



Enquête flash évolution des coûts

De gestion des déchets ménagers et assimilés

Et impacts sur le financement et la fiscalité

PRÉAMBULE

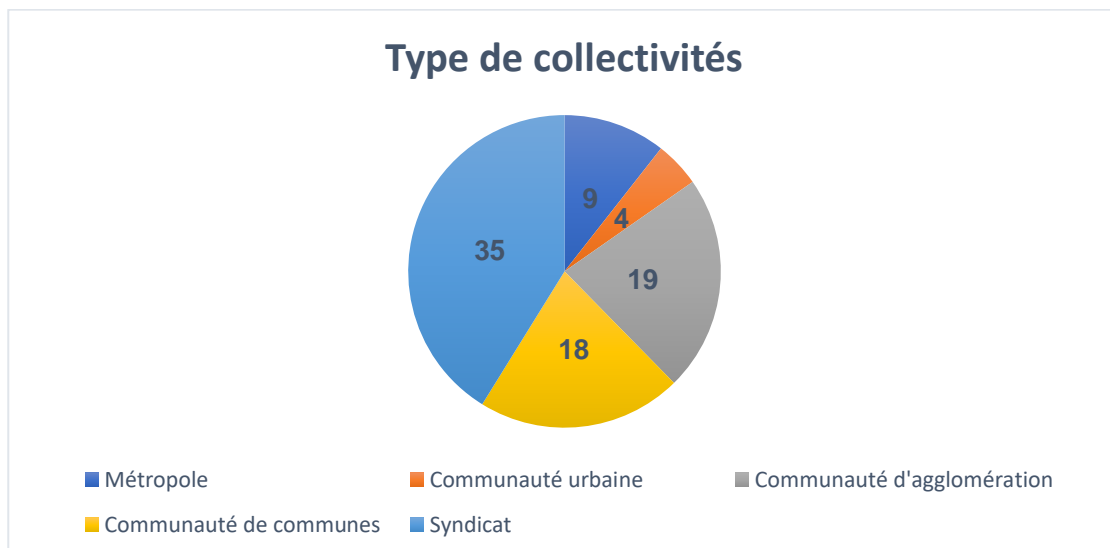
L'année 2020 constitue une année charnière en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés (DMA). Elle coïncide avec l'échéance de premiers objectifs ambitieux de la loi de transition énergétique pour la croissance verte (TECV) visant la valorisation des DMA et la réduction des déchets orientés en stockage ainsi que la traduction de ces objectifs dans les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets. En 2020, les collectivités ont assuré la continuité du SPGD au plus fort d'une crise sanitaire sans précédent entraînant un impact financier sur la gestion des déchets. Elles ont par ailleurs vu une partie de leurs recettes baisser avec l'effondrement des prix de matières premières de recyclage ainsi que de certains soutiens de filières de REP et la perte de recettes de valorisation énergétique. Enfin, les collectivités doivent anticiper une hausse importante de la TGAP en 2021. Dans ce contexte particulièrement instable, AMORCE souhaite évaluer rapidement les tendances d'évolution des coûts de gestion des DMA et du financement à l'horizon 2021.

1. Contexte de l'enquête

AMORCE a donc lancé une enquête flash auprès de ses adhérents pour apprécier l'incidence des principales évolutions des coûts de la gestion des déchets sur le budget des collectivités en 2020 par rapport à l'année 2019 et leur évolution projetée en 2021 (dont l'impact de la TGAP). Cette enquête visait à apprécier dans un second temps les principaux facteurs responsables d'une hausse des coûts pour les collectivités concernées et les conséquences pour le financement du service. L'enquête flash a été lancée le 12 janvier 2021.

