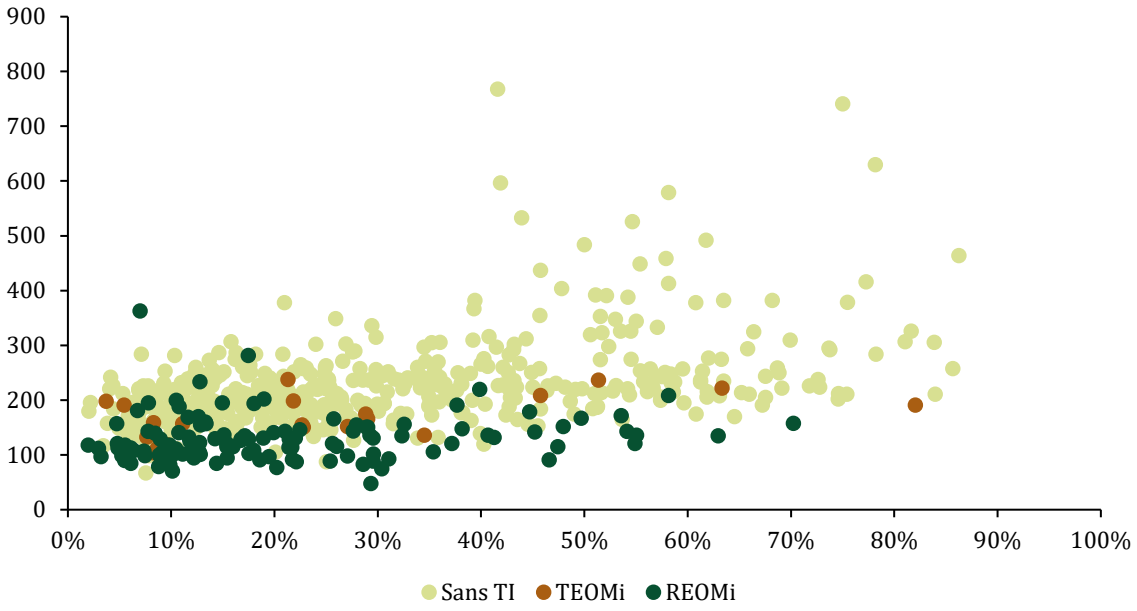
Source : Bilan des collectivités en tarification incitative au 1er janvier 2021, Ademe (2024).
Note : l'échantillon concerne des collectivités situées en milieu mixte ou urbain, ayant mis en œuvre effectivement, soit depuis plus de deux ans, une tarification incitative au 1er janvier 2019, opérée à la levée/dépôt ou au poids.
Note de lecture : la taille des cercles est proportionnelle à la population des EPCI étudiés.

En habitat collectif, la collecte des déchets repose en effet sur des bacs de collecte partagés qui ne permettent pas d'individualiser la production de déchets et donc le montant de la taxe ou de la redevance. Des solutions techniques d'individualisation existent, tels que des bacs de comptage. Pour les tous petits collectifs et sur demande du gestionnaire, une facturation directe aux locataires et la mise en place de bacs individuels peuvent également être envisagées[39]. Toutefois, la mise en place de ces solutions s'avère coûteuse et complexe, si bien que les collectivités préfèrent le plus souvent procéder à une mutualisation des factures au niveau des copropriétés ou des bailleurs. En effet, la réglementation prévoit par défaut que la quantité de déchets produite pour un ensemble de locaux est répartie entre eux, *via* le bailleur ou le syndic gestionnaire, par la collectivité au prorata de leur valeur locative foncière retenue pour l'établissement de la TEOM.

[39] Ademe, 2012, *Habitat collectif et tarification incitative : pourquoi ? comment ?*, page 38.

L'analyse du ratio d'OMR en fonction de la part d'habitat collectif montre cependant que les collectivités en tarification incitative (TEOMi et REOMi) présentent une situation plus favorable que les autres collectivités. Elles se situent en effet dans la fourchette basse des ratios d'OMR, en particulier pour les collectivités en REOMi et y compris pour des taux d'habitat collectif élevés (*cf.* graphique 13). L'échantillon permet également de constater que des collectivités présentant une densité d'habitat collectif élevé ont mis en place une tarification incitative, bien qu'elles soient peu nombreuses. Parmi celles-ci, la métropole du Grand Besançon fait figure de précurseur dans la mise en place d'une tarification incitative, en vigueur depuis 2012 (*cf.* encadré 5).

Graphique 13 : Relation entre la part d'habitat collectif (en % - en abscisses) et la production d'OMR (en kg/hab. – en ordonnées)



Sources : Ademe, matrice des coûts (ratio OMR/hab. par EPCI) ; DGFIP (% d'habitat collectif par commune, agrégé au niveau EPCI avec pondération selon la population de chaque commune) ; Insee (données population 2022).

Note : l'échantillon retenu pour ce graphique comprend la majorité des EPCI pris en compte par l'Ademe pour son analyse des coûts du SPGD, soit 576 EPCI dont 136 en tarification incitative (116 en REOMi et 20 en TEOMi).
Lecture : Une collectivité en REOMi, dont le taux d'habitat collectif de 70 %, présente un ratio d'OMR de 158 kg/hab.

Encadré 5 : La mise en place d'une redevance incitative en zone dense : le cas de Besançon

Le cas de la collectivité de Grand Besançon métropole est régulièrement cité parmi les exemples de collectivités précurseurs dans la mise en place d'une tarification incitative.

Le Grand Besançon regroupe 68 communes et 196 000 habitants, avec une densité d'habitat collectif de 65 % sur le territoire de la métropole et de 86 % pour la seule ville de Besançon.

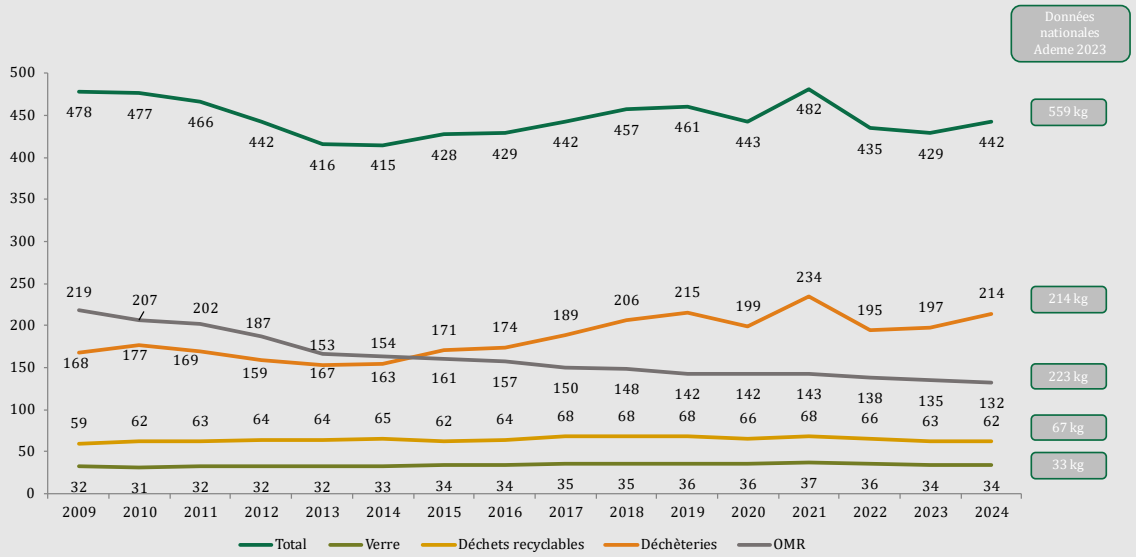
La tarification incitative repose sur une redevance incitative. Initié en 2008, le projet a été mis en œuvre à partir de 2012. La mise en place de la tarification incitative a nécessité un effort important de communication, en amont du projet et de manière continue par la suite.

La redevance est constituée d'une part fixe « abonnement », fonction du volume du bac et du niveau de service, et d'une part variable, payée au poids et à la levée. La facturation des usagers en habitat collectif se fait sur la base des bacs collectifs mis à disposition, à travers le bailleur ou le syndic, qui doit ensuite répercuter le coût sur les charges courantes de l'immeuble.

Entre 2009 et 2024, les tonnages de déchets collectés par habitant au sein de la métropole du Grand Besançon ont reculé de – 8 % et se situent à un niveau 20 % inférieur au niveau national. La réduction des OMR est la plus importante (- 40 % entre 2009 et 2024) et le tonnage collecté par habitant est inférieur de 40 % à celui constaté au niveau national.

Évolution des tonnages de déchets dans la métropole du Grand Besançon

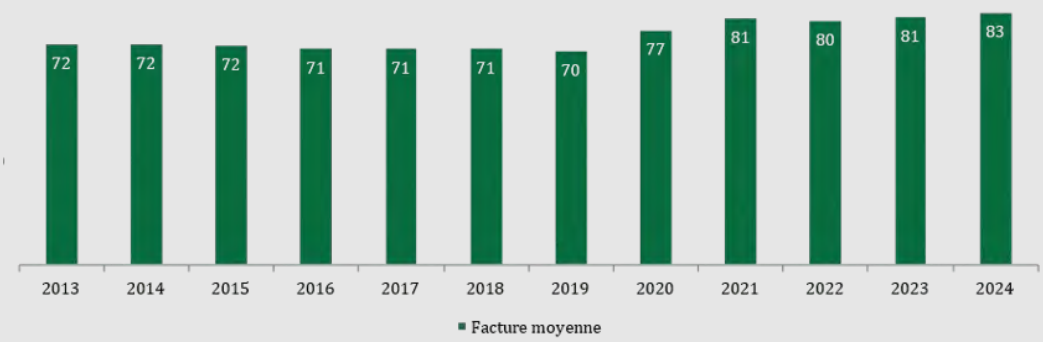
(en kg/hab./an)



Le coût du service supporté par les usagers est resté maîtrisé depuis l'instauration de la tarification incitative. Entre 2013 et 2014, la facture moyenne des ménages a progressé de + 14 %, soit un niveau inférieur à l'inflation cumulée sur la période, pour atteindre 83 €HT par an et par habitant en 2024, contre 131 €HT par an et par habitant dans les communes en TEOM la même année.

Évolution du montant de la facture moyenne des ménages de Grand Besançon Métropole

(en €HT/habitant/an)



Source : Mission, Grand Besançon Métropole.

2. L'application du principe « pollueur-payeur », *via* le financement des éco-organismes, est imparfaite et se traduit par une contribution encore inférieure aux coûts supportés par le SPGD

2.1. Les éco-organismes, structurés autour de 18 filières de responsabilité élargie du producteur, sont un acteur central de la gestion des déchets

Les filières spécialisées, dites à « responsabilité élargie du producteur » (REP), contribuent au financement de la gestion des déchets. Prévu à l'article L. 541-10 du code de l'environnement, le principe de responsabilité élargie permet d'obliger une personne physique ou morale mettant sur le marché des produits générateurs de déchets de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent. Il s'applique dans le cadre de « filières » de produits mis sur le marché, listées à l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement.

La structuration des filières REP a permis de mettre en application le principe de « pollueur-payeur » dans le secteur de la gestion des déchets. Ces filières visent en effet à faire contribuer les metteurs en marché au moyen d'éco-contributions, prélevées sur la vente des produits selon un barème propre à chaque filière : elles s'élèvent par exemple à 35 centimes d'euro par kilogramme d'emballages plastiques, 1,4 centime par kilogramme pour le verre ou encore 25 centimes pour le kilogramme de brique en papier carton.

Au nombre de 18 en 2025, ces filières sont structurées autour d'une ou plusieurs sociétés à but non lucratif, aussi appelées éco-organismes (*cf*. tableau 12).

Ces éco-organismes, chargés d'assurer la répartition des financements entre producteurs et gestionnaires des déchets, sont agréés par l'État pour six ans sur la base d'un cahier des charges arrêté par voie réglementaire (*cf*. encadré 6). Leur gouvernance est assurée par conseil d'administration rassemblant les metteurs en marché adhérents, qui chargent l'éco-organisme de contractualiser en aval avec les collectivités territoriales afin de les soutenir dans la gestion de la fin de vie des produits.

L'intervention des éco-organismes peut revêtir deux formes :

- soit opérationnelle, en assurant eux-mêmes la collecte et le traitement des déchets ; en contractant avec les opérateurs privés de gestion des déchets pour prendre en charge l'ensemble de la gestion des déchets relevant de la filière concernée et la responsabilité juridique et financière associée. Dans ce cas (comme celui de la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques – D3E – par exemple), le rôle des collectivités est souvent limité à la collecte (le plus souvent, par accueil en déchetteries). L'éco-organisme prend en charge, directement ou grâce à un prestataire privé, l'enlèvement en déchetteries et l'ensemble du traitement, assumant par conséquent les aléas sur le cours des matériaux et les difficultés du recyclage ;
- soit financière, en contribuant au financement des acteurs qui opèrent la gestion des déchets, et notamment des collectivités chargées du SPGD, pour leurs activités de collecte, tri ou traitement, comme auprès des acteurs du réemploi et de la réparation. Dans ce cas (comme celui de la filière des emballages ménagers par exemple), les collectivités sont soutenues financièrement, dans le cadre d'une contractualisation avec l'éco-organisme, pour collecter les déchets recyclables, les trier, les conditionner, et les remettre aux recycleurs.

À ce stade, c'est un modèle mixte qui prédomine dans la plupart des filières REP en France où coexistent des éco-organismes opérationnels et des éco-organismes financeurs.

Annexe II

Tableau 12 : Tonnages et soutiens versés par filière REP en 2023

Type de produits	Année des données	Mise sur le marché (kt ou unités)	Collecte (kt)	Ecocontributions perçues (M€)	Soutiens versés aux collectivités (M€)
Ameublement	2023	3 057,1	1 292,2	308,3	9,52
Bateaux	2023	8 769 unités	2 978 unités	1,39	N.C.
Bâtiment - Catégorie 1	(Cat. 1) 2023	120 043,6	2 528,1		
Bâtiment - Catégorie 2	(Cat. 2) 2023	9 721,7	23,0	120,8	N.C.
Bricolage et jardin	2023	333,3	15,7	21,8	0,37
Dispositifs médicaux perforants (standards)	2023	1,5	1,1	12,6	N.C.
Dispositifs médicaux électroniques	2023	0,2	0,1	0,9	N.C.
Emballages ménagers	2023	5 479,4	4 122,0	983,8	784,5
Équipements électriques et électroniques ménagers	2023	1 965,2	844,5	323,1	34,8
Équipements électriques et électroniques professionnels	2023	352,8	165,2	25,9	0
Jouets	2023	147,6	4,5	30,4	0,037
Lubrifiants	2023	383,3	239,0	39,6	0,24
Médicaments	2023	3 035,2 millions d'unités	8,5	13,1	N.C.
Papiers	2022	1 083,4	955,3	68,0	71
Piles et accumulateurs portables	2023	36,6	20,1	19,8	0,12
Piles et accumulateurs Automobiles	2023	123,5	174,9	nc	N.C.
Piles et accumulateurs industriels	2023	189,1	17,8	nc	N.C.
Pneus	2023	556,5	533,1	100	N.C.
Produits chimiques pyrotechniques	2023	0,082	0,04	0,92	N.C.
Produits chimiques – Petits appareils extincteurs	2023	1,7	0,5	0,7	N.C.
Produits chimiques – CAT. 3 à 10	2023	4 641,9	51,0	53,2	4,59
Sport et loisirs	2023	126,5	7,5	32,8	0,37
Tabac	2023	44 954 millions d'unités	N.C.	15,4	20,8
Textiles, linges, chaussures	2023	811,4	267,9	101,5	0,94
Véhicules	2022	1,88 million d'unités	1 336,0	N.C.	N.C.

Source : Ademe, Mémo des REP, données 2023.

Encadré 6 : Exemple du cahier des charges filière à responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique

Le cahier des charges de la filière des emballages ménagers, imprimés papiers et papiers à usage graphique (ou « EMB/PAP ») vise à transposer les objectifs européens de recyclage des déchets ménagers à l'échelle de la filière et à détailler l'organisation de celle-ci.

Dans cette perspective, le cahier des charges impose à tout éco-organisme agréé de réduire :

- la production de déchets, à hauteur de 15 % d'ici 2030 par rapport à 2010 ;
- la production de déchets des bouteilles pour boissons en plastique à usage unique, à hauteur de 50 % d'ici 2030 et par rapport à 2010 ;
- la production de déchets d'emballages ménagers en plastique à usage unique, à hauteur de 20 % d'ici 2025 par rapport à 2010.

L'éco-organisme doit également atteindre des cibles de taux de recyclage des produits mis en marché. Ces cibles sont annuelles et déclinées par matériau.

Cibles de taux de recyclage des emballages et papiers mis en marché, détaillées par matériaux (2024-2029)

Taux de recyclage						
Matériau	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**
Aluminium	42 %	50 %	52 %	54 %	56 %	58 %
Acier	78 %	80 %	81 %	82 %	83 %	84 %
Papier / Carton	68 %	75 %	77 %	79 %	81 %	83 %
Papier carton complexé	61 %	69 %	71 %	72 %	74 %	76 %
Plastique	40 %	50 %	51 %	52 %	53 %	54 %
Verre	78 %	80 %	82 %	84 %	86 %	88 %
Tous emballages	63 %	65 %	66 %	67 %	68 %	69 %

L'éco-organisme doit s'assurer annuellement du respect des trajectoires et, lorsque celles-ci ne sont pas atteintes, mettre en œuvre les actions de correction nécessaires.

Pour ce faire, l'éco-organisme dispose d'un levier financier qui lui permet d'agir sur la production et le traitement des emballages ménagers.

- **En amont, le cahier des charges permet à l'éco-organisme de fixer pour ses adhérents un niveau de contribution financière (une « éco-contribution ») qui lui assure des produits suffisants pour faire face à ses obligations**. Pour les emballages, les éco-contributions reposent au minimum sur une contribution au poids par matériau et sur une contribution par unité de vente au consommateur (UVC). S'y ajoutent des primes et des pénalités en fonction des performances des emballages, afin d'inciter à leur éco-conception et de faciliter leur recyclage ou leur réemploi. Dans cette perspective, l'éco-organisme contribue à des projets de recherche et développement publics ou privés visant à développer l'écoconception et la performance environnementale des emballages et papiers.
- **La contribution versée par les metteurs en marché permet à l'éco-organisme de prendre en charge, en aval, une partie des coûts du service de collecte et traitement** des emballages ménagers et papiers graphiques. La prise en charge se fait selon un barème déterminé par la direction de supervision des REP de l'Ademe et actualisé annuellement depuis 2025 (*cf. infra*), « *sur la base des coûts de référence d'un service public optimisé de gestion tel qui permet notamment d'atteindre les objectifs de recyclage [...] tout en intégrant un objectif de performance économique* ».

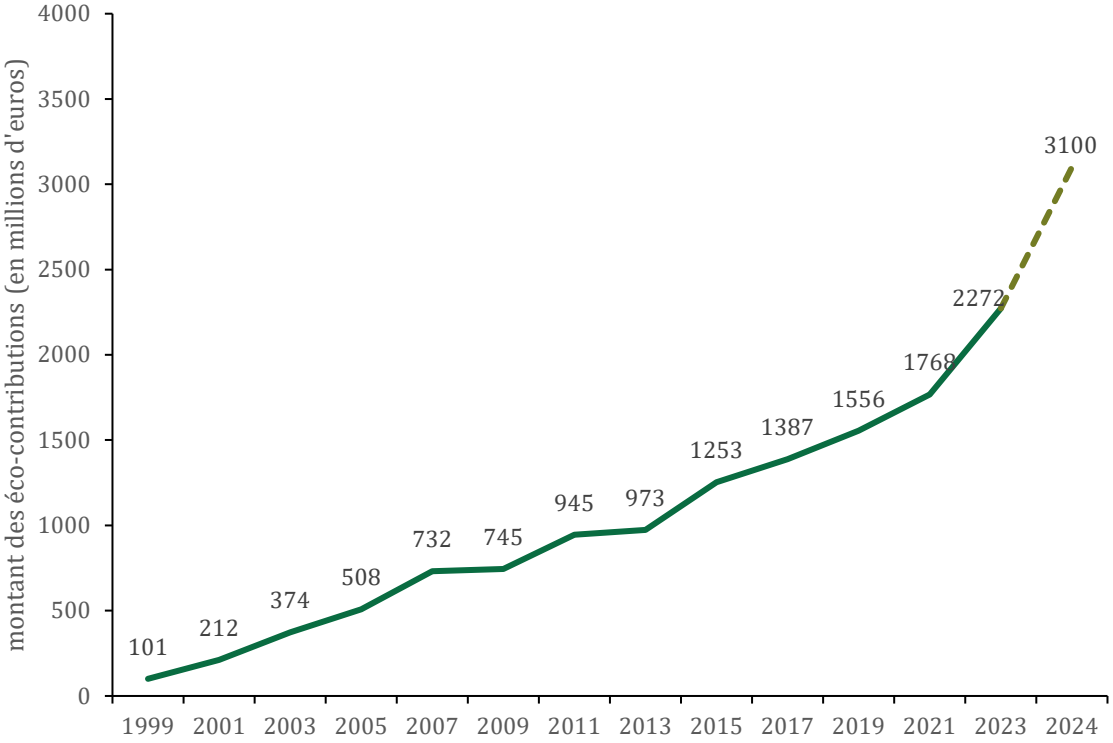
Pour assurer un fonctionnement équitable de la filière, l'éco-organisme met en place des comités opérationnels pluripartites, à savoir : un comité technique du réemploi visant à organiser une concertation sur les gammes standards d'emballages réemployables ; un comité technique de l'éco-conception qui s'assure que « les primes et pénalités sont fondées sur des critères de performance environnementale pertinents » ; un comité technique du recyclage, « chargé d'assurer une concertation sur les exigences et standards techniques de gestion des déchets ».

