

ETUDES DE CAS ET MONOGRAPHIES DES PLANS ET PROGRAMMES DE PREVENTION DECHETS

ANALYSE TRANSVERSALE
EN ANNÉE 1 DE L'ÉTUDE

Mai 2016

N° de contrat : 1306C0157

Étude réalisée pour le compte de l'ADEME par : *IDE Environnement*

Coordination technique ADEME : *TRAINEAU Dominique – ANGERS DECD SCP*



SYNTHESE D'ETUDE

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier l'ensemble des acteurs ayant participé à l'enquête en ligne et aux entretiens réalisés dans les Plans et Programmes de Prévention étudiés.

Nous remercions également les membres du Comité de Pilotage :

ADEME

Pierre GALIO - Chef du Service Consommation Prévention (SCP)
Marianne BLOQUEL - SCP
Nicolas NOYON - SCP
Agnès JALIER - SCP
Dominique TRAINÉAU - SCP
Valérie JOUVIN - Direction Régionale Ile de France

Animateurs des Plans et Programmes de Prévention

Mathilde MOUCHET - Animatrice Plan Départemental de Prévention du Conseil Départemental 21
Sébastien AUGIER - Animateur Programme Local de Prévention de l'Agglomération d'Annecy
Amélie GALAND - Animatrice Programme Local de Prévention de la Communauté de communes Tarn et Dadou

Membres de l'équipe IDE Environnement ayant réalisé l'étude

Christian LOPEZ (IDE Environnement - Directeur de projet),
Solène ENOUF (IDE Environnement),
David LAMBERT (IDE Environnement),
Pierre VILLARET (IDE Environnement)
Claire DANJOIE (Sciences PO Toulouse – Equipe IDE Environnement),
Denis PAILLARD (Sciences PO Toulouse – Equipe IDE Environnement),

CITATION DE CETTE SYNTHÈSE

IDE Environnement – 2016 - Etudes de cas et monographies des Plans et Programmes de Prévention déchets – Synthèse - 11 pages.

Cet ouvrage est disponible en ligne www.ademe.fr./mediatheque

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (art. L 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (art. 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, pédagogique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

TABLE DES MATIERES

1	Contexte, objectifs et méthode.....	5
1.1	Rappel du contenu et des objectifs généraux de l'étude	5
1.2	La diversité des territoires étudiés.....	6
2	Baisse des gisements de déchets : des résultats significatifs	7
3	Leviers et facteurs de réussite	8
4	Impacts et effets indirects de la prévention.....	8
5	Freins et limites	9
6	Les enseignements majeurs à retenir.....	10
6.1	Changement, innovation et pragmatisme.....	10
6.2	Une révolution culturelle en cours	10
6.3	Des résultats à consolider dans la suite de l'étude	11

1 Contexte, objectifs et méthode

1.1 Rappel du contenu et des objectifs généraux de l'étude

Cette note de synthèse présente les résultats de l'analyse transversale réalisée sur 3 plans territoriaux et 7 programmes locaux de prévention. Cette démarche a été menée en 2015, dans le cadre de l'année 1/3 de l'étude ADEME concernant la réalisation d'études de cas et la rédaction de monographies sur les plans et programmes de prévention ayant bénéficié du soutien de l'ADEME.

La sélection de ces plans et programmes s'est effectuée parmi les 137 Plans et Programmes locaux ayant engagé leur dernière année de mise œuvre au 31 décembre 2014, à partir d'une enquête en ligne adressée à l'ensemble de ces territoires, selon des critères visant à identifier les plans et programmes les plus performants et dans lesquels la baisse des OMA (Ordures Ménagères et Assimilés) était notamment prise en compte.

Nom de la collectivité	Région	Département	Population en nombre d'habitants	Compétence	Tarification incitative
Communauté de Communes Blavet	Bretagne	Morbihan	17 000	Collecte et traitement	Oui
Ca Rennes Métropole	Bretagne	Ille-et-Vilaine	390 000	Collecte et traitement	Non
Trivalis - syndicat départemental Vendée	Pays-de-la-Loire	Vendée	712 000	Traitement	47% de la population
Syndicat Mixte Sirdomdi	Pays-de-la-Loire	Maine-et-Loire	98 000	Collecte et traitement	Oui
SYBERT Syndicat Mixte de Besançon et de Sa Région	Franche-Comté	Doubs	230 000	Traitement	Oui
Syndicat Mixte du Pays de Sarrebourg	Lorraine	Moselle	59 000	Collecte et traitement	Oui
CAMVAL / Com.D'Agglo.Maconnais	Bourgogne	Saône et Loire	63 000	Collecte	Non

Tableau 1 : la liste des collectivités porteuses de programmes locaux de prévention retenues pour les études de cas