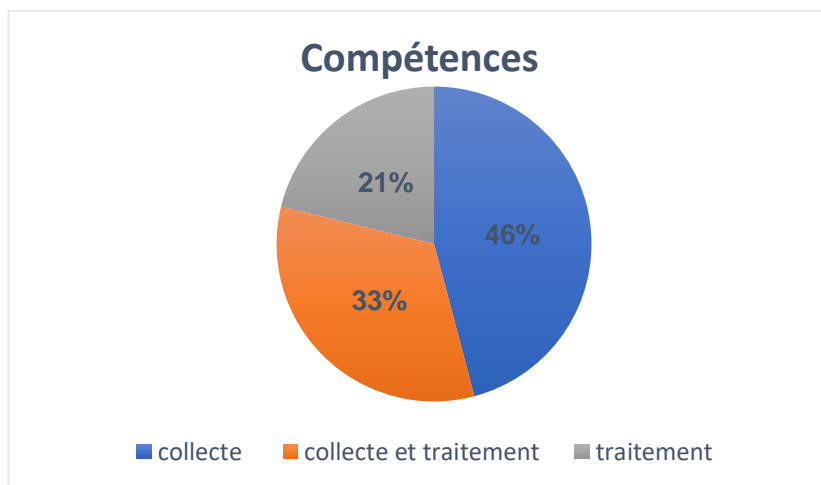
1.1. Caractéristiques des répondants

AU total, 85 collectivités ont répondu au questionnaire représentant plus de 25 millions d'habitants décomposées ainsi : 9 métropoles, 4 communautés urbaines, 19 communautés d'agglomération, 18 communautés de communes et 35 syndicats de gestion des déchets.





Sur les collectivités ayant répondu, la majorité (46 %) exerce la compétence collecte, tandis que 33 % des collectivités exercent les compétences collecte et traitement et 21 % exercent uniquement la compétence traitement.



1.2. Limites de l'enquête

Au regard des premiers éléments de réponse et afin d'assurer une représentativité des résultats, une relance des 4 principales questions de l'enquête initiale a été effectuée lors du webinaire financement, fiscalité et tarification incitative du 15 janvier 2021, suivie de relances ciblées par typologies de collectivités.

Cependant, le faible taux de réponse concernant l'estimation des coûts aidés de gestion des DMA en 2020 (ensemble des charges, recettes déduites), l'ensemble des charges ou recettes n'ayant pas été en totalité imputées début janvier, ne permet pas de réaliser des analyses plus précises, notamment sur le poids de la TGAP.

2. Évolution des coûts

2.1 Une tendance d'augmentation des coûts aidés entre 2019 et 2020

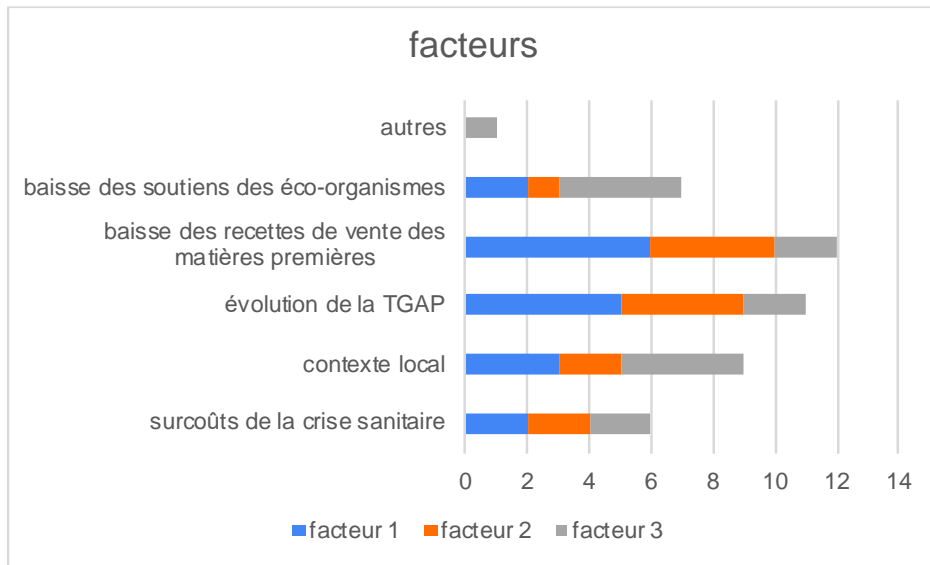
Base : 24 réponses

67% répondants estiment que les coûts aidés du SPGD vont augmenter pour l'année 2020. Sur les collectivités annonçant une hausse, environ 50% estiment que cette hausse sera supérieure à 5 %.