Source : Arrêté du 7 décembre 2023 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique.

L'augmentation du barème, couplée à l'accroissement du nombre de filières REP, a contribué à la progression du montant des éco-contributions. Celles-ci sont passées de 1,0 Md€ en 2012 à 2,3 Md€ en 2023 (*cf.* graphique 14). En 2022, quatre éco-organismes concentraient 88 % de ces éco-contributions : Citeo (1 Md€, au titre de la filière « emballages ménagers »), Ecomaison (282,4 M€, au titre des filières « éléments d'ameublement, articles de bricolage et de jardin, jouets »), Ecosystem (272,5 M€, au titre des filières « éléments électriques et électroniques et produits chimiques ») et Ecologic (103,3 M€ au titre des filières « équipements électriques et électroniques, articles de bricolage et de jardin, articles de sport et de loisirs »).

Selon la direction générale de la prévention des risques (DGPR), cette hausse devrait se poursuivre et le montant des éco-contributions atteindre 3,1 Md€ en 2024. Surtout, la DGPR anticipe une forte accélération du montant des éco-contributions à horizon 2029, à hauteur de 8,0 Md€[40], afin de se conformer aux objectifs fixés par la loi Agec, notamment (*cf.* graphique 14).

Graphique 14 : Éco-contributions perçues par l'ensemble des filières REP réglementées depuis 1999 (en M€)



Source : Ademe (données jusqu'en 2023) ; Mission d'après les données DGPR.
Note : Les données sont constatées jusqu'en 2023 et prévisionnelles pour 2024 ;

[40] « Performances et gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur », IGF, IGEDD, CGE, juin 2024, page 9 ;

2.2. Les soutiens versés par les éco-organismes aux collectivités représentent 10 % des ressources consacrées à la gestion des déchets

Les soutiens versés par les éco-organismes aux collectivités chargées de la gestion des déchets ont représenté 927 M€ en 2023, soit près de 10 % des ressources que ces dernières consacrent à la gestion des déchets. Ces soutiens sont principalement concentrés dans trois filières, qui représentaient à elles-seules 890,3 M€ en 2023[41] (*cf.* tableau 13) :

- emballages ménagers (784,5 M€) ;
- papiers graphiques (71 M€) ;
- équipements électriques ou électroniques (34,8 M€) ;

Compte tenu de son périmètre limité aux déchets ménagers et assimilés relevant du service public de gestion des déchets, la mission n'a pas analysé l'ensemble des filières de responsabilité élargie du producteur.

Au sein du périmètre des déchets ménagers et assimilés, la filière des emballages ménagers et papiers graphiques recouvre la majeure partie du gisement et des soutiens versés par les éco-organismes. Les autres filières REP relevant des DMA donnent lieu à des modes de gestion spécifiques impliquant de manière plus marginale l'intervention du SPGD, par exemple dans le cas de certaines collectes spécialisées réalisées en déchetterie, ou ne l'impliquant pas du tout, par exemple dans le cas d'un apport volontaire des produits usagés en magasin.

Tableau 13 : Montant des éco-contributions perçues et des soutiens versés aux collectivités par les éco-organismes (2023)

Filière REP	Éco-contributions perçues (en M€)	Soutiens versés aux collectivités (en M€)
Emballages ménagers	983,8	784,5
Papiers graphiques	68,0	71,0
DEEE	323,1	34,8
Tabac	15,4	20,8
Ameublement	308,3	9,5
Produits chimiques	53,2	4,6
Textile	101,5	0,9
Sports et loisirs	32,8	0,4
Lubrifiants	39,6	0,2
Piles	19,8	0,1

Source : Ademe ; CGEFI.
Légende : REP=responsabilité élargie du producteur ; DEEE=déchets d'équipements électriques ou électroniques.
Note : Ce tableau n'inclut pas certaines dépenses des filières REP, comme les fonds réemploi et réparation, les redevances versées à l'Ademe, ainsi que les actions de communication et de sensibilisation.

L'écart entre les éco-contributions perçues par les éco-organismes et les soutiens versés aux collectivités, qui s'observe dans l'ensemble des filières, selon des ampleurs très variables, a deux explications :

- le décalage temporel imposé mécaniquement aux éco-organismes entre le recueil de l'adhésion de metteurs en marché (mesurée en parts de marché), et la contractualisation avec le volume correspondant de collectivités territoriales (mesuré en millions d'habitants) ;
- l'obligation faite aux éco-organismes, en cas de non-atteinte de leurs objectifs du cahier des charges, de provisionner les sommes qui auraient été nécessaires à l'atteinte de ces mêmes objectifs, afin de les consacrer à des appels à projets en direction des collectivités territoriales.

[41] Source : Ademe, *Memo REP 2023*, 2025.

Les soutiens versés par les éco-organismes sont déterminés dans les cahiers des charges de chaque filière et portent autant sur le fonctionnement que sur l'investissement.

Dans le cas de la filière des emballages ménagers, qui constitue la principale filière du champ des déchets ménagers et assimilés, les aides financières versées par les éco-organismes sont calculées en fonction :

- des tonnes collectées au titre de la collecte sélective (soutien aussi appelé « tarif unitaire de soutien à la collecte sélective et au tri ») ;
- de la performance du recyclage ;
- du niveau de valorisation énergétique des emballages issus des refus de tri ou, jusqu'en 2027, des OMR.

Citeo estime que d'ici 2030, les tonnes collectées augmenteront faiblement chaque année, et que le coût brut évoluera légèrement à la hausse, concluant que le soutien de la filière aux collectivités devrait rester relativement stable d'ici 2030.

Ce soutien peut être modulé par l'insertion, dans les contrats, de clauses de performance en fonction des résultats de la collecte sélective. Le rapport IGF-IGEDD de 2024 sur les filières REP proposait de mieux différencier ces clauses en fonction de la typologie des territoires, en particulier des caractéristiques de l'habitat. En effet, le coût aidé de gestion des déchets varie fortement selon l'habitat, passant de 81 € hors taxe (HT) en milieu rural à 152 € HT en zone d'habitat touristique, pour une moyenne de 98 € HT par habitant. Dans ce contexte, les collectivités territoriales dont les coûts sont les moins couverts par les soutiens des éco-organismes risquent de voir leurs performances environnementales plafonner à un niveau inférieur à la moyenne nationale. Ce risque est réel puisque le coût moyen aidé de la gestion des déchets en collecte sélective demeure supérieur (282 € HT par tonne) au coût moyen aidé de la gestion des ordures ménagères résiduelles (253 € HT par tonne), ce qui peut constituer une désincitation pour les collectivités à développer la collecte sélective.

Afin d'améliorer la qualité et les performances du service, les éco-organismes soutiennent également l'investissement des collectivités, de manière proportionnelle au retard de la filière par rapport aux objectifs du cahier des charges. Cela se traduit par exemple par un appui financier aux collectivités pour les actions de sensibilisation qu'elles mènent auprès des citoyens, ou encore pour les accompagner dans la mise en place de la tarification incitative et/ou de dispositifs de collecte sélective dite hors foyer, c'est-à-dire dans l'espace public.

2.3. Les modalités de calcul des soutiens des éco-organismes sont complexes et sous-estiment la réalité des coûts supportés par les collectivités

2.3.1. Les modalités de calcul du soutien à la tonne collectée, qui visent à inciter les collectivités à la performance, sont complexes, nuisant à la lisibilité du mécanisme et à son acceptabilité pour les collectivités

Les soutiens à la tonne collectée, à la performance et à l'investissement constituent les principaux soutiens en termes de montants versés. En 2024, ces trois types de soutiens ont ainsi représenté 91 % du total des soutiens versés aux collectivités territoriales par les éco-organismes de la filière des emballages ménagers, soit 889 M€ sur un total versé de 981 M€ (*cf*. tableau 14). Le soutien à la collecte sélective et au tri, qui se fonde sur le tonnage des déchets recyclables collectés par le SPGD, a quant à lui représenté 627 M€ en 2024, soit 64 % de l'ensemble des soutiens versés par les éco-organismes de la filière.

Tableau 14 : Répartition des soutiens aux collectivités locales dans la filière emballages ménagers (en M€)

	2020	2021	2022	2023	2024
Soutien à la collecte sélective et au tri	350	386	423	529	627
Soutien à la performance du recyclage	102	120	137	176	172
Autres soutiens	180	144	126	86	92
Soutien à l'investissement (montants engagés)	4	33	48	27	90
Total	636	683	734	818	981

Source : Ademe.

Note : les autres soutiens portent sur la valorisation énergétique des emballages dans les refus issus des centres de tri (SVE refus), la communication, ou encore le dispositif des ambassadeurs du tri.

Le soutien à la tonne collectée vise à couvrir le coût supporté par le SPGD au titre de la collecte sélective. Cette règle découle de l'application du principe « pollueur-payeur », par lequel les metteurs en marché doivent couvrir les externalités liées à la commercialisation de produits générant des déchets.

Le code de l'environnement (article L. 541-10-2) prévoit que les contributions financières versées par le producteur à l'éco-organismes couvrent les coûts supportés par le service public de gestion des déchets selon une acception large. En application de cet article, les coûts suivants doivent être pris en charge au titre de la responsabilité élargie du producteur :

- les coûts de prévention, de la collecte, du transport et du traitement des déchets ;
- les coûts de ramassage et de traitement des déchets abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions du présent chapitre, lorsque le cahier des charges de la filière le prévoit ;
- les coûts relatifs à la transmission et la gestion des données nécessaires au suivi de la filière ainsi que ceux de la communication inter-filières ;
- les autres coûts nécessaires pour atteindre les objectifs quantitatifs ou qualitatifs fixés par le cahier des charges.

Les modalités de prise en charge par les éco-organismes des coûts supportés par le SPGD sont fonction des coûts de référence d'un service de gestion optimisé (article L. 541-10-18 du code de l'environnement). La notion de service de gestion optimisé implique que les coûts de référence doivent correspondre à une gestion efficiente, sans que le code de l'environnement ne précise les critères permettant de définir cette efficience. Ces coûts de référence doivent en outre tenir compte de la vente des matières traitées.

En outre, une quote-part de prise en charge est spécifiquement déterminée pour les coûts supportés par le service public de gestion des déchets d'emballages ménagers et de papiers. Pour cette filière, l'article D. 543-350 du code de l'environnement fixe un niveau de prise en charge par les éco-organismes à hauteur de 80 % des coûts de gestion des déchets d'emballages ménagers et de 50 % des coûts de gestion des déchets d'imprimés papiers et de papiers à usage graphique.

Pour ce qui concerne la filière des emballages ménagers et papiers graphiques, les coûts de référence d'un service de gestion optimisé sont précisés dans le cahier des charges fixé par arrêté ministériel. L'arrêté portant cahier des charges précise que le calcul des coûts de référence est fondé sur le service public de gestion des déchets optimisé établi par l'Ademe (*cf.* encadré 7). Les coûts de référence sont calculés par l'Ademe de manière différenciée pour chaque matériau concerné et figurent dans une note explicative appelée « *note de calcul pour l'évaluation en 2024 des coûts unitaires et des enveloppes de soutien dans le cadre d'un service optimisé de collecte et de tri des déchets d'emballages ménagers et de papiers graphiques en métropole* ». Ils sont ensuite retranscrits dans le cahier des charges de la filière Il résulte alors de ces coûts de référence un barème déterminant un niveau de soutien, exprimé en euros par tonne de déchets collectés, utilisé dans le cadre du soutien à la tonne collectée versé par les éco-organismes (*cf. supra*) : par exemple, le soutien à la tonne de plastique collecté fait l'objet d'une contribution de l'éco-organisme de 776 €/tonne (*cf.* tableau 15). Ces coûts sont révisés sur une base annuelle selon une méthodologie établie par l'Ademe.

Tableau 15 : Barème du tarif unitaire de soutien à la collecte sélective et au tri dans la filière des emballages ménagers

Matériau	Acier	Aluminium	Papier carton non complexé	Papier carton complexé	PCM	Plastique	Verre
En €/t	73	470	177	352	107	776	8

Source : Arrêté du 7 décembre 2023 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs des emballages ménagers, des imprimés papiers et des papiers à usage graphique. Version au 19 décembre 2025 Légende : PCM=papiers-cartons en mélange à trier.

Encadré 7 : Modalités de calcul du coût d'un service optimisé par l'Ademe pour la filière des emballages ménagers et papiers graphiques

Le calcul du coût optimisé par l'Ademe, en application du cahier des charges de la filière des emballages ménagers et papiers graphiques et de l'article L. 541-10-18 du code de l'environnement, est précisé dans une note publiée sur une base annuelle par la direction de la supervision des filières de responsabilité élargie du producteur.

L'Ademe réalise en premier lieu des estimations de tonnages recyclés pour la filière, en utilisant des projections des quantités de produits mis sur le marché ainsi que des hypothèses de taux de recyclage. Un tonnage collecté est recalculé en appliquant un taux de refus moyen au tonnage recyclé.

L'Ademe établit ensuite un référentiel de coûts pour l'ensemble de la chaîne de gestion.

Elle modélise un dispositif de collecte théorique qui retient en particulier les hypothèses suivantes pour les emballages ménagers et papiers graphiques :

- une collecte multi-matériaux (qui couvre à ce stade environ 70 % de la population) ;
- des modes de collecte mixtes (porte à porte, apport volontaire, points de regroupement) sur la base de la répartition observée ;
- des fréquences de collecte normées (par exemple entre une collecte par semaine et une collecte toutes les deux semaines en habitat rural et mixte rural) ;
- des coûts de collecte calculés en retenant dans la base SINOE les collectivités dont les performances de collecte sélective (en kg/hab) sont supérieures à la médiane ;

Pour la collecte du verre, l'Ademe retient une méthode similaire en ne considérant comme référence que la collecte intégralement réalisée en apport volontaire.

Les coûts de tri sont estimés en modélisant un parc de centres de tri. Cette modélisation intègre les coûts d'amortissement des infrastructures (en se fondant par exemple sur un coût théorique d'emprunt à 20ans), les autres coûts fixes, les coûts variables, dont le personnel (en utilisant des hypothèses sur le nombre d'employés par poste de travail) et les coûts de refus de tri.

Les coûts de transports sont également modélisés en fonction des densités de population, du nombre de centres de tri et d'un coût horaire de transport.

Des prix de reprise sont enfin calculés sur la base de la moyenne des prix de reprise sur les trois dernières années disponibles.

Le croisement de ces coûts avec les tonnages modélisés permet de calculer des coûts globaux du système optimisé pour les emballages légers, le papier et le verre (*cf*. tableau 16).

Les coûts par tonne sont ensuite déduits de ces tonnages et coûts globaux. Le calcul suppose toutefois des retraitements pour ne conserver que les coûts et tonnages relevant de la collecte sélective (et excluant donc les coûts de collecte hors foyer et en ventilant une partie des coûts de tri).

Il en résulte un coût de la collecte sélective de 715 €/tonne recyclée pour les emballages légers et de 281 €/tonne pour les papiers graphiques. Ces coûts correspondent à ceux utilisés par les éco-organismes dans le calcul du soutien à la tonne versé aux collectivités.

Il convient de noter que ces coûts de référence sont différents de ceux figurant dans le cahier des charges (*cf*. tableau 7 *supra*). En effet, le cahier des charges présente des coûts actualisés pour tenir compte de l'évolution des prix. L'actualisation est réalisée sur la base d'une méthode prévue par l'Ademe reposant sur l'utilisation d'indices de prix sectoriels.

Source : Ademe, note de calcul pour l'évaluation en 2024 des coûts unitaires et des enveloppes de soutien dans le cadre d'un service optimisé de collecte et de tri des déchets d'emballages ménagers et de papiers graphiques en métropole.

Tableau 16 : Synthèse des tonnages et coûts de référence du service optimisé de l'Ademe pour la filière emballages ménagers et papiers graphiques

Tonnages et coûts du système optimisé	Emballages légers	Papiers	Total emballages + papiers	Verre
Tonnages collectés (kt)				
EMBL et PAP issus de la CS	2 031	781	2 812	N.A.
EMBL et PAP issus du HF corbeilles	16	3	19	N.A.
Métaux issus des mâchefers	240	N.A.	240	N.A.
Cartons de déchetterie	330	N.A.	330	N.A.
Verre issu de la CS	N.A.	N.A.	N.A.	2 232
Verre issu du HF corbeilles	N.A.	N.A.	N.A.	5
Total	**2 617**	**784**	**3 401**	**2 237**
Tonnages recyclés (kt)				
EMBL et PAP issus de la CS	1 569	718	2 287	N.A.
EMBL et PAP issus du HF corbeilles	12	2	14	N.A.
Métaux issus des mâchefers	240	N.A.	240	N.A.
Cartons de déchetterie	330	N.A.	330	N.A.
Verre issu de la CS	N.A.	N.A.	N.A.	2 232
Verre issu du HF corbeilles	N.A.	N.A.	N.A.	5
Total	**2 151**	**720**	**2 871**	**2 237**
Coût du système optimisé en M€				
Coûts de pré-collecte CS (a)	85	8	93	53
Coûts de collecte CS (b)	610	92	702	113
Coûts de collecte HF corbeilles (c)	14	1	15	1
Coûts de transport (d)	50	6	56	N.A.
Coûts de tri (excl. refus) (e)	529	92	621	N.A.
Coûts de refus (f)	37	4	41	N.A.
Coûts des cartons de déchetterie (g)	51	N.A.	51	N.A.
Coûts complets (a+b+c+d+e+f+g)	**1 376**	**203**	**1 579**	**168**
Coûts des mâchefers	55	N.A.	55	N.A.
Recettes de reprise	262	53	315	43
Total coûts nets	**1 169**	**150**	**1 319**	**124**

Source : Ademe, note de calcul pour l'évaluation en 2024 des coûts unitaires et des enveloppes de soutien dans le cadre d'un service optimisé de collecte et de tri des déchets d'emballages ménagers et de papiers graphiques en métropole.

Le coût d'un service optimisé représente donc un coût théorique du service, applicable de manière uniforme à l'ensemble des collectivités dans le cadre du calcul du soutien à la tonne collectée. Son caractère « optimisé » et l'application d'une quote-part de prise en charge des coûts (80 % pour les emballages et 50 % pour les papiers graphiques) visent à maintenir des incitations à l'amélioration de la performance du service.

La lisibilité de ce système pour l'ensemble des parties prenantes, et en premier lieu pour les collectivités, est faible. La mission a constaté que le degré d'appropriation des modalités de calcul du coût du service optimisé était limité, y compris pour les administrations directement impliquées dans la gouvernance des filières REP. Cette insuffisante appropriation, qui résulte de la complexité de ces modalités de calcul :

- ne permet pas aux collectivités d'évaluer leur propre performance de gestion au regard du coût du service optimisé, à rebours de la logique d'incitation voulue par la méthode d'optimisation et l'application d'une quote-part de 80 % et 50 % du coût ;
- bride en outre la réflexion sur l'adéquation des modalités de calcul du coût du service optimisé avec l'objectif de faire contribuer les metteurs en marché *via* l'application du principe pollueur-payeur. En effet, l'Ademe dispose d'un rôle central dans le paramétrage du mécanisme alors que l'intervention des administrations centrales apparaît limitée.

Or, les modalités de construction du coût du service optimisé ont des conséquences financières très importantes pour les collectivités. Comme indiqué *supra*, les soutiens à la tonne collecté ont représenté 627 M€ en 2024 et ce montant découle directement de la méthodologie de calcul du coût du service optimisé.

2.3.2. Les modalités de calcul du coût du service optimisé se traduisent par un niveau de prise en charge par les éco-organismes limité à environ 70 % du coût effectif supporté par les collectivités, affaiblissant ainsi le principe « pollueur-payeur »

La mission a souhaité comparer le coût du service optimisé calculé par l'Ademe au coût effectif de gestion supporté par les collectivités.