L'analyse de l'enquête fait clairement ressortir trois facteurs principaux de cette hausse pour 17 répondants :

- En facteur 1, la baisse des recettes des ventes matières.
- En facteurs 2, la hausse de la TGAP.
- En facteur 3, le contexte local.

Le facteur « autres » recouvre les autres baisses de recettes (baisse des redevances, baisse des recettes de vente d'énergie produites à partir de déchets, d'autres produits...).



Les impacts de la crise COVID (mesures sanitaires, surcoûts organisationnels, surcoût traitement au lieu de valorisation, surcoûts avenants) apparaissent en 5ème position. S'ils ne sont donc pas prépondérants, ils viennent néanmoins s'ajouter aux coûts.

A noter que l'ADEME réalisera en 2021, avec le concours d'AMORCE, une analyse plus approfondie de l'impact des coûts de la crise COVID-19 sur la base des matrices des coûts saisies en 2020 et d'une enquête complémentaire. Les résultats seront intégrés au prochain référentiel des coûts, au niveau des analyses complémentaires qui feront l'objet d'une publication début 2022.

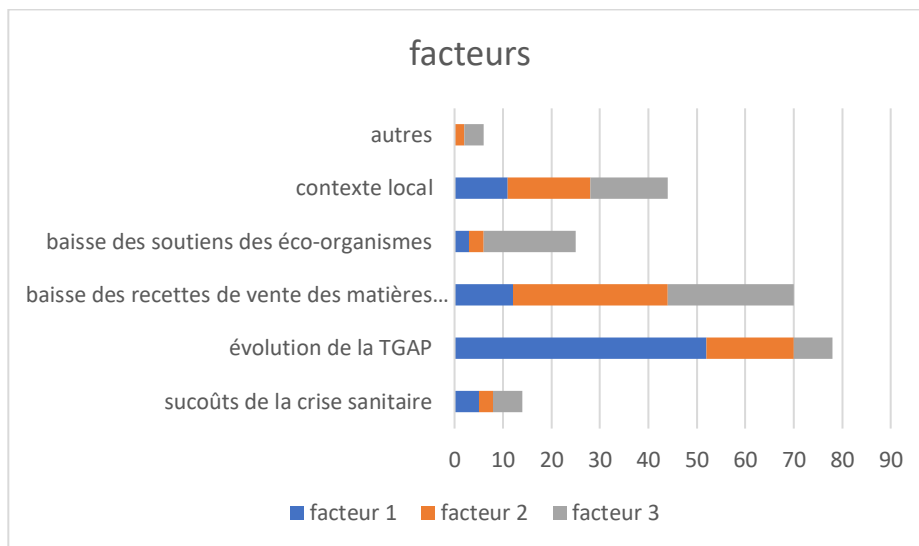
2.2 Une augmentation des coûts aidés plus marquée entre 2020 et 2021

Base : 85 réponses

76 % des répondants estiment que les coûts aidés du SPGD vont augmenter pour l'année 2021. Sur les collectivités annonçant une hausse, environ 60% estiment que cette hausse sera supérieure à 5 %.

L'analyse de l'enquête fait clairement ressortir trois facteurs principaux de cette hausse :

- En facteur 1, la hausse de la TGAP. Ce facteur représente pour 63 % des collectivités la raison première de l'augmentation des coûts.
- En facteur 2, la baisse des recettes des ventes matières.
- En facteur 3, le contexte local.



Le poids de l'impact de la baisse des recettes des ventes matières et soutiens aux collectivités dans le cadre des filières de REP est à considérer avec prudence dans la mesure où les collectivités répondantes n'ont pas la vision complète du résultat de l'année 2020 au moment de la clôture de cette enquête. Certains états de recettes et de soutiens sont donc issus de prospectives dressées par les collectivités répondantes (exemple : prix des recettes de vente des emballages en Verre réglé avec 1 trimestre de décalage après l'exercice. Liquidatif des soutiens CITEO arrêté au plus tôt en mai/juin 2021 pour l'année 2020).

Les impacts de la crise COVID (mesures sanitaires, surcoûts organisationnels, surcoût traitement au lieu de valorisation, surcoûts avenants) apparaissent de nouveau en 5ème position.