Le coût effectif de gestion peut être calculé à partir de la matrice des coûts de l'Ademe. Les collectivités reportent en effet dans l'application SINOE les coûts liés à la gestion (en incluant la collecte et le traitement) des papiers et emballages, hors verre. Ce coût correspond à la collecte sélective et au tri des déchets ainsi collectés. La mission s'est fondée sur les matrices renseignée en 2023 transmises par l'Ademe, en excluant l'outre-mer et la Corse. **L'échantillon ainsi constitué regroupe 890 collectivités, pour un coût moyen hors taxe de 591 €/t. Un calcul alternatif, proposé par l'Ademe sur la base du référentiel, qui porte sur la France hexagonale et la Corse, retient un coût effectif en 2023 pour la collecte sélective de 619 €/t.**

Le coût de gestion calculé de cette manière n'est pas directement comparable aux coûts de référence de l'Ademe :

- d'une part**,** les coûts de référence distinguent les emballages ménagers d'un côté et les papiers de l'autre. Dès lors, un coût moyen pondéré par les tonnages recyclés ou collectés doit être recalculé. La note explicative de l'Ademe mentionnée *supra*, en date d'août 2023 au titre de 2024, indique des coûts de référence de 715 €/t recyclée pour les emballages ménagers et de 281 €/t recyclée pour les papiers. Sur la base de tonnages recyclés respectifs de 1 569 t et 718 t, il en résulte un coût moyen pondéré au titre de la collecte sélective de 579 €/t ;
- d'autre part, le coût de référence de l'Ademe au titre de la collecte sélective intègre le coût des cartons de déchetterie qui n'est pas comptabilisé dans le coût effectif renseigné dans la matrice des coûts. Ce coût doit donc être retraité du calcul du coût de référence (en ne conservant ainsi que les items (a), (b), (d), (e) et (f) du tableau 16).

En outre, la comparaison comporte un biais lié à l'évolution des prix. La matrice des coûts retrace les coûts effectifs supportés par les collectivités en 2023. Le coût de référence, quant à lui, est calculé sur la base de tonnages de référence pour 2024, des coûts de pré-collecte et de collecte pour 2021, des coûts de transport, de transfert et de tri pour 2022 et des coûts de gestion des refus de tri pour 2021. L'Ademe propose dans sa note d'actualisation du coût de référence un facteur d'actualisation pour 2024 se fondant sur des indices de prix pour les différentes étapes de la gestion (pré-collecte, collecte, transport, transfert, tri). Les taux d'actualisation proposés pour 2024 s'élèvent ainsi à 6,8 % pour les emballages légers et à 7,1 % pour les papiers. Pour autant, la comparaison de coûts réels 2023 avec des coûts théoriques, actualisés pour 2024, crée un biais dans l'analyse, de sorte que la mission conservera dans ce qui suit une base de coûts « non-actualisée » et une base « actualisée ».

Enfin un élément additionnel doit être pris en compte. Comme prévu dans le code de l'environnement, une quote-part de 80 % et 50 % du coût de gestion respectif des emballages ménagers et papiers doit être appliquée au coût de référence. Le coût optimisé pondéré utilisé pour déterminer le soutien à la tonne doit donc être calculé en tenant compte de ces quotes-parts respectives.

Il résulte de cette analyse un coût optimisé pondéré, après application des quotes-parts de 80 % et 50 %, de 503 €/tonne s'agissant du coût non-actualisé et de 537 €/t s'agissant du coût actualisé (*cf*. tableau 17). Le coût optimisé pondéré serait ainsi compris entre 81 % et 87 % du coût effectif renseigné par les collectivités dans la matrice des coûts en retenant le coût effectif de l'Ademe (619 €/t) ou entre 85 % et 91 % en retenant le coût effectif calculé par la mission (sur un périmètre plus restreint).

Tableau 17 : Calcul du coût de référence moyen pondéré au titre de la collecte sélective – sur la base des tonnes recyclées (2023)

Coût optimisé (tonnes recyclées)		
	Emballages	Papier
Tonnages recyclés (t)	1 569	718
Coût du système optimisé (hors cartons de déchetterie) en M€	1 311	202
Coût / tonne recyclée en €/t	836	281
Part respective emballages/papier	69 %	31 %
Coût optimisé moyen pondéré (tonnes recyclées) en €/t		662
80% (emballages)-50% (papiers) du coût moyen pondéré optimisé en €/t		503
Coût optimisé en % du coût effectif @ 619 €/t		81%
Coût optimisé en % du coût effectif @ 591 €/t		85 %
Taux d'actualisation	6,8 %	7,1%
Coût / tonne recyclée actualisé en €/t	892	301
Coût optimisé moyen pondéré actualisé (tonnes recyclées) en €/t		707
80% (emballages)-50% (papiers) du coût moyen pondéré optimisé en €/t		537
Coût optimisé en % du coût effectif @ 619 €/t		87 %
Coût optimisé en % du coût effectif @ 591 €/t		91 %

Source : Mission, d'après des données de l'Ademe.

Il ressort de cette analyse que le coût optimisé utilisé pour calculer le soutien à la tonne versé par les éco-organismes aux collectivités territoriales serait légèrement inférieur (de l'ordre de 10 %) au coût effectif moyen renseigné par ces dernières dans la matrice des coûts.

Il convient toutefois de souligner que l'Ademe utilise dans son calcul du coût de référence les tonnes recyclées plutôt que les tonnes collectées. Or, le coût de gestion effectivement supporté par les collectivités est calculé sur la base de l'ensemble des tonnes collectées, et pas seulement les tonnes recyclées : de fait, la collectivité supporte les coûts de collecte et de traitement des déchets qui ne devraient pas relever de la collecte sélective, quand bien même ces déchets ne sont pas valorisés *in fine*.

La mission a recalculé le coût moyen pondéré optimisé sur la base des tonnes collectées et non recyclées. Il en résulte un coût optimisé pondéré, après application des quotes-parts de 80 % et 50 %, de 409 €/t pour le coût non-actualisé et de 437 €/t pour le coût actualisé (*cf*. tableau 18). Sur cette base, le coût optimisé pondéré serait dès lors compris entre 66 % et 71 % du coût effectif renseigné par les collectivités dans la matrice des coûts en retenant le coût effectif de l'Ademe (619 €/t) ou entre 69 % et 74 % en retenant le coût effectif calculé par la mission.

Tableau 18 : Calcul du coût de référence moyen pondéré au titre de la collecte sélective – sur la base des tonnes collectées (2023)

Coût optimisé (tonnes collectées)		
	Emballages	Papier
Tonnages collectés (t)	2 031	781
Coût du système optimisé (hors cartons de déchetterie) en M€	1311	202
Coût / tonne collectée en €/t	645	259
Part respective emballages/papier	72%	28%
Coût optimisé moyen pondéré (tonnes collectées) en €/t		538
80% (emballages)-50% (papiers) du coût moyen pondéré optimisé en €/t		409
Coût optimisé en % du coût effectif @ 619 €/t		66 %
Coût optimisé en % du coût effectif @ 591 €/t		69 %
Taux d'actualisation	6,8 %	7,1%
Coût / tonne collectée actualisé en €/t	689	277
Coût optimisé moyen pondéré actualisé (tonnes collectées) en €/t		575
80% (emballages)-50% (papiers) du coût moyen pondéré optimisé en €/t		437
Coût optimisé en % du coût effectif @ 619 €/t		71 %
Coût optimisé en % du coût effectif @ 591 €/t		74 %

Source : Mission, d'après des données de l'Ademe.

Ainsi, le coût optimisé retenu par l'Ademe pour le calcul du soutien des éco-organismes représente, en 2023, entre 66 % et 74 % du coût effectif moyen supporté par les collectivités territoriales au titre de la collecte sélective. Au sein de l'échantillon de 890 collectivités retenu par la mission à partir de la matrice des coûts, seule une minorité de collectivités présente un niveau de coût inférieur au coût optimisé calculé selon la méthode de l'Ademe :

- sur la base d'un coût optimisé non-actualisé de 409 €/t, 92 collectivités, soit 10 % de l'échantillon, présentent un niveau de coût inférieur ;
- sur la base d'un coût optimisé actualisé de 437 €/t, 121 collectivités, soit 14 % de l'échantillon, présentent un niveau de coût inférieur.

Ce résultat suggère que le niveau d'efficience sous-jacent au coût optimisé théorique calculé selon la méthode de l'Ademe est élevé. Un tel niveau d'efficience est atteint par une minorité de collectivités (de l'ordre de 10 à 14 %), ce qui conduit à maintenir un « reste à charge » élevé pour les collectivités et à limiter l'effectivité du principe d'une prise en charge par les filières REP et les éco-organismes des externalités économiques et environnementales induites par la production de déchets.

Tableau 19 : Coût optimisé après application des quotes-parts exprimé en pourcentage du coût effectif moyen en 2023

Synthèse	Non-actualisé	Actualisé
Coût optimisé moyen pondéré actualisé (tonnes collectées) en €/t	409	437
Coût optimisé en % du coût effectif @619 €/t	66%	71%
Coût optimisé en % du coût effectif @591 €/t	69%	74%

Source : Mission.

La mission a réalisé des simulations du montant des soutiens à la tonne qui seraient versés par les éco-organismes aux collectivités territoriales en utilisant des méthodologies alternatives. Trois méthodes de détermination du coût de référence ont été retenues :

- le coût médian (en €/t) de l'échantillon de collectivités au titre de la collecte sélective, soit 591 €/t. Ce coût permet de fixer une limite au niveau de la moitié des collectivités les plus efficientes, conduisant ainsi la moitié des collectivités les moins efficientes à supporter un « reste à charge » après versement du soutien de l'éco-organisme ;
- le coût du 1er quartile de l'échantillon, soit 491 €/t. Ce coût réhausse le niveau d'exigence par rapport au coût médian, en laissant les ¾ des collectivités supporter un « reste à charge » ;
- le coût représentant 80 % du coût effectif moyen (80 % de 591 €/t), soit 473 €/t. Ce coût intègre un reste à charge de 20 % par rapport au coût moyen supporté par les collectivités.

Le coût de référence déterminé suivant ces trois méthodes est supérieur, dans des proportions allant de 9 % à 45 %, au coût optimisé calculé selon la méthode de l'Ademe. L'écart est le plus important lorsque le coût médian est utilisé comme nouveau coût de référence et le moins important en retenant un coût de référence à 80 % du coût effectif moyen (*cf*. tableau 20).

En appliquant cet écart au montant versé en 2024 par les éco-organismes au titre du soutien au tonnage, il est possible d'estimer le montant additionnel de contributions dont auraient bénéficié les collectivités territoriales avec une méthode de calcul différente du coût de référence.

Il en résulte que, selon la méthode retenue, le montant des contributions versées aux collectivités serait plus élevé d'un montant compris entre 52 M€ et 279 M€. Dans le détail (*cf*. tableau 20) :

- l'utilisation du coût médian comme coût de référence se traduirait par une contribution supplémentaire comprise entre 221 M€ et 279 M€ ;
- l'utilisation du coût du 1er quartile se traduirait par une contribution supplémentaire comprise entre 78 M€ et 126 M€ ;
- l'utilisation du coût représentant 80 % du coût effectif se traduirait par une contribution supplémentaire comprise entre 52 M€ et 98 M€.

Tableau 20 : Calcul du soutien versé par les éco-organismes sur la base de méthodes alternatives de fixation du coût de référence

	Coût de référence alternatif		
	Coût médian	Coût du 1er quartile	80% du coût effectif moyen
Coût de référence (€/t)	591	491	473
Ecart du coût de référence recalculé au coût optimisé non-actualisé selon la méthode de l'Ademe	145%	120%	116%
Ecart du coût de référence au coût optimisé actualisé selon la méthode de l'Ademe	135%	112%	108%
Différentiel soutien à la tonne (en M€) - coût non actualisé	279	126	98
Différentiel soutien à la tonne (en M€) - coût actualisé	221	78	52

Source : Mission. Note : Les calculs du différentiel de soutien à la tonne se fondent sur un soutien au tonnage de 627 M€ en 2024.

2.4. Le mécanisme de réaffectation des soutiens non-dépensés présente un risque d'accumulation d'un « passif à réaffecter » dans les comptes des éco-organismes

Un mécanisme de réaffectation des soutiens non dépensés au titre du soutien à la tonne vise à préserver l'incitation des éco-organismes à améliorer la collecte sélective. Introduit à l'article L. 541-10-18 du code de l'environnement, ce mécanisme prévoit que tant que les objectifs de recyclage relevant de la responsabilité élargie du producteur ne sont pas atteints, les montants correspondant à l'écart entre les dépenses de soutien au fonctionnement constatées, et celles qui auraient dû être versées par les éco-organismes si les objectifs de recyclage étaient atteints, sont réaffectés l'année suivante à des dépenses de soutien à l'investissement. En garantissant que la non-atteinte des objectifs soit neutre financièrement pour les éco-organismes, le dispositif entend ainsi préserver leurs incitations à améliorer le taux de recyclage.

Le cahier des charges de la filière emballages ménagers précise le fonctionnement du mécanisme. Au-delà des dispositions de l'article L. 541-10-18 du code de l'environnement, il complète les modalités de la réaffectation sur deux points :

- l'éco-organisme a la possibilité d'utiliser tout ou partie de ces soutiens non dépensés en investissement de façon anticipée dès l'année N ;
- il peut programmer la mise en œuvre de ces soutiens sur une période maximale de trois ans, à l'issue de laquelle les éventuels soutiens résiduels non appelés peuvent être réaffectés à des postes de dépenses qui contribuent à l'atteinte des objectifs définis dans le cahier des charges.

Le mécanisme de réaffectation des fonds est entré en vigueur en 2023, de sorte que la première année prise en compte au titre de la réaffectation est 2024. Selon l'Ademe[42], en 2024, dans la filière emballages ménagers, le montant de dépenses qui aurait dû être réalisées à objectif atteint s'élevait à 1 152 M€, pour un montant de dépenses effectif des éco-organismes de 1 020 M€. Le montant des soutiens non dépensés à l'échelle nationale s'établissait ainsi à 130 M€, lesquels ont vocation à être réaffectés sous forme de soutien à l'investissement en 2025 conformément aux dispositions de l'article L. 541-10-18.

Toutefois, le rythme d'engagement des dépenses d'investissement créé un risque d'accumulation d'un « passif à réaffecter ». En effet, en 2023 et 2024, les soutiens à l'investissement ont atteint 27 M€ et 85 M€, respectivement. Une accélération importante des investissements serait donc nécessaire pour « apurer le passif ». Or, les soutiens à l'investissement dépendent à la fois des appels à projets lancés par les éco-organismes et de la mobilisation des collectivités territoriales pour y répondre et mettre en œuvre les projets. Leur mise en œuvre effective n'est donc pas du seul ressort des éco-organismes. De plus, la possibilité ouverte par le cahier des charges de programmer la mise en œuvre des investissements sur une période de trois ans, accroît, selon la mission, le risque d'une accumulation de soutiens non dépensés dans les comptes des éco-organismes.

[42] Taux de couverture et soutiens non dépensés en 2024, note de calcul, décembre 2025.

3. L'État qui a réduit son soutien direct à la gestion des déchets ménagers et assimilés est confronté en parallèle à un coût de la contribution européenne sur les plastiques qui peine à diminuer

3.1. Le soutien de l'État à la gestion des déchets ménagers, qui s'inscrit dans un périmètre large, est en diminution depuis 2024

3.1.1. Le fonds économie circulaire dispose d'un champ d'intervention très large alors que sa dotation a diminué de 50 % depuis 2024

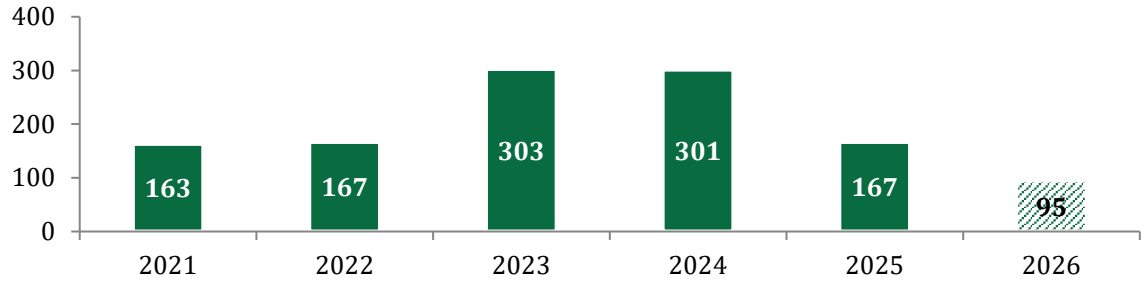
Le fonds « Économie circulaire, déchets et circuits courts », géré par l'Ademe, constitue le principal instrument de soutien de l'État à la filière des déchets. Institué en 2018, le fonds « économie circulaire » succède au fonds déchets avec un champ d'intervention élargi par rapport à ce dernier. Ses domaines d'intervention sont larges et couvrent :

- la prévention, dont la tarification incitative ;
- la production et la consommation durable, dont l'éco-conception ;
- la valorisation organique ;
- le recyclage et la valorisation énergétique, dont les combustibles solides de récupération (CSR) ;
- le soutien à l'investissement outre-mer.

Le domaine d'action du fonds « économie circulaire » et la nature des entités qu'il peut financer ne sont néanmoins pas strictement définis. L'Ademe dispose d'une latitude importante dans la sélection des projets à financer et des bénéficiaires, dès lors que ceux-ci présentent un lien avec l'économie circulaire.

Les montants gérés par l'Ademe dans le cadre du fonds « économie circulaire » ont connu des variations importantes et, depuis 2025, une contraction rapide (*cf.* graphique 15 et tableau 21). Doté de 165 M€ en 2020, le fonds a vu son enveloppe croître pour atteindre de l'ordre de 300 M€ en 2023 et 2024. Ses crédits ont ensuite été réduits de moitié en 2025, pour atteindre environ 170 M€. Cette tendance se poursuit en 2026, un montant de 95 M€ étant prévu dans la loi de finances pour 2026.

Graphique 15 : Évolution des financements du fonds « économie circulaire » (en M€)



Source : Ademe. Note : le montant pour 2026 correspond au montant en loi de finances initiale pour 2026.

Tableau 21 : Répartition des financements du fonds économie circulaire selon le secteur d'activité visé (en M€)

Fonds économie circulaire	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026 (LFI)
Prévention (dont tarification incitative, réemploi, réparation…)	32,9	34,6	25,5	44,5	55,2	37,4	21,8	18,5
Production et consommation durable (dont éco-conception, économie de la fonctionnalité…)	16,6	20,8	24,7	26,3	30,0	33,1	26,0	7,3
Valorisation organique	24,2	16,2	6,5	8,0	37,6	25,4	3,2	5,0
Recyclage et valorisation énergétique (dont valorisation de CSR, valorisation de plastiques, métaux…)	54,5	56,3	52,8	52,5	135,1	151,0	42,4	24,4
Outre-mer (équipements spécifiques non soutenus en métropole et rattrapage structurel)	16,1	14,2	15,4	4,4	5,5	11,7	22,5	13,0
Autre (expertise, outils nationaux, bases de données, affichage environnemental, observation…)	20,3	22,5	38,5	31,2	39,6	42,7	54,5	26,8
Total	**164,6**	**164,6**	**163,4**	**166,9**	**303,0**	**301,3**	**170,4**	**95,0**

Source : Ademe (réponses au questionnaire budgétaire du projet de loi de finances pour 2025, tiré du rapport d'information n° 11 (2025-2026), déposé le 8 octobre 2025, sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire) Légende : LFI=loi de finances initiale ; CSR=Combustibles solides de récupération.

Les projets soutenus par le fonds « économie circulaire » ont contribué à l'amélioration de la valorisation des déchets en France (*cf.* tableau 22). La performance du fonds est évaluée à la fois par :

- la direction du budget depuis 2020 dans le cadre du budget vert de l'État. Ce dernier analyse les quantités de déchets orientés vers le recyclage ou la valorisation au détriment du stockage et en déduit la performance du fonds économie circulaire en matière de prévention (réemploi/réparation, tarification incitative, gestion de proximité biodéchets, réemploi emballages et gaspillage alimentaire), de valorisation matière (compostage, équipements de valorisation matière) et de valorisation énergétique (méthanisation et installations de CSR).
- l'Ademe dans le cadre de conventions d'objectifs et de performance, lesquelles évaluent :
  - la capacité du fonds à détourner des déchets du stockage, mesurée en euro (€) d'aide par tonne ;
  - la contribution du fonds au détournement de déchets de l'enfouissement ou de l'incinération, mesurée en tonnes par an.

Tableau 22 : Cibles et résultats des indicateurs de performance du fonds économie circulaire

Année	Volume de déchets recyclés/valorisés détournés du stockage (en kt/an)		Volume de déchets détournés de l'incinération ou de l'enfouissement (en kt/an)		Détournement des déchets du stockage (en €/t)		Montant du FEC voté en LFI de l'année N (en M€)
	Cible fixée par le PLF pour l'année N*	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	
2020	N.A.	1530	1200	1532	N.A.	N.A.	164,6
2021	N.A.	2660	1200	858	N.A.	N.A.	163,4
2022	1200	2896	1200	1538	N.A.	N.A.	166,9
2023	1200	1623	1620	2111	174	N.A.	303,0
2024	1600	1095	1510	2589	222	158	301,3
2025	1440	N.A.	1440	N.A.	233	N.A.	170,0
2026	1370	N.A.	1370	N.A.	245	N.A.	95,0

Source : Ademe ; Direction du budget, Budget vert de l'État annexé au projet de loi de finances

*Note : * : Les cibles ont été revues à la baisse à partir de 2025 en raison de la hausse des coûts de traitement, estimée à + 5 % par an, et de la baisse des montants prévisionnels du fonds économie circulaire, couplée à une difficulté croissante à détourner les tonnages résiduels envoyés en stockage[43].*

Ainsi, en 2024, le fonds économie circulaire a permis de valoriser 2 589 kt de déchets pour un coût de traitement de 157,52 € par tonne valorisée. Ce coût de traitement se décompose de la manière suivante :

- 83,53 € par tonne de déchets pour le volet prévention ;
- 40,31 € par tonne de déchets pour le volet recyclage ;
- 244,38 € par tonne de déchets pour le volet valorisation énergétique ;

Toutefois, la réduction de l'enveloppe du fonds économie circulaire limite sa capacité à accompagner des projets structurants et accroît la dispersion des soutiens financiers qu'il apporte. Les dix projets les plus financés par le Fonds économie circulaire l'ont été pour plus de dix millions d'euros, et ils concernent tous la valorisation énergétique. Les 10 % des dossiers avec les montants les plus élevés représentent 75 % du montant total, avec un montant moyen pour ces dossiers de 766 732 €. À l'inverse, 30 % des dossiers (ce qui correspond à 3 234 dossiers) correspondent à un montant moyen inférieur à 5 000 €.