2.3 Analyse des facteurs d'évolution des coûts

➤ Au niveau de la hausse de TGAP :

Malgré de nombreux amendements déposés par AMORCE visant à reporter l'augmentation de la TGAP ou à rééquilibrer la trajectoire d'augmentation de la TGAP par une TGAP amont ou une franchise de TGAP sur les déchets non recyclables, la TGAP a amorcé sa hausse programmée dès 2020 pour les déchets envoyés en ISDND (+1 €/T en 2020 puis +12€/T en 2021) contre 2021 pour les installations de traitement thermique (+5€/T en 2021), visant à rendre plus cher l'élimination que la valorisation. **Cette augmentation de la TGAP arrive donc en tête des facteurs d'augmentation des coûts pour les collectivités de l'enquête**, la période de crise COVID-19 couplée aux élections municipales ayant ralenti les projets engagés ou efforts menés pour améliorer les performances de tri et réduire les tonnages de déchets résiduels orientés en stockage ou incinération (arrêt de certaines collectes séparées de biodéchets ou de recyclables pendant le 1er confinement et impacts sur les performances lors de la reprise, report d'appels d'offres ou de travaux de modernisation de centres de tri pour passer en extension des consignes de tri (ECT) ...).

Pour mémoire, les réfactons de TGAP applicables aux réceptions des déchets enfouis dans des installations valorisant le biogaz capté et/ou fonctionnant en mode bioréacteur vont disparaître progressivement au profit d'un tarif unique et relevé à 65 €/t en 2025 pour l'ensemble des installations de stockage. Les unités de valorisation énergétique (UVE) avec un rendement énergétique élevé verront également leur TGAP fortement augmenter, pour atteindre un taux de 15 €/t en 2025 (25 €/t pour les

➤ Au niveau de la baisse des recettes :

Constatée depuis plusieurs années, la baisse des recettes s'est globalement poursuivie en 2020 et se profile en 2021 selon les nombreuses remontées des adhérents sur notre liste de discussion déchets, en particulier sur les flux suivants :

Acier :

Poursuite des tendances observées en 2019 :

- Conjoncture économique défavorable de la production d'acier au niveau européen prolongé en 2020 par le ralentissement économique dû à la crise sanitaire.
- Baisse potentielle de la qualité liée à l'ECT (imbriqués, films impactant la densité des paquets aciers).

Papiers / Cartons :

Bouleversement macro-économique du recyclage (papier-carton pour les industriels) entraînant une chute progressive des prix de reprise des papiers-cartons pour les collectivités :

- Impact de l'arrêt d'importation de matières premières de recyclage (MPR) en Chine et dans les pays d'Asie du Sud-Est depuis 2019 entraînant une surproduction de papiers-cartons à recycler sur le marché intérieur européen par rapport aux capacités industrielles européennes de recyclage (particulièrement accentuée sur les cartons). Reprise timide des exportations en 2020.
- Effet intérieur à la France fin 2019 : ralentissement de production de la papeterie cartonnaire et graphique couplée à l'arrêt d'outils industriels (baisse drastique de la production de l'unité de recyclage de vieux papiers située à Chapelle Darblay en 2019 et fermeture de la production sur site depuis juin 2020). Reprise de la production de cartons en 2020 liée au développement du e-commerce pendant la crise sanitaire mais sans effacer la surproduction de MPR papier / cartons par rapports aux capacités de recyclage.
- Concurrence sur les sortes de basse qualité (papiers/cartons mêlés) avec des ruptures de continuité d'accès à certains débouchés pour certaines collectivités.

Résines plastiques :

- Dépréciation des cours sur l'ensemble des résines (diminution des prix de reprise) à l'exception du PET clair dont les cours sont soutenus par une forte demande liée à l'obligation d'incorporation dans les nouveaux emballages boissons en PET.
- Delta entre l'offre et la demande (concurrence du vierge).
- Qualité potentiellement réduite liée à l'impact de l'ECT (taux d'impureté et présence flux pots et barquettes).

Verre :

Modification du prix du verre, à compter du 3ème trimestre 2020 et institution d'une nouvelle fréquence de révision trimestrielle des prix, par la décision unilatérale des verriers en raison du déséquilibre entre l'offre et la demande durant la crise sanitaire avec production d'un excédent de calcin engendrant des surcoûts de stockage.

Cette situation engendre une perte globale de recettes versées aux collectivités pour le recyclage des emballages en verre estimée à 11 millions d'euros sur 2020 (sur les T3 et T4) par rapport à 2019.

AMORCE relance au 1er semestre 2021 ses enquêtes réalisées en partenariat avec l'ADEME sur les modalités et prix de reprise des papiers et des emballages (sur les prix non publics des reprises option fédérations et reprises option individuelle), sur la base des données 2020. Véritables baromètres de la situation et outils de positionnement pour les collectivités, elles permettront d'affiner les tendances ressenties au niveau national. Les résultats des dernières enquêtes sont disponibles sur le site internet d'AMORCE rubrique Déchets/Centre de ressources puis « Filtrer les publications » filtre « Filières dédiées ».

➤ **Au niveau du contexte local :**

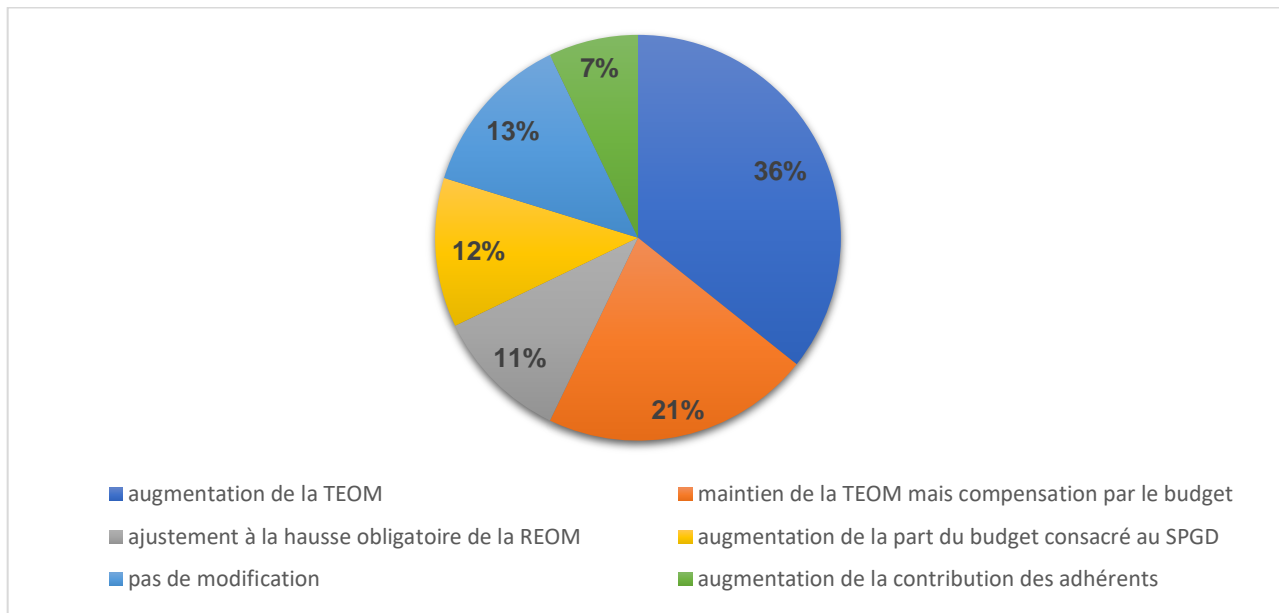
De nombreuses collectivités mettent en avant un contexte local favorisant la hausse des coûts : hausse des coûts de traitement hors TGAP (réduction de l'offre/baisse des capacités des installations de traitement, situations de monopole local, restrictions d'accès, exigences d'exploitation supplémentaires, modernisations des sites nécessaires dont surcoûts de tri en extension de consignes de tri...), relance des marchés dans un contexte défavorable...

3. Évolution de la fiscalité

3.1. Une hausse prévue en 2021

Base : 85 réponses

Seul 13 % des collectivités n'indique aucune conséquence sur leur fiscalité et leur financement en 2021. La grande majorité annonce donc une hausse de leur fiscalité pour 2021 (36% une augmentation de TEOM mais il faut rajouter les 21% qui devraient l'augmenter mais font le choix de compenser par le budget de la collectivité).