Tableau 23 : Moyennes et médianes par année des financements du fonds économie circulaire

Années	Nombre de dossiers	Montant moyen (en €)	Montant médian (en €)	Montant total (en M€)
2020	2 167	76 023	19 801	164,6
2021	1 972	83 091	17 500	163,4
2022	1 628	102 636	17 126	166,9
2023	2 200	137 848	13 290	303
2024	2 809	107 295	12 681	301,3
Total 2020-2024	10 776	102 111	15 798	1 099,2

Source : Ademe.

[43] Source : Direction du Budget, PAP du programme 181, page 9.

3.1.2. Le fonds vert a accompagné jusqu'en 2025 la généralisation du tri à la source des biodéchets

Le soutien de l'État à l'économie circulaire s'est également consolidé autour du « fonds vert » dans un contexte d'accélération de la transition écologique dans les territoires. Institué par la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « fonds vert », vise à accompagner les acteurs locaux, notamment les collectivités territoriales, dans leurs projets de transition écologique autour de trois principaux axes :

- la performance environnementale (rénovation énergétique des bâtiments, tri à la source des biodéchets et rénovation de l'éclairage public) ;
- l'adaptation au changement climatique (prévention des inondations et des incendies, protection contre les cyclones, adaptation aux risques de montagne et au recul du trait de côte, et renaturation des villes et villages) ;
- l'amélioration du cadre de vie (développement du recyclage foncier, du covoiturage et des mobilités durables, déploiement des Zones à Faibles Emissions).

De 2023 à 2025, le fonds vert a accompagné la généralisation du tri à la source des biodéchets et contribué à limiter les externalités liées au traitement des déchets tout en favorisant une production locale d'énergie et d'autres ressources (production de biogaz à partir des déchets organiques des ménages, de fertilisants ne nécessitant pas de gaz naturel importé pour être produits). Dès sa création, le tri et le traitement des biodéchets faisaient l'objet du premier axe de ce fonds laissé à la main des préfets de région, aidés pour la mesure « renforcement du tri à la source et valorisation des biodéchets » par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) désignée direction référente sur cette mesure[44]. Les aides se déclinaient en trois volets, à savoir :

- des aides à la connaissance, par le financement d'études préalables ;
- des aides à la réalisation de projets, par des subventions à l'investissement ;
- des aides au changement de comportement, par le financement d'action de communication et de formations.

Compte tenu de l'évolution de la réglementation, imposant aux collectivités d'investir sur ce domaine, et comme annoncé en 2025, cette mesure du « fonds vert » est supprimée dans le projet de loi de finances pour 2026. En 2026, seuls des crédits de paiement devraient être mobilisés, associés aux projets engagés de 2023 à 2025 (*cf.* tableau 24).

Tableau 24 : Soutiens octroyés *via* la mesure « biodéchets » du fonds vert

Année		2023	2024	2025
Mesure bio-déchets	Nombre de dossiers acceptés	181	176	38
	Montant total des subventions accordées (en M€)	58,4	45,6	7,8

Source : Direction du budget ; Ademe.
Note : AE=autorisations d'engagement ; CP=crédits de paiement.

Ce soutien apporté par l'État aux collectivités territoriales a contribué à accélérer la généralisation du tri à la source des biodéchets auxquelles elles sont désormais soumises par la loi[45]. La majorité des projets soutenus depuis 2023 (350 sur 395) devraient ainsi permettre, à terme, de détourner 515 000 tonnes de biodéchets par an[46] en offrant des solutions de tri à 19,3 millions de Français.

[44] circulaire-fonds-vert-2023-01-TREL2235937C.pdf, page 10.

[45] Loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi Agec.

[46] Bilan-technique-2024-fonds-vert.pdf, page 16.

Le reste des soutiens du fonds vert à la gestion des déchets porte sur la construction de nouvelles unités de valorisation des biodéchets (*cf.* tableau 25). Ces nouvelles unités (composteurs et méthaniseurs) devraient permettre de traiter 108 000 tonnes de biodéchets sur le territoire.

Tableau 25 : Soutiens du fonds vert à la valorisation des biodéchets

Domaine	Année	Nombre de dossiers	Tonnage prévisionnel (en t/an)
Méthanisation	2024	1	15 000
Compostage centralisé	2023	12	53 030
	2024	8	16 930
	2025	5	23 781
Total général		26	108 741

Source : Ademe.

Le secteur de l'économie circulaire a également pu bénéficier de la mesure « Territoires d'industrie en transition écologique » du fonds vert. Cette mesure a été déployée à compter de janvier 2024 en lien avec le programme « Territoires d'industrie » qui mobilise également d'autres fonds (France 2030 et fonds chaleur de l'Ademe). En 2024, elle a permis de soutenir, à hauteur de 62,5 M€, un ensemble de 162 entreprises dans leurs projets d'investissements industriels « verts » (777 M€ d'investissements cumulés et 2 600 créations d'emplois attendues), dont les deux tiers contribuent à la transition vers une économie circulaire (recyclage de matériaux, réemploi ou encore valorisation de déchets)[47].

Le ministère de la transition écologique avait fixé comme objectif au fonds vert un effet de levier d'un pour quatre[48]. Le calcul de l'effet de levier s'effectue à partir du total annuel des investissements faisant l'objet d'un soutien au titre du fonds, rapporté au total annuel des subventions accordées au titre du fonds[49]. Un ratio de quatre signifie qu'un euro de subvention permet de subventionner un projet d'un montant total quatre fois supérieur, soit un taux de subvention de 25 %. L'effet de levier était de 1 pour 5 en 2023 et de 1 pour 6 en 2024.

3.1.3. L'innovation en matière de gestion des déchets a pu bénéficier des crédits ouverts par le programme France 2030 et les programmes d'investissements d'avenir

Visant à soutenir sur le long terme les projets les plus structurants et prometteurs en matière d'innovation économique et sociale, les quatre programmes d'investissements d'avenir (PIA) ont permis d'accompagner la modernisation de la gestion des déchets. Initiés par la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, les PIA apportent des soutiens additionnels aux actions poursuivies par les ministères dans le cadre budgétaire habituel. D'abord ventilé au sein de plusieurs programmes budgétaires éphémères, avec le PIA 1 (34 Md€ entre 2010 et 2013) et le PIA 2 (12 Md€ entre 2014 et 2017), ce soutien s'est ensuite pérennisé sous le PIA 3 (10 Md€ entre 2018 et 2020) avec la création de la mission *Investir pour la France de 2030*[50] et de ses programmes 421 (« Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche »), 422 (« Valorisation de la recherche ») et 423 (« Accélération de la modernisation des entreprises »).

[47] Bilan-technique-2024-fonds-vert.pdf, page 61.

[48] Cahier accompagnement_Axe2_Renaturation.pdf

[49] Le calcul de cet effet de levier comprend uniquement les financements par le fonds vert et ne présage pas d'autres financements de l'État.

[50] Loi de finances pour 2017.

Initié en 2021, le plan France 2030 a orienté le quatrième PIA (20 Md€ entre 2021 et 2025) vers un soutien à l'économie circulaire davantage ciblé sur la chaîne d'innovation, de la recherche fondamentale à l'industrialisation des solutions[51]. Le plan fixe ainsi deux stratégies d'accélération au secteur :

- la première vise à atteindre l'objectif de 100 % de plastiques recyclés en soutenant le développement des technologies industrielles du recyclage des plastiques en France et la fabrication de matières plastiques recyclées ;
- la seconde vise à améliorer la performance du recyclage et la compétitivité des matières recyclées, en insistant en particulier sur l'éco-conception, la qualité de la collecte et du tri des déchets, et l'incorporation des matières recyclées dans de nouveaux produits.

Les entreprises intervenant dans la gestion des déchets ont ainsi pu bénéficier de 431,7 M€ de soutiens entre 2012 et 2025 grâce aux PIA et à France 2030 (*cf.* tableau 26). Ces soutiens ont été principalement déployés dans le cadre d'appels à projets et d'appels à manifestation d'intérêt, portant majoritairement sur le développement de solutions de tri et de recyclage des déchets ménagers et assimilés. Sur la période récente, les deux principaux appels à projets visaient à développer :

- des « solutions innovantes d'amélioration de la recyclabilité, du recyclage et de la réincorporation des matériaux » (RRR) pour un budget total de 370 M€ sur la période 2021-2027 ;
- le « recyclage des plastiques » (MPR), en particulier les procédés chimiques et enzymatiques (premier volet) ainsi que les solutions mécaniques des déchets plastiques et leur passage à l'échelle industrielle (second volet), pour un budget total annoncé de 430 M€.

[51] A ce titre, deux nouveaux programmes ont été rajoutés à la mission *Investir pour la France de 2030* : le programme 424 (« Financement des investissements stratégiques ») et le programme 425 (« Financement structurel des écosystèmes d'innovation »).

Tableau 26 : Soutiens financiers à la gestion des déchets dans le cadre des PIA et de France 2030 (2012-2025)

Nom du levier de financement	Date	Montant total des aides engagées au 31 décembre 2025 (en M€)
AMI Collecte, tri, recyclage et valorisation des déchets	2012-2015	74,3
AAP Economie circulaire, recyclage et valorisation des déchets	2016-2017	16,7
IPME Eco-conception, économie de la fonctionnalité, réduction des déchets et du gaspillage alimentaire	2016-2017	2,0
IPME Recyclage et valorisation des déchets	2016-2017	2,5
AAP Economie circulaire et valorisation des déchets	2018	10,3
CI Economie circulaire	2018-2021	10,6
AAP Flash Recyclage textile	2021	10,3
AAP Solutions innovantes pour l'amélioration de la recyclabilité, du recyclage et de la réincorporation des matériaux (RRR)	2021-2025	117,8
AAP Recyclage des plastiques, composites et élastomères	2021-2025	187,2
AAP Circularité avancée des plastiques, composites et élastomères	2025-2026	0
Total		**431,7**

Source : Ademe (Investissements d'Avenir - Projets financés par l'ADEME).

Note : AMI=Appel à manifestation d'intérêt ; AAP=Appel à projets ; IPME=Initiative PME ; CI=Concours d'innovation.

De façon générale, les PIA ont surtout joué un rôle de structuration de la filière économie circulaire, par le soutien à des petits acteurs dits « de niche » (recyclage de textile et de déchets chimiques ou valorisation de biogaz par exemple) inscrivant leur modèle économique dans des écosystèmes territoriaux[52]. Du fait du faible coût des solutions développées et du lien direct entre offre et demande, la commercialisation est plus systématique. Entre 2010 et 2019, les scores élevés d'atteinte des objectifs de vente initiaux concernaient surtout les petits porteurs de projets (40 % pour les appels à projet et appels à manifestation d'intérêt, et 79 % pour les « initiatives PME ») qui, malgré des conditions d'accès exigeantes, au regard des spécificités de la filière, ont trouvé dans les PIA une alternative aux dépôts de projets en anglais auprès de l'Union européenne.

[52] Ademe, 2020, *Evaluation qualitative finale du PIA de l'Ademe (2010-2019) : Annexe au rapport à la Commission Européenne*, page 97.

3.1.4. De manière plus marginale, la gestion des déchets bénéficie de soutiens financiers spécifiques qui visent à alléger le coût des activités *via* une TVA réduite

Certaines opérations relevant du SPGD bénéficient d'un régime dérogatoire en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ces taux réduits ont été mis en œuvre afin d'orienter la gestion des DMA vers des objectifs d'intérêt général de performance environnementale et de soutenabilité économique. Leur généralisation, d'abord à la collecte séparée[53], puis, au traitement des déchets, vise, quant à elle, à simplifier les projets de gestion des déchets, qui peuvent se voir appliquer plusieurs taux différents, chaque opération étant en principe autonome et soumise à son propre taux de TVA. En effet, lorsque plusieurs opérations relevant de taux différents sont réalisées au sein d'une même prestation, c'est le taux le plus élevé qui s'applique, même s'il s'agit de celui applicable à l'opération qui n'est pas majoritaire[54]. C'est par exemple le cas lorsqu'une prestation de traitement des DMA nécessite la construction ou la rénovation d'une infrastructure, ou la livraison d'un bien indispensable à sa bonne exécution : l'ensemble de l'opération est mécaniquement soumis au taux normal de 20 % applicable aux livraisons de biens.

Selon leurs caractéristiques, les collectivités se voient par conséquent appliquer des taux réduits de TVA, par rapport au taux normal de 20 % :

- pour les prestations de collecte séparée, de collecte en déchetterie, de tri et de valorisation matière des déchets ménagers et assimilés, ainsi que les prestations de services qui concourent au bon déroulement de ces opérations, sont soumises au taux réduit de 5,5 % (M de l'article 278-0 bis du CGI). L'application de ce taux réduit représente une dépense fiscale dont le coût pour l'État s'élevait à 82 M€ en 2021, 84 M€ en 2022, 86M€ en 2023, 78 M€ en 2024 et 2025. Il est estimé à 88 M€ pour 2026[55] ;
- lorsqu'elles ne relevaient pas de ce taux réduit de 5,5 %, les prestations de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés, ainsi que les prestations de services qui concourent au bon déroulement de ces opérations, relevaient du taux de 10 % (H de l'article 279 du CGI, abrogé par la loi de finances pour 2026) ;
- les autres opérations, qu'il s'agisse de prestations de services autres que celles susmentionnées (gestion d'autres types de déchets, comme les déchets médicaux ou les déchets industriels) ou de livraisons de biens (comme les ventes de matériels ou d'équipement liés à la collecte), relèvent du taux normal de 20 % même lorsqu'elles participent du SPGD.

3.1.5. La Banque des territoires apporte son concours aux projets de gestion des déchets, soit en investissant aux côtés des porteurs de projet, soit en leur proposant des prêts aux modalités attractives

En premier lieu, la Banque peut investir dans des projets relatifs à la gestion des déchets. Cet investissement est réalisé via un apport en fonds propres ou quasi-fonds propres, à l'issue du développement du projet, lorsque celui-ci est prêt et que les autorisations administratives nécessaires sont purgées de tout recours, ou au cours du développement du projet dans le cadre de la création d'un partenariat de co-développement. Il vise à accompagner :

---

[53] La loi de finances 2019 a introduit une réduction de TVA (de 10 % à 5,5 %) pour les activités de collecte séparée, de tri et de valorisation matière des déchets, mais maintenu un taux de TVA de 10 % pour les activités de traitement des déchets (enfouissement et incinération).

[54] Article 278-0 du code général des impôts.

[55] Source : projet annuel de performance annexé au PLF2026, programme 181.

- des projets portés par les collectivités territoriales, uniquement si ceux-ci ont lieu dans le cadre d'une délégation de service public, d'un marché de partenariat ou d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOp) ;
- des projets privés portés par des opérateurs de l'économie circulaire ou par des industriels.

La Banque des territoires propose également des prêts (255,3 M€ signés en 2024) finançant des opérations de gestion des déchets. Elle a notamment ouvert aux collectivités territoriales, en complément du fonds vert, des subventions à hauteur de 1,2 Md€ sur cinq ans. Celles-ci sont destinées à alimenter des prêts (1 Md€) et un appui à l'ingénierie territoriale (207 M€) dans les trois domaines d'intervention du fonds vert, notamment en matière de traitement des déchets.

En particulier, le prêt « Transformation écologique » vise à soutenir des projets de long terme nécessitant des prêts de 25 ans ou plus, grâce à un taux aligné sur celui du livret A (TLA) majoré de + 0,5 % et/ou à taux fixe et une durée d'amortissement pouvant aller jusqu'à 60 ans. Cet instrument ne concerne que les opérations (construction, rénovation, renouvellement, acquisition) concourant à la réalisation de projets de valorisation des déchets de plus de 50 % du tonnage fait l'objet d'une valorisation matière (recyclage), organique (compostage, méthanisation) ou énergétique (chaleur, électricité).

3.2. La contribution européenne sur les emballages plastiques, qui a représenté un coût net pour l'État de 300 M€ en 2024, devrait faire l'objet d'une répercussion partielle sur les metteurs en marché

3.2.1. En raison de faibles performances dans le recyclage du plastique, la France acquitte une contribution annuelle brute au budget de l'UE de l'ordre de 1,5 Md€

La contribution européenne sur les emballages plastiques a été introduite le 1er janvier 2021 en tant que nouvelle recette pour le budget 2021-2027 de l'Union européenne. Sa création s'inscrit dans l'objectif de doter le budget européen de nouvelles ressources propres permettant de rembourser les emprunts réalisés en commun par l'Union dans le cadre de la réponse à la crise du Covid-19.

La contribution européenne sur les plastiques est fondée sur la quantité de déchets d'emballages plastiques non recyclés. Les objectifs retenus pour déterminer le montant de la contribution sont ceux que fixait la directive de 1994 sur les emballages[56] et qu'a repris le règlement « *PPWR* » de 2024[57], imposant le recyclage de 55 % des emballages plastiques d'ici 2030, de même que le recyclage de 70 % des déchets d'emballage quelle que soit leur matière[58]. Sur la base de ces objectifs, les États membres s'acquittent d'une contribution fixée à 0,80 €/kg (soit 800 €/t) de déchets d'emballages en plastique non recyclés produits sur leur territoire.

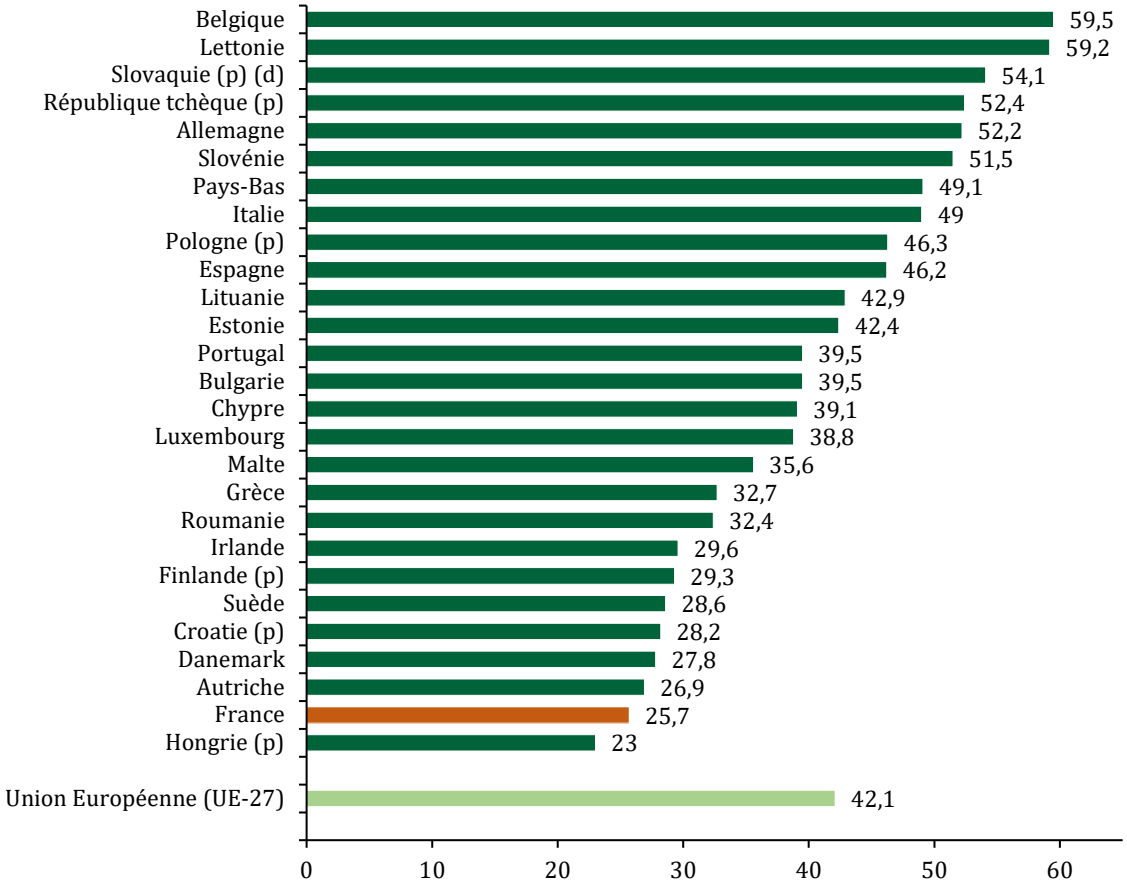
[56] Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages ; modifiée par la directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018.

[57] Règlement (UE) 2025/40 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages (ou *packaging and packaging waste regulation* – *PPWR* – en anglais), modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE.

[58] Ces objectifs sont donnés en poids de matière recyclée.

Or en 2025, la France n'est parvenue à recycler que 25,7 % de ses emballages plastiques, soit 625 275 tonnes sur 2 428 987 tonnes d'emballages mis en marché[59] (*cf.* graphique 16). La France présente de ce fait l'un des taux de recyclage des emballages plastiques parmi les plus faibles de l'UE, seule la Hongrie faisant moins bien. Selon la Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), ces mauvaises performances et la contribution française correspondante se répartiraient équitablement entre les emballages plastiques ménagers et les emballages plastiques professionnels.

Graphique 16 : Recyclage des emballages plastiques dans l'UE en 2023



Source : Eurostat. Légende : (p) = taux prévisionnel ; (d) = différence dans la définition du plastique.

La contribution française a ainsi atteint 1,5 Md€ en 2024, soit 21 % du rendement total de la ressource propre, faisant de la France la première contributrice (*cf.* tableau 27). Ce montant a progressé de 4 % depuis 2021 ;

[59] Ademe, 2025, *Valorisation des emballages.*

Tableau 27 : Performances de recyclage des emballages plastiques et contribution européenne associée pour chaque État-membre de l'UE en 2023

Pays	Taux de recyclage (en %)	Contribution brute (en M€)	Réduction forfaitaire (en M€)	Contribution nette (en M€)
France	25,7	1564	0	1564
Allemagne	52,2	1423	0	1423
Italie	49	1039	184	855
Espagne	46,2	828	142	686
Pologne	(p) 46,3	649	117	532
Hongrie	(p) 23,0	277	30	247
Pays-Bas	49,1	233	0	233
Roumanie	N.A.	278	60	218
Portugal	39,5	226	31	195
Irlande	29,6	189	0	189
Autriche	26,9	171	0	171
Belgique	59,5	169	0	169
Danemark	27,8	142	0	142
Suède	28,6	129	0	129
République tchèque	(p) 52,4	121	32	89
Finlande	(p) 29,3	89	0	89
Grèce	32,7	104	33	71
Bulgarie	N.A.	61	22	39
Slovaquie	(p) (d) 54,1	45	17	28
Lituanie	42,9	33	9	24
Croatie	(p) 28,2	37	13	24
Estonie	42,4	25	4	21
Slovénie	51,5	24	6	18
Lettonie	59,2	23	6	17
Luxembourg	38,8	12	0	12
Malte	35,6	11	1	10
Chypre	N.A.	8	3	5
Union européenne (UE-27)	40,4	7910	710	7200

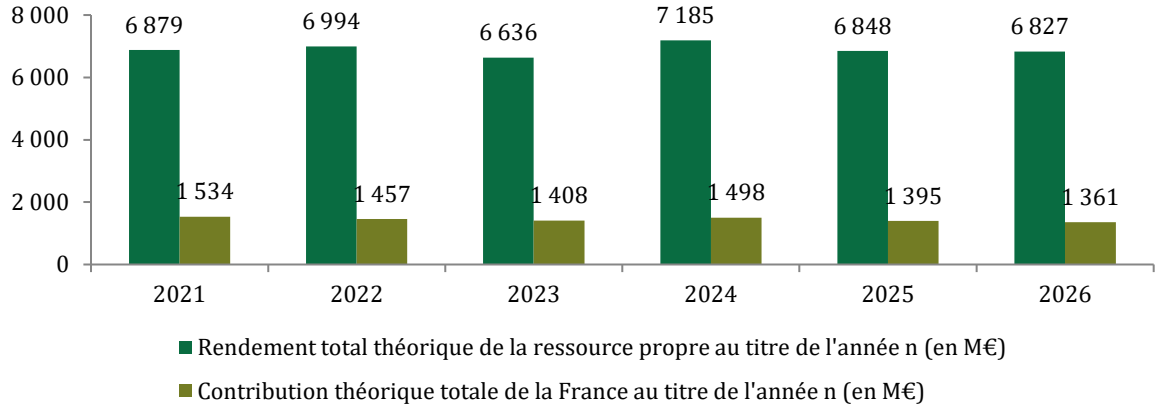
Source : Eurostat ; tableau 3 du budget rectificatif n° 4 de l'Union européenne pour l'exercice 2023.

Légende : (p) = taux prévisionnel ; (d) = différence dans la définition du plastique.

Depuis 2021, le montant versé par la France a diminué de 2 %, mais cette progression n'est pas linéaire (*cf.* graphique 17), le montant de la contribution française ayant enregistré des fluctuations comprises entre 1,5 Md€ et 1,6 M€. La part représentée par la France dans le rendement total de la ressource propre (21 % en 2024) est supérieure à la clef de revenu national brut (RNB) de la France en 2024 (16,7 %), traduisant une performance relative de recyclage moins bonne que celle des autres États membres et par conséquent une contribution accrue au titre de la ressource propre. La France se situe ainsi devant l'Allemagne (1,4 Md€ en 2023), l'Italie (855 M€), l'Espagne (686 M€) et la Pologne (532 M€), ces trois pays bénéficiant – comme les 14 autres États membres dont le RNB/habitant était inférieur à la moyenne de l'UE en 2017 – d'une réduction forfaitaire fixe de leur contribution (respectivement de 184 M€, 142 M€ et 117 M€).

Les données pour 2025 et 2026 sont prévisionnelles mais laissent entrevoir une diminution de la contribution française de l'ordre de 100 M€, pour atteindre 1,4 Md€. La part de la France dans le rendement total diminuerait en conséquence pour atteindre 20 %.

Graphique 17 : Évolution du rendement de la ressource propre sur les plastiques et contribution française



Source : Direction du budget. Note : données prévisionnelles pour 2025 et 2026.

3.2.2. Le surcoût net pour la France de la contribution sur le plastique non recyclé, ajusté de la « ressource d'équilibre » fondée sur le revenu national brut, s'est élevé à près de 300 M€ en 2024

Le coût pour la France de la contribution sur les plastiques représente un coût brut, qui doit s'apprécier au regard de la contribution qui aurait été la sienne sur la base de la ressource assise sur le revenu national brut. En effet, le budget de l'UE est régi par un principe d'équilibre, en vertu duquel les dépenses sont intégralement financées par des ressources propres. À ce titre, la ressource propre fondée sur le RNB est la ressource d'équilibre du budget de l'Union. Elle vient combler le besoin de financement de l'UE après prise en compte des autres ressources propres, dont la ressource plastique. Les États membres contribuent à cette ressource selon la part de leur RNB dans le RNB de l'UE 27.

En d'autres termes, la suppression de la ressource plastique, ou la réduction de la contribution française à la suite d'une amélioration du taux de recyclage, se traduirait par une hausse de la contribution française au titre de la ressource RNB. Cette augmentation se ferait à hauteur du produit du rendement total de la ressource plastique et de la clé RNB de la France. Dès lors, le coût net de la ressource plastique correspond au surcoût généré par la ressource plastique par rapport à une simple application de la clé RNB de la France si cette ressource plastique n'existait pas. Le coût net serait calculé comme la différence entre, d'une part, la contribution française à la ressource plastique et, d'autre part, le produit de la clef de RNB de la France avec le rendement total de la ressource plastique pour l'ensemble de l'UE.

En 2024, le surcoût net de la contribution européenne sur les plastiques pour la France s'est ainsi élevé à 298 M€ (*cf.* tableau 28). Ce surcoût est à comparer à une contribution française au titre de la ressource propre de 1,5 Md€. Il a légèrement décru depuis 2021 (- 9 %), année où il avait atteint 326 M€.

Le coût net pour la France devrait diminuer en 2025 et 2026 sous l'effet de deux facteurs. D'une part, le montant de la contribution française au titre de la ressource propre devrait diminuer ces deux années. D'autre part, la part de la France dans le RNB de l'UE décroît tendanciellement (celle-ci passerait de 17,6 % en 2021 à 16,2 % en 2026) sous l'effet d'une croissance économique relativement moins favorable en France que dans les autres pays de l'UE. Dès lors, le coût net pour la France de la contribution sur les plastiques devrait atteindre 273 M€ en 2025 et 255 M€ en 2026.

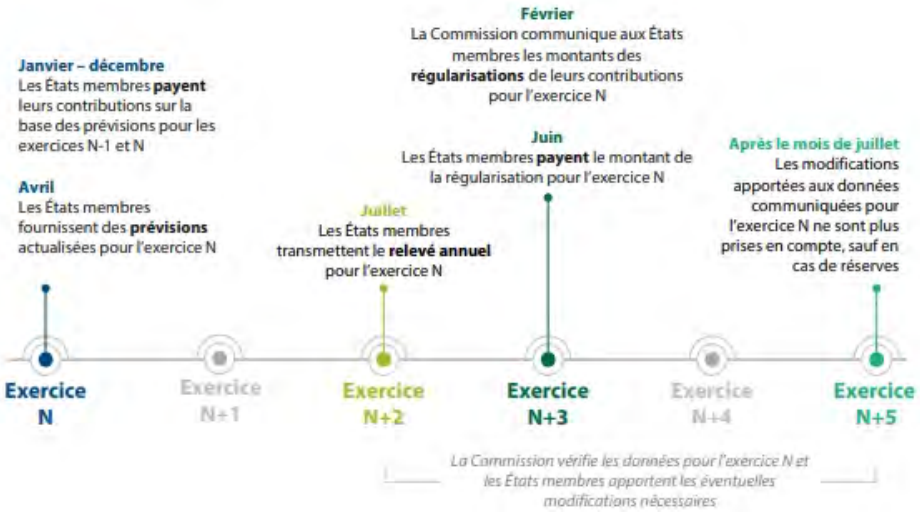
Tableau 28 : Calcul du surcoût net pour la France de la contribution européenne sur les plastiques

	2021	2022	2023	2024 (p)	2025 (p)	2026 (p)
Rendement total de la ressource propre pour l'UE						
Ressource plastique perçue par l'UE lors de l'année n (rendement total M€)	5 831	6 337	7 225	7 185	6 848	6 827
Correction totale pour exercices antérieurs (versée en n+3, en M€)	1 048	657	- 589			
Rendement total théorique de la ressource propre au titre de l'année n (en M€)	6 879	6 994	6 636	7 185	6 848	6 827
Montant de la contribution française						
Contribution française au titre de la ressource plastique lors de l'année n	1 247	1 306	1 564	1 498	1 395	1 361
Correction française pour exercice antérieur (versée en n+3, en M€)	286	151	- 157			
Contribution théorique totale de la France au titre de l'année n (en M€)	1 534	1 457	1 408	1 498	1 395	1 361
Calcul du surcoût net pour la France						
Clé RNB de la France au titre de l'année n	17,6 %	17,2 %	17,1 %	16,7 %	16,4 %	16,2 %
Contribution contrefactuelle de la France au titre de la ressource RNB (en M€)	1 208	1 206	1 133	1 200	1 122	1 106
Surcoût net de la contribution plastique (en M€)	326	251	330	298	273	255

Source : Direction du budget. Note : les cases grisées correspondent à des informations non encore disponibles, dans l'attente des corrections pour exercices antérieurs.

Au-delà du coût budgétaire pour la France de la contribution européenne sur les plastiques, les modalités de calcul de la contribution respective de chaque État membre soulève des enjeux de fiabilité et, partant, d'équité. Le calcul de la contribution s'appuie sur les taux de recyclage transmis par chaque État-membre, selon un mécanisme pluriannuel (*cf*. graphique 18). En France, ce taux est calculé à partir des données recueillies par l'Ademe puis transmis à Eurostat. La Commission européenne a mené une harmonisation des méthodes de calcul du taux de recyclage et des contrôles afin de garantir une équité entre États-membres et de ne pas pénaliser les États qui mettent en œuvre une comptabilisation rigoureuse. Pour autant, des divergences demeurent dans la transposition de la directive relative aux emballages et dans les méthodes de comptabilisation des déchets recyclés, ainsi que l'a observé la Cour des comptes européenne en 2024 (*cf*. encadré 8).

Graphique 18 : Étapes du calcul et de la perception des contributions des États membres pour un exercice N donné



Source : Cour des comptes européenne, sur la base du règlement 2021/770 du Conseil.

En outre, l'efficacité des contrôles conduits par la Commission européenne se heurte à la faiblesse voire à l'absence de sanctions prononcées : sur les données identifiées comme erronées par la Commission (5 % du total), seules 1 % aboutissent à un jugement par la Cour de justice de l'Union (CJUE). Pour ce qui concerne les contrôles réalisés en France, celle-ci n'a connu que des précontentieux et évité toute condamnation en manquement, le plus souvent en procédant à un assouplissement de ses méthodes de calcul pour les aligner sur celles de ses voisins européens. Ainsi, depuis 1997, les autorités françaises ont fait l'objet de 54 procédures d'infraction relatives aux déchets, le plus souvent pour transposition non ponctuelle ou non conforme, dont huit ont abouti à une saisine de la CJUE et à la condamnation pour manquement, mais sans aucune sanction pécuniaire assortie.

Encadré 8 : L'enjeu de la fiabilité des données en matière de recyclage des plastiques

La Cour des comptes européenne a réalisé un contrôle de la mise en œuvre de la contribution sur les plastiques non recyclés dont les conclusions ont été publiées le 16 septembre 2024. La Cour dresse un bilan contrasté de cette mise en œuvre, en soulignant notamment des problèmes persistants de comparabilité et de fiabilité des données.

La Cour des comptes a notamment observé que seuls cinq pays de l'UE avaient transposé dans les délais impartis la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballage. Des procédures d'infraction ont été engagées par la Commission européenne, ce qui a permis d'accélérer la transposition. Pour autant, des contrôles réalisés par un auditeur externe ont mis en lumière que des dispositions clefs (telles que la définition des notions de plastique ou d'emballage) n'avaient pas été correctement transposées dans plusieurs pays.

En outre, les États membres sont responsables de la compilation et de la communication des données statistiques nécessaires au calcul de la contribution sur les plastiques non recyclés. Or, ceux-ci utilisent des méthodes différentes, ce qui rend difficile la comparaison entre États membres des quantités recyclées (par exemple, seuls six États membres communiquent des données de recyclage en utilisant le point d'entrée dans l'opération de recyclage, comme l'exige la législation, tandis que les autres ont utilisé les données en point de sortie de l'installation de tri et appliqué des taux moyens de perte).

Enfin, la Cour des comptes européenne observe que l'absence de contrôles appropriés crée le risque que certains déchets d'emballage ne soient pas recyclés mais incinérés ou mis en décharge.

Ces biais ont une incidence directe sur les modalités de calcul de la ressource propre sur les plastiques et donc sur la part respective due par les États membres.

Source : Cour des comptes européenne.

3.2.3. En l'absence de solution rapide permettant d'accroître le taux de recyclage du plastique, la mise à contribution temporaire des metteurs sur le marché apparaît indiquée

Pour mieux répartir le coût de cette contribution entre tous les acteurs de la gestion des déchets, le projet de loi de finances pour 2026 prévoit, en son article 21, la création d'une nouvelle taxe sur les emballages en plastique. Cette taxe, qui serait codifiée dans le CIBS[1], vise à inciter à une meilleure prise en compte de l'impact des emballages en plastique, en responsabilisant les acteurs, dans le contexte où la contribution de la France à l'Union européenne est désormais partiellement indexée sur les quantités nationales d'emballages en plastique non recyclés.

Cette taxe serait acquittée par les éco-organismes, selon un tarif voué à progresser annuellement. La taxe serait calculée sur la même base que la contribution française à l'Union européenne (quantité nationale de plastiques non recyclés) et ventilée entre les éco-organismes à hauteur de leur part de marché[1]. Le tarif de la tonne de déchets non recyclés serait, la première année, fixé à 30 €/t (soit moins de 4 % des 800 €/t versés effectivement par la France au titre de la contribution européenne sur les déchets d'emballage plastiques), pour augmenter progressivement (60 € en 2027, 90 € en 2028, 120 € en 2029) et atteindre 150 € en 2030. Le montant serait doublé pour les bouteilles en plastique[1] et l'application de cette taxe aux déchets professionnels serait décalée dans le temps.

En se fondant sur les projections de recyclage des emballages plastiques validées par la Commission européenne pour 2026, les recettes de cette nouvelle taxe pour l'État sont évaluées à 29 M€ en 2026, 56 M€ en 2027 et 80 M€ en 2028[1]. Les estimations pour 2026 se fondent sur les évolutions de mises sur le marché d'emballages en plastique validées par la Commission européenne dans le cadre des travaux d'évaluation des montants prévisionnels qui seront dus au titre de la ressource propre sur les emballages en plastique.

4. Les financements de l'UE en matière de gestion des déchets pourraient être davantage mobilisés par les collectivités territoriales françaises

L'UE finance des actions en faveur de l'économie circulaire dans le cadre de sa politique de cohésion et, plus récemment du Pacte vert

Sur la période du cadre financier pluriannuel 2021-2027, l'Union européenne (UE) consacre 94,1 Md€ de financements à l'économie circulaire, dont une partie bénéficie à la gestion des déchets (*cf.* tableau 29). Le fonds européen de développement économique régional (FEDER), qui comprend le programme Interreg, est le principal vecteur de répartition de cette enveloppe, complétée par les programmes Interreg, le programme Horizon Europe, le fonds de cohésion, le programme LIFE et le fonds pour une transition juste (FTJ) auxquels s'ajoutent les soutiens de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Tableau 29 : Répartition des fonds européens consacrés à l'économie circulaire par le cadre financier pluriannuel 2021-2027

En Md€	FEDER(1)	Interreg	Cohésion	LIFE	FTJ	Horizon Europe	Total
Budget total	263,9	N.A.	47,9	5,4	19,0	95,5	431,7
Dont enveloppes dédiées à l'économie circulaire	5,3	84,9	1,7	1,3	0,8	N.A.	94,1

Source : Union Européenne (Regional Policy - Performance - European Commission ; 21-27 Circular economy | Cohesion Open Data)

Note : les montants indiqués ne comprennent pas les crédits d'assistance technique. (1) Hors Interreg.

Cela permet à la France, notamment à ses collectivités territoriales et aux entreprises engagées dans la gestion des déchets, de disposer de 324 M€ de soutiens financiers de la part de l'Union européenne pour contribuer spécifiquement à l'optimisation du SPGD sur la période 2021-2025 (*cf.* tableau 30). La majeure partie de ces fonds européens s'oriente donc en direction des collectivités territoriales avec le FEDER, mais les entreprises du secteur des déchets et de l'économie circulaire bénéficient également de soutiens grâce notamment au programme Horizon Europe.

Tableau 30 : Répartition des fonds européens consacrés à la gestion des déchets ménagers et assimilés en France entre 2021 et 2025

En M€	FEDER(1)	Interreg	Fonds de cohésion	LIFE	FTJ	Horizon Europe	Total
Gestion des DMA en France	252,3	0,2	N.A.	10,3	15,5	45,7	324

Sources : SGAE ; ANCT ; Union Européenne (Regional Policy - Performance - European Commission ; 21-27 Circular economy | Cohesion Open Data).
Note : les montants indiqués ne comprennent pas les crédits d'assistance technique. (1) Hors Interreg.

4.1. Le FEDER, complété par les programmes Interreg, ne contribue que marginalement à la gestion des déchets en France

Créé en 1975, le Fonds européen de développement régional (FEDER) est l'outil principal de soutien de l'UE aux collectivités territoriales. Doté de 264 Md€ pour 2021-2027 (*cf.* tableau 31), dont 9,07 Md€ pour la France, le FEDER vise à promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale entre les régions. En France, ces fonds sont répartis à travers 19 programmes régionaux.

Tableau 31 : Budget global du FEDER sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027

En Md€	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
Budget total	43,6	44,9	46,1	47,3	40,2	41,6	263,9

Source : Union Européenne

Le FEDER soutient l'économie circulaire (*cf.* tableau 32) et consacre, dans le cas de la France, 252,3 M€ d'aides à la gestion des déchets ménagers sur la durée du cadre financier pluriannuel (CFP). Fonctionnant selon le principe du cofinancement[60], le FEDER consacre ainsi environ 6 % de son enveloppe à l'économie circulaire (objectif 2.6), afin de répondre aux besoins, identifiés par les États membres, en matière d'investissements dans le secteur. En France, les régions ont ainsi pu mobiliser 252,3 M€ de FEDER dans 82 projets visant pour la plupart à développer des infrastructures de collecte et de traitement des déchets (déchetterie par exemple) ou à mener des politiques de prévention[61].

[60] Cela signifie que les projets bénéficiaires du FEDER doivent également recevoir un financement provenant d'autres sources, publiques ou privées. Le taux de cofinancement peut varier en fonction du niveau de développement économique de la région concernée.