→ Retrouvez des exemples de communication sur l'évolution des coûts ou de la fiscalité dans les retours d'expérience présentés lors du webinaire coûts de gestion des déchets du 29 janvier 2021, dont le replay et les présentations sont accessibles [ici](#).

3.2. Un projet de refonte de la fiscalité et du financement

Le ministère vient de lancer un groupe de travail portant sur la concertation sur les évolutions de la tarification incitative et du système de financement du service public de gestion des déchets. La première réunion a eu lieu le mardi 9 février après-midi.

Cette réunion se base sur la fiche déchets de la Convention citoyenne pour le climat. En particulier, le gouvernement s'appuie sur la proposition c3.4 visant à "remplacer une part significative de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) par des modalités plus justes et favorisant les comportements écoresponsables".

Le gouvernement estime donc :

- Que les citoyens demandent un changement de la TEOM afin de la rendre plus juste (à noter que ce terme n'étant pas détaillé on ne peut pas savoir s'il s'agit d'une demande de plus de justice sociale, fiscale ou environnementale) ;
- Que la France n'a pas atteint ses objectifs ;
- Que la réforme de la TEOM vers de l'incitativité permet de répondre aux deux premiers points.

Le calendrier du groupe de travail est également contraint. En effet le gouvernement souhaite concrétiser cette réforme dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020 (donc d'ici fin mars 2021).

Il est nécessaire pour qu'une telle réforme soit utile pour répondre aux attentes des territoires :

- De définir le cadre de cette concertation et de son réel objectif ;
- De ne pas appréhender la réforme de la fiscalité locale par le seul prisme de la TEOM. Il est en effet nécessaire de remettre à plat l'ensemble de la fiscalité et du financement du service public de gestion des déchets dans sa dimension locale mais aussi nationale (TGAP, soutiens...) ;
- D'agir sur l'ensemble de la chaîne d'acteurs et de ne pas uniquement agir sur les collectivités ;
- D'associer étroitement les collectivités à cette refonte et sous réserve que chaque collectivité conserve le libre choix de la fiscalité ou de son financement qu'elle déploie sur son territoire.

CONCLUSION

Globalement, les collectivités territoriales alertent sur la hausse des coûts de gestion des déchets en 2020 et 2021 et les risques associés sur l'augmentation de la fiscalité et du financement du SPGD. Par ailleurs, elles s'inquiètent de savoir comment communiquer sur la hausse des coûts auprès des usagers du SPGD et comment ils vont réagir à l'augmentation de la TEOM ou de la redevance, avec des impacts potentiels sur la baisse de motivation pour continuer à trier. Ainsi, certaines collectivités n'envisagent plus dans ce contexte de communiquer sur le geste de tri comme un moyen de maîtriser la fiscalité. Or la mise en place des nouvelles REP n'étant pas effective avant 2022, c'est bien sur l'usager que pèsent en 2021 les principaux efforts de réduction puis de tri poussé des déchets, principaux axes de maîtrise des coûts.

Pour aller plus loin

Adhérez à AMORCE et participez aux échanges de son réseau



Consultez nos précédentes publications :

- DT124 + DE13 – Enquête modalités et prix de reprise des matériaux (données 2019) + Synthèse 2006-2019
- DT125 + DE17 – Enquête modalités et prix de reprise des papiers (données 2019) + Synthèse 2009-2019
- [DE26](#) - Territorialiser la connaissance des coûts de gestion des déchets, AMORCE/ADEME juin 2020
- [DE23](#) - Communiquer sur les coûts de gestion des déchets en s'appuyant sur la Matrice des coûts, AMORCE/ADEME août 2018
- [DE22](#) - Analyse des coûts et module d'exploitation des coûts SINOE® déchets : se positionner par rapport aux autres collectivités, AMORCE/ADEME mars 2018

Avec le soutien technique et financier de



Réalisation

AMORCE : Olivier CASTAGNO, Delphine MAZABRARD et Christelle RIVIERE

Relecture

ADEME : Julien RUARO