[61] Source : 21-27 Circular economy | Cohesion Open Data

Tableau 32 : Budget du FEDER 2021-2027 dédié à l'économie circulaire (en Md€)

	Total 2021-2027
Budget Union Européenne	263,9
dont enveloppes dédiées à l'économie circulaire	5,3
Budget France	9,1
dont enveloppes dédiées à l'économie circulaire	0,35
dont enveloppes dédiées à la gestion des déchets ménagers	0,25

Source : Union Européenne (Regional Policy - Performance - European Commission ; 21-27 Circular economy | Cohesion Open Data)

Note : les montants indiqués ne comprennent pas les fonds relevant des programmes Interreg

Le FEDER est complété par des programmes de coopération transfrontalière, dits Interreg, qui participent à l'optimisation de la gestion des déchets sur ces territoires spécifiques. Les 195 actions prévues par ces programmes entre 2021 et 2027 devraient consacrer 25,3 M€ à la gestion des déchets ménagers, parmi lesquels 163 031 € ont d'ores et déjà été engagés, dans le cadre d'un seul programme relatif à l'Océan Indien (cf. tableau 33).

Tableau 33 : Répartition des soutiens d'Interreg 2021-2027 à la gestion des déchets ménagers et au recyclage (en M€)

Nature des projets soutenus	Budget maquetté (2021-2027)	Budget engagé (2021-2025)
Gestion des DMA	29,22	2,79
dont projets impliquant la France	N/A *	0,16
Optimisation du recyclage	55,72	52,22

Source : SGAE

*Note : * : le programme Interreg ne prévoit pas d'enveloppe nationale au sein du budget initial.*

4.2. Les appels à projet du programme LIFE ou du Fonds pour une transition juste ont été peu mobilisés par les collectivités françaises

Créé en 1992, le programme LIFE est l'instrument de l'UE pour financer l'action environnementale. Il est doté de 5,4 Md€ pour 2021-2027, dont 2,3 Md€ ont déjà été engagés, et se décompose en quatre axes :

- nature et biodiversité (2 143 M€) ;
- économie circulaire et qualité de vie (1 345 M€) ;
- adaptation et atténuation du changement climatique (947 M€) ;
- transition vers une énergie décarbonée (997 M€).

La France ne bénéficie que faiblement des financements que le sous-programme « économie circulaire et qualité de vie » du programme LIFE consacre aux projets de gestion des déchets. Ce sous-programme, qui a déjà engagé 531,4 M€ sur la durée du CFP, dont 10,3 M€ en France, soutient une vingtaine de projets transnationaux portant exclusivement sur les déchets ménagers. Toutefois, la France ne contribue que de manière très marginale à ces projets, parmi lesquels le projet *Reduce, Reuse, Recycle waste at airports*, qui intègre une association française spécialisée dans l'économie circulaire (Ecoscience Provence) à une démarche de réduction des déchets produits dans les aéroports.

Comme l'a relevé l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) dans son rapport de 2025[62] sur la sollicitation par la France des fonds du programme LIFE, les performances dans le sous-programme « économie circulaire et qualité de vie » constituent une faiblesse française. Avec 63 M€ reçus depuis 2014, la France se situe au 5e rang européen, loin derrière l'Espagne (208 M€) et l'Italie (228 M€) et se caractérise par une qualité insuffisante des projets présentés, dont le taux de succès est seulement de 17 %.

Les Régions françaises ont également pu bénéficier du fonds pour une transition juste (FTJ) dans leurs projets d'économie circulaire. Institué par le règlement (UE) 2021/1056 du 24 juin 2021[63], le FTJ accompagne certains territoires concernés par de fortes émissions de CO_2, dans leur transition vers une économie neutre en carbone. Doté au total de 19,3 Md€ sur la période 2021-2027, ce fonds a été mis en œuvre en France à partir de 2022 au travers d'un programme national pour la formation des salariés des secteurs en déclin (297 M€ de FTJ)[64] et de six programmes régionaux (Hauts-de-France, Sud-PACA, Grand Est, Normandie, Pays de la Loire, Auvergne-Rhône-Alpes) financés par le FTJ à hauteur de 693 M€. Sur ce dernier montant, 15,5 M€ ont été consacrés à l'économie circulaire entre 2021 et 2025, dont 13 M€ en Région Hauts-de-France et 2,5 M€ en Région Sud-PACA.

4.3. Plus largement, l'ensemble des acteurs de la gestion des déchets peuvent mobiliser le fonds Horizon Europe pour développer l'éco-conception et améliorer le recyclage des produits mis sur le marché

Destiné à soutenir la recherche et l'innovation européennes, le fonds Horizon Europe se décline en trois piliers :

- Le premier pilier (25 Md€), dédié à « l'excellence scientifique », apporte un soutien à la recherche de type universitaire, grâce au programme du Conseil européen de la recherche (16 Md€), aux bourses Marie Curie (6,6 Md€), et aux soutiens spécifiques pour les infrastructures de recherche (2,4 Md€) ;
- Le deuxième pilier (54 Md€) soutient la compétitivité européenne par des aides à six secteurs d'activité spécifiques, aussi appelés *clusters* (santé, culture, sécurité, digital, énergie, environnement), qui intègrent directement ou indirectement des problématiques en rapport avec différents aspects de la gestion des déchets ;
- Le troisième pilier (13 Md€) vise à soutenir une « Europe innovante » en finançant des technologies nouvelles, proches d'un déploiement sur le marché, grâce au Conseil européen de l'Innovation (10,1 Md€), à l'Institut européen d'innovation et de technologie (2,5 Md€) et au volet « Écosystèmes européens d'innovation » (0,5 Md€).

La France a bénéficié de 45,7 M€ de la part du fonds Horizon Europe depuis 2021. Les projets soutenus par ce fonds européen en France portent essentiellement sur le recyclage et/ou l'éco-conception des matériaux présents dans les déchets ménagers, en particulier les plastiques.

---

[62] IGEDD, 10 janvier 2025, *Augmenter la quantité et la qualité des projets éligibles au programme "LIFE".*

[63] Règlement (UE) 2021/1056 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 établissant le Fonds pour une transition juste.

[64] Source : Fonds européen pour une transition juste | L'Europe s'engage en France, le portail des Fonds européens

4.4. Enfin, la Banque européenne d'investissement (BEI) soutient les projets d'économie circulaire en se concentrant sur la levée des freins financiers et techniques

En France, entre 2020 et 2024, la BEI a investi 5,1 Md€ dans 153 projets relevant de l'économie circulaire, dont 600 M€ pour la gestion des déchets. Elle intervient :

- directement, grâce à ses fonds, tels que le Fonds européen d'investissement, spécialisé dans le financement à risque pour les petites et moyennes entreprises à travers l'Europe, ou encore le Fonds européen pour la bioéconomie circulaire, un fonds d'investissement privé à impact social exclusivement dédié à la bioéconomie ;
- indirectement, en soutenant les banques nationales d'investissement, telles que la Caisse des Dépôts et Consignations ou la Banque publique d'investissement en France.

La BEI apport en outre aux porteurs de projets un accompagnement d'ingénierie à travers l'*InvestEU Advisory Hub* et le *Circular city center* (C3) qui aident des collectivités à préparer des projets circulaires en vue de leur financement par l'UE.

5. Les recettes de valorisation économique des déchets permettent de couvrir 6 % des coûts du SPGD mais leur nature en fait des ressources volatiles

5.1. Les produits industriels tirés de valorisation des déchets permettent de financer de l'ordre de 7 % des coûts du SPGD

Les collectivités peuvent compléter leurs recettes de financement du SPGD par la vente des produits issus de la valorisation des déchets qu'elles collectent. Les produits industriels regroupent les ventes de matières et d'énergie (matériaux, compost, énergie), les prestations à des tiers (entreprises, collectivités extérieures au territoire) et les autres produits. En 2024, les produits industriels représentaient des recettes de 800 M€, soit 7 % de l'ensemble des ressources dévolues cette année-là au financement du service public de la gestion des déchets.

Tableau 34 : Evolution des produits industriels

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Moyenne des produits industriels (extraction matrice) (en €/hab)	8,61	7,13	10,96	13,53	10,26	11,66
Population INSEE France (en M d'habitants)	67,26	67,44	67,70	68,06	68,41	68,64
Montant des produits industriels (extrapolation à la France entière) (en M€)	578,87	480,78	741,63	920,88	702,15	800,57

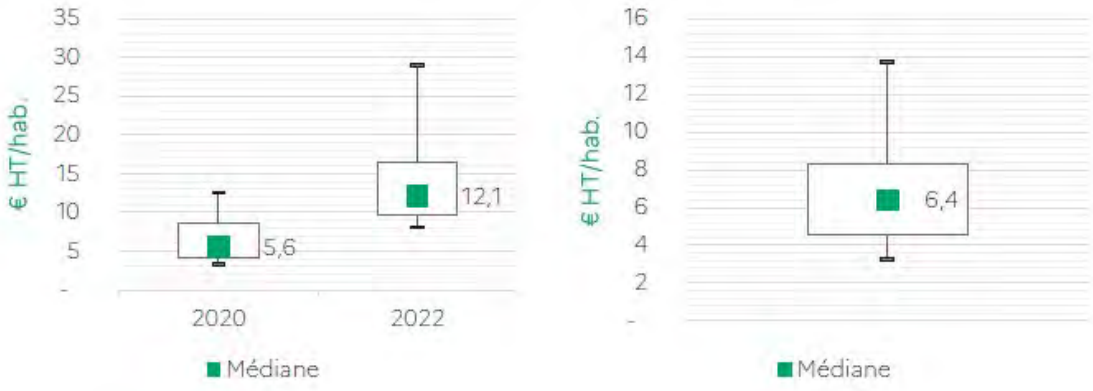
Source : Mission d'après les données Ademe et Insee.

5.2. Ces produits connaissent cependant des variations importantes, en raison de l'évolution des cours mondiaux et de la concurrence internationale

Les collectivités tirent de la vente des produits de la valorisation des déchets, des recettes dont le montant est sujet à de fortes variations selon la demande. Ces recettes proviennent pour l'essentiel de la vente de l'énergie (vapeurs ou électricité produites par l'incinération des déchets), et des matériaux recyclables (journaux, cartons, plastiques, métaux, verre, bois, etc.) ou des amendements organiques (compost, par exemple). Les recettes obtenues de ces ventes sont néanmoins fluctuantes, car indexées sur le marché de l'énergie s'agissant de la valorisation énergétique[65], et supposent de trouver des acheteurs, ce qui n'est pas toujours le cas dans le cas de la valorisation matière, soulevant à cette occasion des problématiques de stockage des matières pour les collectivités. Ainsi les produits industriels ont-ils nettement diminué entre 2022 et 2023 (- 3,4 € par habitant sur la médiane des évolutions) en raison d'une normalisation des cours des matériaux et de l'énergie en 2023 après leur forte hausse en 2022[66] où ils représentaient 821,9 M€[67].

Sur courte période, l'analyse spécifique des produits industriels conduite par l'Ademe confirme la volatilité des recettes de valorisation. Les produits industriels ont ainsi augmenté de 5,6 à 12,1 €/hab. entre 2020 et 2022 (*cf*. graphique 19), soit une hausse médiane de + 6,4 €/hab. Cette progression des produits industriels fait suite à une période de baisse de 1,8 €/hab. survenue entre 2019 et 2020. En outre, ces recettes connaissent une dispersion importante selon les collectivités : en 2022, les produits industriels par habitant s'élevaient ainsi à 9,5 €/hab. au niveau du premier quartile de la distribution contre 16,5 €/hab. au niveau du troisième quartile.

Graphique 19 : Montant et évolution des produits industriels en 2020 et 2022 (€/hab.)



Source : Matrice des coûts, données 2023, Ademe (2025).

Sur plus longue période, l'évolution des cours du plastique recyclé constitue une illustration de la volatilité des produits industriels. Alors que le coût du plastique recyclé est en moyenne quatre à cinq fois plus élevé que celui du plastique vierge, ses cours sont également plus volatiles (*cf*. graphique 20). Ceux-ci ont par exemple varié du simple double (entre 1 000 € et près de 2 000 € la tonne) entre 2020 et 2022 avant de revenir à un niveau proche de 1 300 € la tonne en 2024.

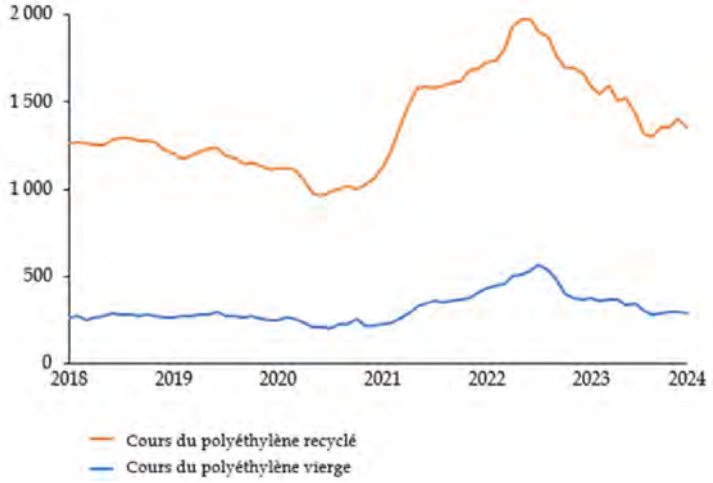
[65] Dans le cadre des filières REP il existe des dispositifs appelés « garanties de reprise » permettant de lisser les effets de variation des cours, mais ces dispositifs ne couvrent qu'une partie des déchets.

[66] Ademe, 2025, *Référentiel des coûts du SPGD – données 2023*

[67] Ces chiffres sont obtenus par extrapolation des données Ademe, dont le référentiel des coûts 2023 indique que les produits industriels représentaient 12,1 €HT/hab en 2022 et 8,4 €HT/hab en 2023.

Annexe II

Graphique 20 : Comparaison de l'évolution du cours du plastique (polyéthylène) vierge et recyclé entre 2018 et 2024 (€/t)



Source : Sénat, commission des finances, à partir des données de l'Agence européenne de l'environnement, « Competitiveness of secondary materials », 7 janvier 2025.

ANNEXE III

Scenarios illustratifs d'évolution des coûts du SPGD

SOMMAIRE

1. LA MISSION A ESTIMÉ L'INCIDENCE DE SES PRINCIPALES PROPOSITIONS SUR LES COÛTS DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS 1

1.1. Diffusion des contrats de performance 1
1.2. Extension de la tarification incitative 2
1.3. Contribution des éco-organismes au titre du soutien à la tonne 6
1.4. Mise en place d'une taxe plastique pour diminuer la charge pour l'État de la contribution européenne sur les plastiques non recyclés 7
1.5. Extension de l'ETS à l'incinération 8
1.6. Réduction des taux de refus de tri 9
1.7. Alignement des coûts aidés par habitant au p90, p75 et à la médiane 12

2. LA MISSION A ÉLABORÉ TROIS SCÉNARIOS ILLUSTRATIFS, SIMULANT DES ÉCONOMIES POTENTIELLES COMPRISES ENTRE 500 M€ ET 1,7 MD€ 13

1. La mission a estimé l'incidence de ses principales propositions sur les coûts du service public de gestion des déchets

La mission a réalisé une estimation de l'impact sur les coûts du service public de gestion des déchets (SPGD) de certaines des propositions formulées dans le rapport. Ces estimations sont déclinées selon des scénarios présentant des niveaux d'ambition variable. Certaines hypothèses retenues, telles que la population couverte, ont une portée illustrative et ne constituent donc pas une prévision. Par ailleurs, la mise en œuvre de certaines des pistes présentées devra reposer sur l'initiative de la collectivité, en application du principe de libre administration.

Les propositions faisant l'objet d'une estimation concernent :

- les contrats de performance ;
- le déploiement de la tarification incitative ;
- la révision du coût de référence utilisé pour le calcul du soutien à la tonne des éco-organismes ;
- la mise en place d'une taxe sur les plastiques non recyclés ;
- l'extension de l'ETS à l'incinération.

La mission a en outre réalisé deux chiffrages supplémentaires :

- une diminution des refus de tri ;
- une amélioration de l'efficience des collectivités présentant les niveaux de coût les plus élevés.

1.1. Diffusion des contrats de performance

Sur la base du référentiel national des coûts du service public de gestion des déchets de l'Ademe, une analyse théorique permet d'estimer les gains potentiels associés à une généralisation des « contrats de performance » à l'ensemble des collectivités de France métropolitaine (*cf*. annexe I pour une analyse des « contrats de performance »).

La simulation se fonde sur une hypothèse de réduction de 6 % des ordures ménagères résiduelles (OMR) et de la collecte sélective (CS) à l'échelle de la France métropolitaine, correspondant à l'objectif minimal figurant dans les contrats de collecte relevant de l'expérimentation conduite par l'Ademe.

Dans le détail, la simulation repose sur les hypothèses suivantes :

- les tonnages d'OMR et de collecte sélective diminuent de 6 % à la suite de l'introduction d'un contrat de performance ;
- la réduction des tonnages s'accompagne d'une économie de gestion reposant sur le coût aidé pondéré par tonne (OMR et collecte sélective), appliqué aux tonnages économisés.

La mission a calculé pour les collectivités dont le coût aidé OMR par habitant est situé dans les trois derniers déciles de la distribution l'effet sur le coût de gestion du SPGD d'une mise en œuvre des contrats de performance. Elle a appliqué la baisse de 6 % des tonnages d'OMR et de collecte sélective aux volumes collectés pour chaque collectivité au-delà du p70. L'économie réalisée a été estimée en multipliant le tonnage ainsi évité par le coût aidé pondéré des flux d'OMR et de collecte sélective.

Ces résultats constituent des ordres de grandeur théoriques et correspondent à des gains bruts sur les coûts liés aux OMR et à la collecte sélective, hors prise en compte des effets de report vers d'autres flux (notamment les déchèteries).

La mission a réalisé des variantes de ce scénario, dont les résultats sont résumés ci-dessous (*cf.* tableau 1).

Tableau 1 : Variantes du scénario de diffusion des contrats de performance

Scénario	Population couverte	Incidence sur les coûts
S1	Collectivités des 3 derniers déciles en termes de niveaux de coût aidé OMR/hab.[1]	-68 M€
S2	Collectivités dont le coût aidé est au-dessus de la médiane de coût aidé OMR/hab.	-98 M€
S3	100% des collectivités	-157 M€

Source : Mission.

1.2. Extension de la tarification incitative

La mission a réalisé des simulations de la réduction des coûts liée à un passage à la tarification incitative selon deux méthodes :

- la première méthode se fonde sur le coût aidé des collectivités en tarification incitative figurant dans le référentiel des coûts ;
- la seconde méthode recalcule le coût aidé des collectivités en tarification incitative à partir de la matrice des coûts, en ne retenant que celles qui disposent d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMi).

1.2.1. Méthode 1 : Simulation à partir du coût aidé des collectivités en TI dans le référentiel des coûts

La mission a simulé l'incidence d'une extension de la tarification incitative en s'appuyant sur l'analyse des coûts aidés des collectivités, avec et sans tarification incitative, réalisée par l'Ademe dans le référentiel des coûts. Dans son analyse, l'Ademe souligne que les typologies d'habitat urbain ou touristique sont moins représentées que les autres, car la tarification incitative y est moins souvent mise en œuvre. Elle n'intègre donc pas ces typologies dans son analyse des coûts. La mission s'est donc concentrée dans cette simulation sur les typologies rurale et mixte (à dominante rurale et à dominante urbaine).

L'analyse de l'Ademe fait ressortir un coût aidé par habitant généralement inférieur dans les collectivités avec tarification incitative, quelle que soit la typologie d'habitat et le flux de collecte considérés (*cf.* tableau 2).

[1] Hors syndicats et collectivités en tarification incitative.

Tableau 2 : Coûts aidés des collectivités avec ou sans tarification incitative

Typologie d'habitat	Coût aidé €/hab.	OMR	Verre	Papier-emballages	Déchèteries
Rural	Hors TI	58	1,6	15,1	37
	TI	40	1,6	13,2	36
	Différence	-18	0	-1,9	-1
Mixte rural	Hors TI	61	1,8	15,5	36
	TI	40	1,5	12,3	36
	Différence	-21	-0,3	-3,2	0
Mixte urbain	Hors TI	61	2,1	14,1	34
	TI	43	2	12	35
	Différence	-18	-0,1	-2,1	1

Source : Ademe, référentiel des coûts du service public de gestion des déchets, données 2023 (novembre 2025). Légende : TI=tarification incitative.

En considérant la proportion de la population de chaque type d'habitat, la mission a estimé la population concernée par un passage à la tarification incitative (*cf.* tableau 3).

Tableau 3 : Population concernée par un passage en tarification incitative

Typologie d'habitat	Population matrice	Proportion dans la population totale	Population concernée par un passage en TI (en millions d'hab.)
Rural	9 325 655	16%	7,8
Mixte rural	16 811 889	29%	14,1
Mixte urbain	7 613 945	13%	6,4
Total	33 751 489	-	28,3

Source : Matrice des coûts de l'Ademe, calculs de la mission.

La mission a ensuite appliqué le différentiel de coût aidé par flux à la population passant en tarification incitative afin d'estimer le montant global de réduction des coûts, par typologie d'habitat (*cf.* tableau 4).

Tableau 4 : Réduction des coûts liés au passage à la tarification incitative (en M€)

Type d'habitat	OMR	Verre	Emballages	Déchèteries
Rural	-141	0	-15	-8
Mixte rural	-296	-4	-45	0
Mixte urbain	-115	-1	-13	6

Source : Mission.

Il en résulte que l'extension de la tarification incitative à 28,3 millions d'habitants en habitat rural, mixte rural et mixte urbain pourrait engendrer une réduction globale des coûts du SPGD de 632 M€ qui se décompose entre :

- 164 M€ en habitat rural ;
- 346 M€ en habitat mixte rural ;
- 123 M€ en habitat mixte urbain.

1.2.2. Méthode 2 : Simulation à partir des coûts aidés des collectivités en TEOMi dans la matrice des coûts

En utilisant une méthode alternative, la mission a essayé d'affiner la simulation pour isoler les résultats obtenus dans le cas d'un passage de TEOM en TEOMi plutôt que dans le cas général d'une tarification incitative (qui inclut la redevance incitative), et en incluant les territoires de typologie urbaine.

Dans cette seconde méthode, la mission a donc retenu l'hypothèse que l'extension reposait sur une transition de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) vers son pendant incitatif (TEOMi).

La mission a calculé la différence de coût aidé par habitant entre collectivités en TEOM et TEOMi. Elle s'est fondée sur les données de la matrice des coûts pour 2024 (*cf.* tableau 5). Il convient de noter que l'échantillon de collectivités en habitat urbain disposant d'une TEOMi est réduit dans la matrice (deux collectivités) de sorte que le caractère significatif des résultats pour ce type d'habitat doit être nuancé.

Tableau 5 : Différence de coût aidé des collectivités en TEOM et TEOMi par typologie d'habitat

Coût aidé €/hab.	OMR	Verre	Papier-emballages	Déchèteries
Collectivités en TEOM				
Rural	71,8	2,9	19,7	39,4
Mixte	68,2	2,4	16,6	39,3
Urbain	67,9	2,7	16,3	27,0
Collectivités en TEOMi				
Rural	53,7	2,0	16,4	40,1
Mixte	57,1	2,1	19,6	33,2
Urbain	65,3	1,8	16,9	27,8
Différence de coût aidé par habitant				
Rural	-18,1	-0,9	-3,2	0,7
Mixte	-11,1	-0,3	3,1	-6,1
Urbain	-2,6	-0,8	0,5	0,8

Source : Matrice des coûts 2024, calculs de la mission.

La mission a ensuite simulé le nombre d'habitants concernés par le passage de la TEOM à la TEOMi. Selon les données de l'enquête collecte de l'Ademe, 48,8 millions d'habitants relevaient d'une TEOM (hors TEOMi) en 2024. Cette population a ensuite été ventilée entre les typologies d'habitat de manière homothétique à la répartition actuelle au sein de la matrice des coûts (*cf.* tableau 6). Dans cet exercice, les autres typologies d'habitat ont été ignorées pour faciliter les calculs. Ainsi, 42 % de la population figurant dans la matrice des coûts relevant d'un habitat mixte, la mission a considéré qu'une proportion équivalente s'appliquait aux 48,8 millions d'habitants en TEOM.

Tableau 6 : Répartition de la population par typologie d'habitat

Habitat	Population matrice	Proportion (hors catégorie « autre »)	Population concernée par un passage en TEOMi
Rural	9 325 655	16 %	7,8
Mixte	24 425 834	42 %	20,5
Urbain	17 704 605	30 %	20,5
Urbain dense	6 692 228	12 %	
Autre	2 813 881	N.A.	N.A.
Total	60 962 203	100 %	48,8

Source : Matrice des coûts, 2024.

La mission a enfin appliqué le différentiel de coût par habitant par flux à la population concernée par le passage en TEOMi dans chaque typologie d'habitat (*cf.* tableau 7). Les coûts totaux diminuent de manière significative pour les OMR, où le différentiel de coût est le plus élevé. Ils diminuent dans une ampleur moindre pour la collecte sélective du verre. Pour la collecte du papier et la gestion des déchèteries, les coûts évoluent de manière différenciée selon les typologies d'habitat. La hausse des coûts dans certains cas s'explique par la hausse des tonnages consécutive à l'amélioration du tri engendrée par la tarification incitative.

Au total, sur la base d'un passage à la TEOMi de l'ensemble de la population en TEOM :

- les coûts diminueraient de 168 M€ en habitat rural ;
- les coûts diminueraient de 113 M€ en habitat mixte ;
- les coûts diminueraient de 16 M€ en habitat urbain, mais la taille de l'échantillon de référence en TEOMi invite à considérer ce résultat comme non significatif.

Tableau 7 : Incidence sur le coût aidé total d'un passage de la TEOM à la TEOMi

Passage de TEOM en TEOMi		Incidence sur les coûts totaux (en M€)				
Habitat	Population concernée (en million d'hab.)	OMR	Verre	Papier-emballages	Déchèteries	Total
Rural	7,8	-141	-7	-25	6	-168
Mixte	20,5	-87	-2	24	-48	-113
Urbain	20,5	-20	-6	4	6	-16

Source : Mission, sur la base de la matrice des coûts 2024.

Des variantes ont été simulées, qui reposent sur une extension plus réduite de la tarification incitative. Un premier scénario étend la TEOMi à la moitié de la population à ce stade en TEOM (soit 24,4 millions d'habitants) tandis qu'un deuxième scénario simule une extension à l'ensemble de la population des collectivités en habitat rural uniquement (soit 7,8 millions d'habitants). Le différentiel de coût aidé des OMR étant très important en habitat rural, le deuxième scénario, bien que concernant une population moindre, génère des économies plus importantes que le premier scénario (*cf.* tableau 8).

Tableau 8 : Variantes du scénario d'extension de la TEOMi

Scénario	Population couverte	Réduction du coût aidé total
S1	Extension à 24,4 M d'habitants	140 M€
S2	Extension à 7,8 M d'habitants	168 M€
S3	Extension à 48,8 M d'habitants	281 M€

Source : Mission.

La réduction des coûts est plus faible dans la seconde méthode que dans la première méthode, malgré un périmètre *a priori* plus large (puisqu'il inclut les collectivités urbaines). Ceci s'explique probablement par le fait que la première méthode considère un coût aidé des collectivités en tarification incitative en général, en incluant donc les cas de redevance incitative, qui présentent des niveaux de coût aidé plus faibles que les collectivités en TEOMi. Pour cette raison, la mission a retenu la deuxième méthode, plus conservatrice, dans la présentation des scénarios *infra*.

1.3. Contribution des éco-organismes au titre du soutien à la tonne

Le soutien à la tonne collectée versé par les éco-organismes aux collectivités territoriales est calculé sur la base d'un coût de référence appelé « coût du service optimisé ». Les analyses de la mission ont permis de montrer que le coût du service optimisé conduisait à un niveau moyen de prise en charge de la collecte sélective de 70 % des coûts effectifs supportés par les collectivités territoriales (*cf.* annexe II du présent rapport).

Des méthodes alternatives de détermination du coût de référence ont été proposées par la mission, en se fondant sur les coûts effectifs supportés par les collectivités. Les résultats de trois méthodes ont ainsi été présentés :

- l'utilisation du coût complet médian comme coût de référence ;
- l'utilisation du coût complet du 1er quartile ;
- l'utilisation d'un coût représentant 80 % du coût effectif moyen.

Les résultats de ces méthodes sont présentés en annexe II et dans le tableau 9 *infra*. La différence entre le coût actualisé et non actualisé dépend de l'utilisation ou non de la méthode d'actualisation de l'Ademe, le coût actualisé étant, *a priori*, plus directement comparables aux coûts effectifs renseignés dans la matrice des coûts.

Tableau 9 : Méthodes alternatives de détermination du coût de référence pour le calcul du soutien à la tonne

	Coût médian	Coût du 1er quartile	80% du coût effectif moyen
Coût de référence (€/t)	591	491	473
Écart du coût de référence au coût optimisé non-actualisé de l'Ademe	45%	20%	16%
Ecart du coût de référence au coût optimisé actualisé de l'Ademe	35%	12%	8%
Différentiel soutien à la tonne (en M€) - coût non actualisé	279	126	98
Différentiel soutien à la tonne (en M€) - coût actualisé	221	78	52

Source : Mission. Note : Le coût optimisé de l'Ademe est utilisé selon deux méthodes d'actualisation ou non à l'inflation (« coût non actualisé/« coût actualisé »).

Ainsi, trois scénarios d'augmentation du soutien des éco-organismes peuvent être retenus, en se fondant sur le coût actualisé. Ces scénarios conduisent à une hausse des soutiens de 52 M€ par an à 221 M€ par an selon la méthode de détermination du coût de référence retenue (*cf.* tableau 10).

Tableau 10 : Variantes du scénario d'augmentation du soutien à la tonne

Scénario	Coût de référence	Hausse du soutien à la tonne
S1	80 % du coût effectif moyen	52 M€
S2	Coût du 1er quartile	78 M€
S3	Coût médian	221 M€

Source : Mission.

1.4. Mise en place d'une taxe plastique pour diminuer la charge pour l'État de la contribution européenne sur les plastiques non recyclés

Depuis le 1er janvier 2021, chaque État membre verse au budget de l'Union européenne (UE) une contribution assise sur la quantité de déchets d'emballages en plastique non recyclés produits sur son territoire. Cette contribution est égale à 0,80 €/kg de plastique non recyclé (soit 800 €/tonne)

Compte tenu du taux de recyclage du plastique de l'ordre de 26 %, la France a acquitté une contribution brute de 1,5 Md€ en 2024. Rapportée en termes nets, en tenant compte du montant qui aurait été payé par la France au titre de la clef de revenu national brut (RNB – *cf.* annexe II), la contribution de la France s'est élevée à 298 M€ en 2024 (avant corrections au titre des exercices antérieurs).

Afin de mieux répartir le coût de cette contribution entre tous les acteurs de la gestion des déchets, et en l'absence d'une solution permettant d'augmenter à court terme le taux de recyclage, la mission propose d'instituer une taxe sur les emballages en plastique. Une telle disposition figurait dans le projet de loi de finances pour 2026 avant d'être supprimée au cours du débat parlementaire. Cette taxe viserait à inciter à une meilleure prise en compte de l'impact des emballages en plastique, en responsabilisant les acteurs.

La taxe serait acquittée par les éco-organismes, selon un tarif voué à progresser annuellement. La taxe serait calculée sur la même base que la contribution française à l'Union européenne (quantité nationale de plastiques non recyclés) et ventilée entre les éco-organismes à hauteur de leur part de marché[2]. Le tarif de la tonne de déchets non recyclés serait, la première année, fixé à 30 €/tonne (soit moins de 4 % des 800 €/tonne versés effectivement par la France au titre de la contribution européenne sur les déchets d'emballage plastiques), pour augmenter progressivement (60 € en 2027, 90 € en 2028, 120 € en 2029) et atteindre 150 € en 2030. Le montant serait doublé pour les bouteilles en plastique[3] et l'application de cette taxe aux déchets professionnels serait décalée dans le temps.

En se fondant sur les projections de recyclage des emballages plastiques validées par la Commission européenne pour 2026, les recettes de cette nouvelle taxe pour l'État sont évaluées à 29 M€ en 2026, 56 M€ en 2027 et 80 M€ en 2028[4]. Les estimations pour 2026 se fondent sur les évolutions de mises sur le marché d'emballages en plastique validées par la Commission européenne dans le cadre des travaux d'évaluation des montants prévisionnels qui seront dus au titre de la ressource propre sur les emballages en plastique. La direction de la législation fiscale (DLF) a estimé les répercussions de cette taxe pour le consommateur sur certains produits, tels que :

- un pack de six bouteilles d'eau de 1,5 L : + 0,005 € en 2026 et + 0,02 € en 2030 ;
- un sachet de chips de 125 g : + 0,0001 € en 2026 et + 0,0005 € en 2030.

La mission a simulé trois scénarios de fixation du barème de la taxe sur les emballages plastiques (*cf.* tableau 11).

---

[2] La ventilation se ferait au regard de la part annuelle de chaque éco-organisme dans le marché national de la responsabilité élargie. Cette part est égale au quotient, évalué au cours de l'année civile, entre, d'une part, la masse d'emballages en plastique produits au titre desquels la responsabilité élargie est mise en œuvre, et d'autre part, le même montant évalué pour l'ensemble des responsabilités élargies mises en œuvre au titre des emballages produits sur le territoire de taxation.

[3] Cette différenciation s'explique par le rôle central de ce type d'emballage dans la production de déchets, par leur surreprésentation dans les déchets abandonnés dans l'espace public et les corbeilles de rue et par les objectifs environnementaux supplémentaires fixés par la réglementation française et européenne.

[4] Source : *Évaluation préalable annexée au PLF pour 2026*

Tableau 11 : Estimation du rendement d'une taxe sur les emballages plastiques

Scénario	Barème	Rendement (2026)
S1	30 €/t	29 M€
S2	100 €/t	97 M€
S3	300 €/t	290 M€

Source : Mission.

Un barème d'environ 300 €/t en 2026 serait ainsi nécessaire pour couvrir intégralement le coût net de la contribution versée par la France à l'UE pour les emballages plastiques non recyclés (1 Mt prévus pour 2026 selon les estimations retenues par la DLF).

1.5. Extension de l'ETS à l'incinération

Les installations d'incinération pourraient prochainement être soumises à la fiscalité européenne des quotas carbone. Dans le cadre de la révision de la directive *EU Emissions Trading System* (*EU ETS)*, la Commission européenne doit réaliser avant le 31 juillet 2026 une étude d'évaluation des impacts environnementaux et économiques liés à l'inclusion des unités de valorisation énergétique (UVE) dans le marché carbone. Pour rappel, l'*EU ETS*, ou système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (SEQE-UE), est un mécanisme mis en place depuis 2005 afin d'encourager la réduction des émissions de GES pour les secteurs les plus émetteurs. Ce système restreint le volume de GES pouvant être émis par les secteurs concernés via un plafond d'émission fixé au niveau européen, qui est abaissé au fil du temps, au regard de l'objectif de réduction, fixé à -62 % d'ici 2030 par rapport à 2005. Si l'étude s'avérait concluante, cette inclusion de l'incinération dans l'*EU ETS* pourrait être transposée en France avant la fin de l'année 2028, avec possibilité de dérogation jusqu'au 31 décembre 2030.

L'inclusion de l'incinération des déchets dans l'*EU ETS* pourrait générer des surcoûts pour les UVE, lesquels pourraient se répercuter sur l'ensemble du SPGD. Le montant des surcoûts estimés varie selon les études et les hypothèses que celles-ci retiennent :

- la direction générale du Trésor réalise des projections[5] en cas d'inclusion de l'ETS et estime un coût supplémentaire par tonne incinérée de 45 € en 2030. Cela représenterait une hausse de + 42 % du coût de l'incinération par rapport au coût médian actuel (de 107 €/t). Ces projections s'appuient sur un prix du carbone à 119€/t en 2030, ainsi que sur les données de l'Ademe qui estime que l'incinération d'une tonne de déchets ménagers émet 0,38 tCO2e d'origine fossile ;
- La Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (FNADE) estime quant à elle que le surcoût lié à l'ETS serait de 33 €/t en 2028 et 75 €/t en 2050. Cela représenterait une augmentation du coût de l'incinération de + 15 % et + 34 %, respectivement. La FNADE se fonde sur un coût du CO2 de 80 €/t en 2028 et 160 €/t en 2050 ;
- CE Delft et Zero Waste Europe réalisent leur évaluation sur la base de deux scénarios nommés FC et FBC[6] en retenant une hypothèse de prix du carbone de 108 € par tonne de CO_2 en 2030 et de 184 € par tonne de CO_2 en 2040 :
  - Le coût de l'incinération augmenterait de +74 €/t (scénario FC) à +132 €/t (scénario FBC) en 2030, et de +125 €/t (scénario FC) à +225 €/t (scénario FBC) en 2040.

[5] Deuxième édition de la Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique (SPAFTE).

[6] L'étude distingue deux scénarios, selon que l'ETS porterait sur le CO_2 d'origine fossile uniquement (scénario dit FC) ou sur le CO_2 d'origines fossile et biogénique (scénario dit FBC).

- par conséquent, l'étude estime que le coût de gestion des DMA progresserait de +27 % à +61 % (scénario FC) en 2030 ; et de +46 % à +104 % (scénario FC) voire de +125 % à +142 % (scénario FBC) en 2040 ;

Les résultats de ces études sont résumés dans le tableau 12 *infra*.

Tableau 12 : Comparaison des hypothèses et résultats des études sur l'extension de l'ETS à l'incinération des déchets

Étude	Coût du CO2 retenu (année)	Coût supplémentaire par tonne incinérée (année)	Hausse du coût (année cible / année de référence) *
DG Trésor	119 €/t (2030)	+ 45 €/t (2030)	+ 42 % (2030 / 2023)
ZWE / CE DELFT	108 €/t (2030) 184 €/t (2040)	+ 74 €/t (2030) + 125 €/t (2040)	+ 69 % (2030 / 2023) + 117 % (2040 / 2023)
FNADE	80 €/t (2028) 160 €/t (2050)	+33 €/t (2028) + 75 €/t (2050)	+ 15 % (2028 / 2018) + 34 % (2050 / 2018)

Source : Mission

*Note : * : La hausse du coût de l'incinération estimée par la FNADE est calculée sur la base d'un coût de 220 €/t en 2018 tandis que la hausse du coût estimée à partir des études DG Trésor et ZWE prend pour référence le coût médian de l'incinération proposé par l'Ademe, soit 107 €/t en 2023.*

Il est possible d'évaluer le coût que constituerait pour le SPGD une extension de l'ETS à l'incinération en s'appuyant sur les estimations présentées *supra*. En 2023, 32 % des déchets ménagers et assimilés ont été incinérés, ce qui représente 11,8 Mt[7]. L'évolution de ce tonnage d'ici 2030 est difficile à apprécier en raison d'effets jouant dans des sens opposés : la réduction du stockage devrait conduire à détourner une partie des déchets vers l'incinération, mais l'amélioration de la valorisation matière (recyclage, réemploi) devrait quant à elle diminuer les quantités incinérées. L'estimation de la mission se fonde donc sur les tonnages constatés en 2023.

Le surcoût pour le SPGD d'une extension de l'ETS à l'incinération serait donc compris entre 389 M€ et 873 M€ par an suivant les hypothèses retenues (*cf*. tableau 13).

Tableau 13 : Estimation du surcoût pour le SPGD d'une extension de l'ETS à l'incinération

Scénario	Coût de l'ETS (en €/t)	Surcoût pour le SPGD
S1	+74 €/t (2030)	873 M€
S2	+45 €/t (2030)	531 M€
S3	+33 €/t (2028)	389 M€

Source : Mission.

1.6. Réduction des taux de refus de tri

Les refus de tri correspondent aux déchets issus de la collecte sélective qui sont écartés des filières de recyclage lors de leur passage en centre de tri et sont *in fine* détournés vers l'incinération ou le stockage. Ces refus de tri induisent des coûts pour le SPGD.

[7] Ademe, La collecte des déchets par le service public en France, résultats 2023.

L'Ademe évalue le coût total de gestion des refus de tri à 55,1 M€ en 2025. Le calcul des refus de tri repose sur des hypothèses chiffrées[8] issues de la modélisation du service optimisé (*cf.* annexe II). Pour la collecte sélective en métropole, les tonnages collectés sont reconstitués par l'Ademe à partir des tonnages recyclés en appliquant un taux moyen de refus de 21,1 % pour les emballages légers et de 6,4 % pour les papiers graphiques, auxquels s'ajoute un taux de freinte (c'est-à-dire une perte de poids au cours du processus de traitement, liée par exemple à la perte d'humidité de certains déchets) de 1,5 %. Sur cette base, le volume total de refus de tri est estimé à 496 kt, dont 30 % sont supposés être repris par les éco-organismes, soit 149 kt, et 70 % demeurent à la charge des collectivités, soit 347 kt (*cf.* tableau 14). Le coût unitaire de gestion des refus est déterminé par l'Ademe à 159 € HT par tonne, comprenant un coût technique de traitement de 136 €/t et un coût de transport de 23 €/t, valeurs issues du référentiel des coûts de l'Ademe[9].

Le coût de gestion des refus de tri a connu une hausse importante, de 34 %, en 2025 par rapport à 2023.

Tableau 14 : Calcul du coût des refus de tri (2023-2025)

Variable	2023	2025
Total tonnages refusés [kt]	479	496
Hypothèse tonnages refusés repris par l'éco-organisme [%]	30 %	30 %
Total tonnages refusés à la charge des collectivités [kt]	336	347
Coûts de gestion des refus (€ HT/t)	123	159
dont incinération (coût technique)	*102*	*136*
dont transport	*21*	*23*
Coût total de gestion [k€]	41 282	55 109

Source : Ademe, coûts de référence 2024 et coûts de référence 2026, métropole.

Note de lecture :

- *tonnages refusés : taux de refus sans taux de freinte ;*
- *coûts de gestion des refus : somme des médianes des coûts complets (y compris TGAP) de transport et des coûts techniques de valorisation énergétique des OMR en métropole - donnée métropole 2021.*

L'estimation de l'Ademe se concentre toutefois sur le seul coût aval d'élimination des refus de tri, c'est-à-dire les coûts de traitement supportés une fois les refus extraits en sortie de centre de tri et orientés vers des filières d'élimination (incinération ou stockage). Cette approche ne couvre qu'une partie des coûts réellement supportés par le SPGD.

Or, les refus de tri génèrent des coûts sur l'ensemble de la chaîne, depuis leur collecte en flux séparé jusqu'à leur élimination finale.

La méthode proposée par la mission vise donc à reconstituer un coût complet, intégrant à la fois les coûts amont et aval, et à corriger cette estimation en tenant compte du coût qui aurait été supporté si ces déchets avaient été orientés vers le flux approprié, en l'espèce celui des OMR.

La première étape de l'estimation consiste à identifier les tonnages de refus de tri. La mission retient ainsi l'hypothèse de l'Ademe de 347 kt de refus, sur la base d'une collecte sélective de 1 658 kt et d'un taux de refus de 21 % (*cf. supra*).

[8] Ademe, Note provisoire de calcul pour l'évaluation en 2026 des couts unitaires et des enveloppes de soutien dans le cadre d'un service optimise de collecte et de tri des déchets d'emballages ménagers et de papiers graphiques en métropole, juillet 2025 ; note provisoire de calcul pour l'évaluation en 2024 des couts unitaires et des enveloppes de soutien dans le cadre d'un service optimise de collecte et de tri des déchets d'emballages ménagers et de papiers graphiques en métropole, août 2023.

[9] Ce coût est établi par la somme des médianes des coûts complets (y compris TGAP) de transport et des coûts techniques de valorisation énergétique des OMR en métropole - donnée métropole 2021.

Les refus de tri génèrent ensuite des coûts de collecte et de traitement dès l'amont de la chaîne de gestion des déchets. En effet, ces déchets sont collectés dans le cadre de la collecte sélective, transportés puis traités dans les centres de tri avant d'être extraits et orientés vers des filières d'élimination. À ce titre, ils supportent une part des coûts de collecte sélective ainsi qu'une part des coûts de tri, alors même qu'ils ne donnent lieu à aucune valorisation matière.

Toutefois, afin d'apprécier le surcoût réellement imputable aux refus de tri, il convient de corriger cette estimation pour intégrer le coût du contrefactuel dans lequel ces déchets auraient suivi le circuit classique de gestion des OMR. En effet, en l'absence d'erreur de tri, les déchets concernés auraient été orientés vers le flux des ordures ménagères résiduelles et auraient donc généré un coût de collecte et de traitement « classique » des OMR. La méthode retenue consiste ainsi à déduire le coût de gestion des OMR pour un tonnage égal aux refus de tri, de manière à ne conserver que le surcoût lié à leur mauvaise orientation dans le flux de collecte sélective. Cette correction permet d'éviter tout double comptage et d'isoler le coût net spécifique des refus de tri.

En agrégeant les coûts amont de collecte et de tri, les coûts aval d'élimination, et en neutralisant le coût des OMR qui aurait été supporté en l'absence de refus, le coût global des refus de tri est estimé à environ 341 M€ en 2025 pour l'ensemble de la chaîne de gestion des déchets.

Cette approche fournit une estimation consolidée du coût des refus de tri, sur la base des données de référence de l'Ademe et des hypothèses de la mission. Elle demeure toutefois sensible aux hypothèses retenues, notamment en matière de taux de refus et de coûts unitaires de collecte, de tri et de traitement des OMR. Par ailleurs, elle ne prend pas en compte certains effets indirects, tels que la dégradation de la qualité des matériaux triés, les pertes de recettes associées ou les impacts environnementaux, qui peuvent influencer le coût réel pour les collectivités.

Tableau 15 : Calcul du coût complet des refus de tri en 2025

	Coût (en M€)	Tonnage (en kt)
Collecte sélective	1 873	1 658
-refus de tri	*55*	*347*
-cartons en déchèterie	*68*	*68*
CS hors refus et cartons	1 750	1 243
Part des refus de tri		21,8 % (347/1 658)
Volume refus de tri	N.A.	366
Volume des refus de tri *(part des refus de tri * collecte sélective hors refus et cartons)*	366	1 243
Coût aidé par tonne OMR (€/t)	308	N.A.
Coût de traitement OMR des refus	80	N.A.
Coût global des refus de tri *(coût d'élimination des refus de tri + coût amont de collecte et traitement des refus – coût de traitement des tonnages de refus en flux OMR)*	341	N.A.

Source : Mission d'après les données du référentiel des coûts de l'Ademe. Légende : CS=collecte sélective ; OMR=ordures ménagères résiduelles.

La mission a réalisé une estimation de la baisse des coûts qui pourrait être obtenue d'une réduction des refus de tri. Cette réduction des refus pourrait être liée à une amélioration de la prévention (limitant, à la source, les erreurs de tri des usagers), par exemple dans le cadre de la mise en place de la tarification incitative. La baisse des coûts qui résulterait d'une diminution des refus de tri est résumée dans le tableau *infra* (*cf*. tableau 16).

Tableau 16 : Estimation de la baisse des coûts résultant d'une diminution des refus de tri

Scénario	Population couverte	Incidence sur les coûts
S1	Réduction des refus de tri de 10 %	-34 M€
S2	Réduction des refus de tri de 20 %	-68 M€
S3	Réduction des refus de tri de 30 %	-102 M€

Source : Mission.

1.7. Alignement des coûts aidés par habitant au p90, p75 et à la médiane

La mission a simulé une amélioration de l'efficience de gestion, exprimée par le coût aidé de gestion « tous flux », des collectivités les moins performantes.

La mission propose trois scenarios :

- les collectivités comprises entre la médiane et le 75ème percentile (p75) sont supposées converger vers le niveau de coût aidé médian ;
- les collectivités comprises entre le 75ème et le 90ème percentile sont supposées converger vers le niveau de coût du p75 ;
- les collectivités situées au-delà du p90 convergent vers le niveau du p90.

La mission s'est appuyée sur les données de coût aidé par habitant qui figurent dans le référentiel de coûts de l'Ademe pour chaque collectivité, avec la population associée. Sur la base de la série de données, la mission a défini la médiane et les percentiles de coûts aidés observés et calculé un écart au p90, au p75 et à la médiane, qu'elle a ensuite multiplié par le nombre d'habitants concernés (*cf*. tableau 17).

En raison d'éventuels chevauchements de coûts aidés pour les collectivités adhérentes à un syndicat, les résultats sont présentés hors syndicats (524 collectivités sur 707 collectivités figurant dans la matrice des coûts).

L'estimation de l'alignement des coûts aidés par habitant est un calcul théorique qui vise à estimer un potentiel gisement d'efficience vers lequel les collectivités moins performantes pourraient tendre. Ce calcul ne doit pas occulter des facteurs objectifs qui peuvent justifier un écart de coûts entre collectivités (par exemple la typologie d'habitat).

Tableau 17 : Gains d'efficience théoriques estimés

Types de collectivités[10]	Réduction de coût
Collectivités entre médiane et p75 ramenées au niveau de la médiane	88 M€
Collectivités entre p75 et p90 ramenées au niveau du p75	349 M€
Collectivités au-delà du p90 ramenées au niveau du p90	205 M €

Source : Mission

La mission a établi trois scénarios sur cette base :

- un scénario dans lequel seules les collectivités les moins performantes (au-delà du p90) améliorent leur efficience, pour se rapprocher du p90 ;
- un scénario dans lequel toutes les collectivités au-dessus du p75 améliorent leur efficience ;
- un scénario dans lequel toutes les collectivités au-dessus du coût médian améliorent leur efficience.

[10] Toutes collectivités hors syndicats.

Tableau 18 : Estimation de la réduction du coût total en fonction du nombre de collectivités améliorant leur efficience de gestion

Scénario	Collectivités concernées	Réduction de coût
S1	Au-delà du p90	205 M€
S2	Au-delà du p75	554 M€
S3	Au-delà de la médiane	642 M€

Source : Mission.

2. La mission a élaboré trois scénarios illustratifs, simulant des économies potentielles comprises entre 500 M€ et 1,7 Md€

Les chiffrages des mesures de réduction des coûts du SPGD peuvent être synthétisés selon trois scénarios illustratifs représentant des niveaux d'ambition croissants (*cf.* tableau 19). Ils ne constituent pas des prévisions mais des estimations de réduction des coûts conditionnées à l'atteinte d'un certain taux de couverture de la population ou à l'amélioration des pratiques de gestion. La réalisation de ces scénarios, ainsi que leur calendrier de mise en œuvre, est marginalement à la main de l'État compte tenu de la libre administration des collectivités territoriales.

Les économies de gestion potentielles sont ainsi comprises, selon le degré d'ambition du scénario, entre 530 M€ et 1,7 Md€ (*cf.* tableau 19).

Toutefois, en considérant uniquement les mesures que l'État est capable d'influencer (le soutien des éco-organismes, la taxe sur les plastiques et la tarification incitative), les économies de gestion potentielles sont ramenées à une fourchette comprise entre 220 M€ et 790 M€.

Le coût potentiel pour le SPGD d'une extension de l'ETS à l'incinération des déchets a été intégré aux scénarios. Dans ce cas, l'incidence sur les coûts du SPGD irait d'une augmentation des coûts totaux de 350 M€ à une réduction des coûts de 1,3 Md€.

Tableau 19 : Synthèse des scénarios d'évolution des coûts du SPGD

	S1 (en M€)	S2 (en M€)	S3 (en M€)
Contrats de performance	- 68	- 98	- 157
Tarification incitative	- 140	- 168	- 281
Coût de référence du soutien à la tonne	- 52	- 78	- 221
Taxe sur les plastiques	- 29	- 97	- 290
Extension de l'ETS	873	531	389
Refus de tri	- 34	- 68	- 102
Amélioration de l'efficience de gestion	- 205	- 554	- 642
Total hors ETS	- 528	- 1 063	- 1 693
Total ETS inclus	345	-532	- 1 304

Source : Mission.

Dans le détail, le scénario 1 présente un potentiel d'économies de 528 M€. L'inclusion de l'extension de l'ETS, en retenant l'hypothèse haute de coût par tonne de CO_2 émise, engendrerait toutefois un coût qui compenserait ces économies. Il en résulterait une augmentation globale des coûts de 345 M€ (*cf.* graphique 1).

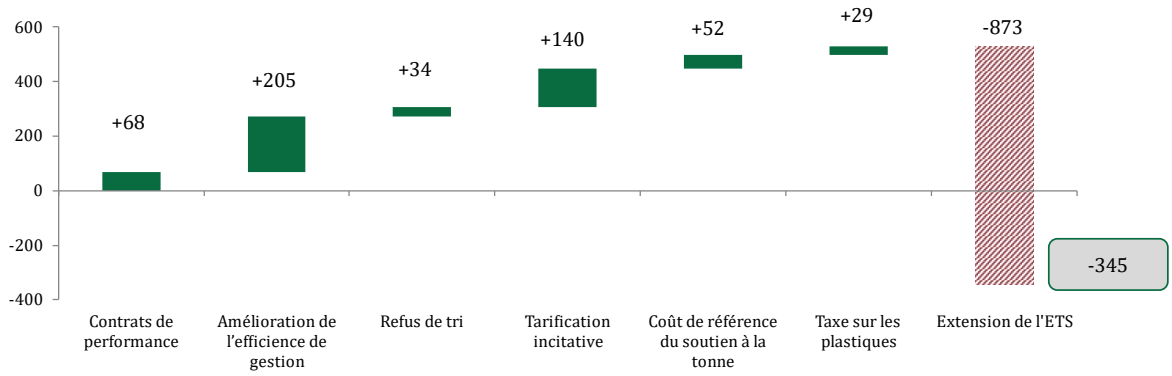
Le scénario 2 présente un potentiel d'économies de 1,1 Md€. L'inclusion de l'ETS, en retenant l'hypothèse médiane de coût par tonne de CO_2, conduit à diviser le gain par deux. Il en résulte une réduction globale des coûts de 530 M€ (*cf.* graphique 2).

Enfin, le scénario 3 présente un potentiel d'économies de 1,7 Md€. L'inclusion de l'ETS, en retenant l'hypothèse basse de coût par tonne de CO_2, ramène ce montant à 1,3 Md€ (*cf.* graphique 3).

Ces mesures ont des horizons temporels de mise en œuvre variables. Certaines, comme les évolutions des modalités de collecte, peuvent être mises en place dans un délai relativement court et de façon progressive. D'autres seront plus longues à mettre en œuvre, comme l'extension de la tarification incitative qui a déjà pris beaucoup de retard par rapport aux objectifs actuels (8,4 M d'habitants concernés, par rapport à un objectif législatif de 25 M), et nécessite une phase amont de préparation par la collectivité.

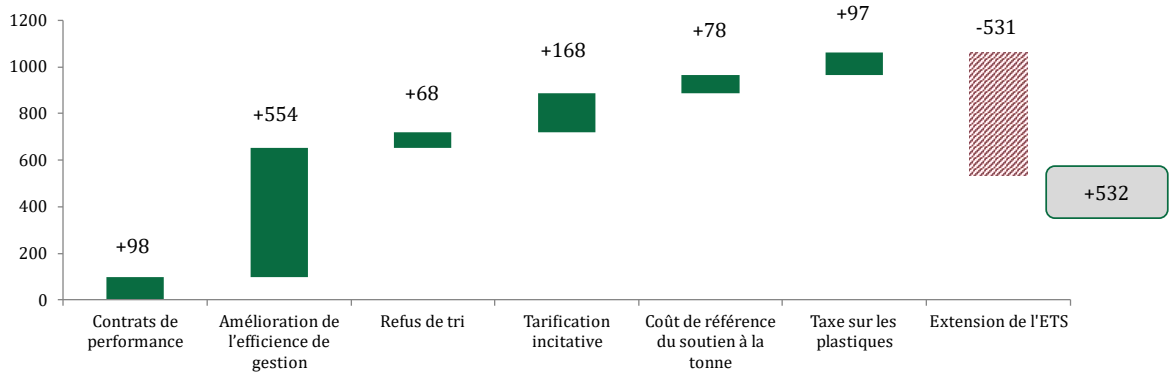
Par exemple, un horizon fixé à 2030 supposerait que les mesures évoquées soient actées dès 2026. Un délai minimum de quatre ans apparaît en tout état de cause nécessaire pour que ces mesures produisent leur plein effet.

Graphique 1 : Répartition des économies du scénario 1 (en M€)



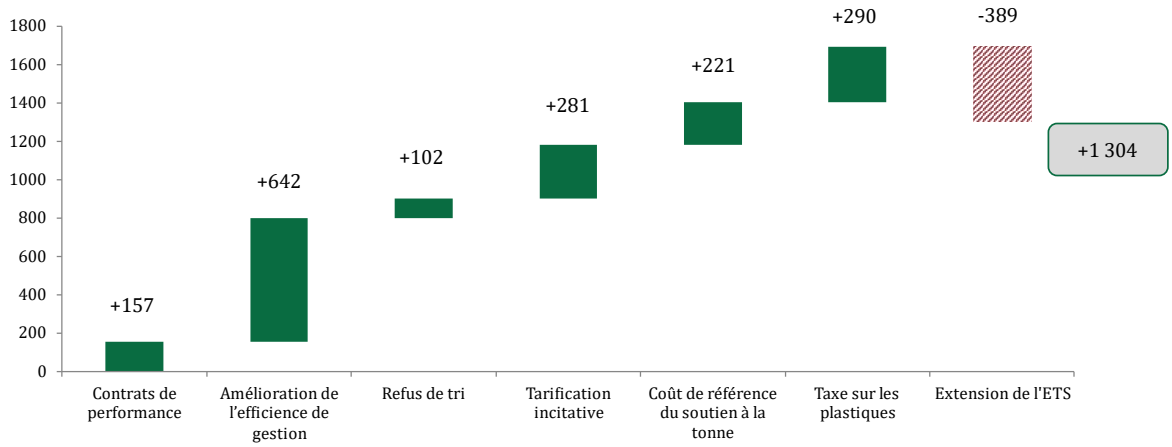
Source : Mission.

Graphique 2 : Répartition des économies du scénario 2 (en M€)



Source : Mission.

Graphique 3 : Répartition des économies du scénario 3 (en M€)



PIÈCE JOINTE

Lettre de mission

Pièce jointe

PREMIER MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité

Paris, le 08 SEP. 2025

Monsieur Paul DELDUC
Chef de l'Inspection générale des affaires sociales
Madame Catherine SUEUR
Cheffe de l'Inspection générale des finances

Objet : Revue de dépense relative au financement de la gestion des déchets ménagers

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2023-2027 et la loi de finances pour 2023 prévoient la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers. Ce dispositif de revue de dépenses repose sur la conduite d'évaluations thématiques, menées annuellement sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, opérateurs, collectivités territoriales et sécurité sociale) afin d'irriguer les travaux budgétaires et parlementaires. Cinq vagues de missions ont été lancées depuis 2023 dont les résultats ont contribué à l'élaboration du projet de loi de finances pour 2024 et 2025. De nouvelles missions doivent être menées à présent, afin de préparer le projet de loi de finances pour 2027 et permettre d'assurer le respect de la trajectoire de finances publiques inscrite dans le plan budgétaire et structurel à moyen-terme (PSMT) et de garantir l'atteinte de nos objectifs.

La gestion des « déchets » ménagers par les collectivités territoriales constitue **un enjeu financier et environnemental majeur**, dont le verdissement nécessitera potentiellement des dépenses supplémentaires significatives de la part des collectivités.

La compétence déchets (traitement et collecte des ménages), confiée aux communes, est très majoritairement gérée à l'échelle intercommunale. Selon l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL), les actions en matière de déchets et propreté urbaine ont représenté près de **7,3 Md€ de dépenses en 2024 pour les budgets principaux des collectivités et de leurs groupements à fiscalité propre, 5,3 Md€ pour leurs budgets annexes et 5,5 Md€ pour les syndicats**. La taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères (TEOM), principale recette des collectivités pour financer cette compétence, a représenté **9 Md€ en 2024**.

Dans son rapport public annuel 2023, la Cour des Comptes s'était intéressée à la thématique des déchets ménagers. Elle relevait une « organisation territoriale cohérente » mais soulignait la nécessité d'un suivi plus rigoureux des objectifs nationaux et **d'un investissement accru des régions** dans la planification et le financement de la modernisation des installations de traitement.

En septembre 2022, la Cour avait également publié un rapport sur la « prévention, collecte et traitement des déchets », en soulignant **l'insuffisante coordination des acteurs, et le caractère peu lisible et trop faiblement incitatif du financement de la gestion des déchets**. Il était également rappelé les perspectives d'augmentation continue de la dépense consacrée à la collecte et au traitement et la nécessité de poursuivre les efforts de mutualisation et de planification au niveau régional.

Comme rappelé dans la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), les objectifs européens impliquent une réduction de 66 % des émissions du secteur en 2050 par rapport à 2015, avec notamment l'amélioration de la collecte et de la gestion des déchets, en développant la valorisation et en amélioration l'efficacité des filières de traitement. Le cadre normatif fixe en outre de nombreux objectifs quant aux modalités de collecte et de traitement des déchets.

Dans sa revue de dépenses d'octobre 2023 consacrée aux investissements des collectivités, l'IGF mettait en avant le progrès de la mutualisation de la compétences déchets et la diversité des modes de gestion des installations de traitement. **La mission estimait le montant des investissements nécessaires supplémentaires à 1,5 Md€ pour la période 2021-2027, soit 250 M€ par an**. Ces investissements devraient faire peser une partie des coûts de financement sur les populations bénéficiaires du service, à défaut d'un financement par l'épargne ou l'emprunt.

En constatant une multiplicité des acteurs, des modes de gestion et de financement, **cette revue de dépenses doit permettre de mieux identifier la structure des dépenses actuelles et l'efficacité des modes de gestion mais aussi de procéder à un parangonnage pour déterminer les bonnes pratiques en matière d'organisation et de coûts et ainsi dégager des pistes d'économies et de faire efficience pour les collectivités.**

La mission devra examiner en particulier les sujets suivants :

- **La répartition des dépenses par thématique** (prévention, collecte, traitement), par destination (fonctionnement et investissement) et par acteur ;
- **L'impact des modes de gestion et du niveau de mutualisation** dans l'efficacité et le coût de la gestion des déchets ;
- **L'estimation détaillée des dépenses nécessaires** pour atteindre les objectifs environnementaux de la France ;
- **L'état des lieux et les perspectives des modes de financement**, au regard notamment d'une montée en charge des recettes incitatives.

La mission s'inscrira dans un objectif clair d'identification d'économies réalisables sur le périmètre étudié, sur la base d'un scénario central et de scénarios alternatifs, permettant de baisser substantiellement la dépense publique pour les collectivités.

La mission pourra se reposer sur les administrations compétentes, en particulier la direction générale des collectivités locales (DGCL), la direction du budget (DB), la direction générale des finances publiques (DGFiP) et la direction générale de la prévention des risques (DGPR), les opérateurs, et notamment l'Agence de la transition écologique (Ademe), ainsi que sur l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL).

Je souhaite que les conclusions et recommandations de cette mission fassent l'objet d'un rapport définitif dans un délai de quatre mois.

François BAYROU