Collectivité	Région	Population en nombre d'habitants	Densité de population	Taux de couverture de la population concernée par un programme local de prévention aidé par l'ADEME
Conseil Départemental de la Mayenne (53)	Pays de la Loire	307 000	Moins de 80 habitants au km ²	Plus de 80%
Conseil Départemental du Maine et Loire (49)	Pays de la Loire	778 000	De 80 à 140 habitants au km ²	Plus de 80%
Conseil Départemental de l'Ain (01)	Rhône-Alpes	612 000	De 80 à 140 habitants au km ²	De 60 à 80%

Tableau 2 : la liste des conseils départementaux porteurs de plans territoriaux de prévention retenus pour les études de cas

Les 10 PPP retenus ont fait l'objet d'une étude de cas approfondie comprenant :

- Une analyse des documents produits dans le cadre de chaque PPP (diagnostic, rapports annuels),
- Des entretiens en face à face avec les principaux acteurs locaux des PPP, soit en moyenne 6 à 10 entretiens par PPP,
- L'animation d'un focus-groupe réalisé à la suite des entretiens individuels, permettant une mise en commun des résultats des entretiens et une validation par les acteurs locaux des principaux enseignements retenus.

La rédaction des monographies a été réalisée sur la base de l'ensemble des données et informations recueillies dans le cadre des études de cas.

1.2 La diversité des territoires étudiés

Bien qu'elles soient principalement situées dans l'ouest et l'est de la France, les 10 collectivités sélectionnées forment un échantillon qui est assez représentatif de la diversité des territoires, en termes de :

- Bassin de population,
- Type d'habitat,
- Compétences exercées.

Pour les programmes locaux, on y trouve en effet :

- Un territoire à dominante rurale de moins de 20 000 habitants exerçant de fait uniquement la compétence collecte (Communauté de communes du Blavet Bellevue Océan)
- Un territoire à dominante rurale de 65 000 habitants, exerçant la compétence collecte et traitement (Pays de Sarrebourg),
- Un territoire à dominante rurale de près de 100 000 habitants, exerçant la compétence collecte et la compétence traitement, au niveau du tri (SIRDOMDI),
- Un syndicat de traitement intervenant à l'échelle d'un département à dominante rurale, regroupant un bassin de population de plus de 600 000 habitants (TRIVALIS),
- Un territoire associant zone urbaine dense et zone semi-urbaine, sur un bassin de population de plus de 390 000 habitants et exerçant la compétence collecte et traitement (Rennes Métropole),
- Un territoire associant zones rurales, zones semi-urbaines et zone urbaine dense, regroupant un bassin de population de 230 000 habitants et exerçant la compétence collecte et traitement (SYBERT),
- Un territoire urbain et semi-urbain de près de 62 000 habitants, exerçant uniquement la compétence collecte (CAMVAL).

Pour les plans territoriaux, les trois départements sélectionnés présentent les caractéristiques suivantes :

- Maine et Loire : un département de près de 800 000 habitants, avec une densité de population proche de la moyenne nationale.
- Ain : un département de près de 600 000 habitants, avec une densité de population légèrement inférieure à la moyenne nationale.
- Mayenne : un département de 300 000 habitants et à dominante rurale, avec une densité de population largement inférieure à la moyenne nationale.

2 Baisse des gisements de déchets : des résultats significatifs

Les programmes locaux de prévention ont entraîné une baisse significative des gisements d'OMA (Ordures ménagères et Assimilés), se situant au-delà de 10% pour six territoires et même au-delà de 30% pour les trois territoires les plus performants, comme le montre le tableau ci-dessous.

Un seul territoire n'a pas atteint l'objectif de 7%, alors que celui-ci l'avait été en année 4. Il s'agit de la CAMVAL, pour laquelle est intervenue une réorganisation territoriale en cours de programme. Ce territoire a néanmoins été conservé dans l'échantillon d'étude, pour tenter justement de comprendre les raisons de cette contre-performance.

	Pourcentage de baisse du gisement en kg/habitant			Ratio de production en kg/hab./an dans l'année de référence ¹		
	Baisse des OMR	Baisse des OMA	Baisse des DMA	OMR	OMA	DMA
CC du Blavet Bellevue Océan	52%	36 %	9 %	222	342	654
Pays de Sarrebourg	59 %	35 %	13 %	299	396	578
SIRDOMDI	39 %	32 %	3 %	170	272	480
SYBERT	29 %	19 %	13 %	217	312	531
TRIVALIS	18 %	12%	0 %	210	301	595
Rennes Métropole	13 %	12 %	6 %	225	314	500
CAMVAL	7 %	6 %	1 %	264	351	527
Ratios nationaux²	11 %	9 %	4 %	301	378	592

Tableau 3 : la baisse des OMR, des OMA et des DMA constatée pour les 7 programmes locaux de prévention ayant fait l'objet d'une étude de cas

Plusieurs observations importantes s'imposent à la lecture de ce tableau :

- Les collectivités pour lesquelles la baisse des OMA est la plus marquée sont aussi celles qui ont obtenu les plus fortes baisses au niveau des OMR,
- Ces collectivités particulièrement performantes sont aussi celles qui ont instauré la tarification incitative et qui ont mis en œuvre des stratégies de détournement des biodéchets habituellement collectés avec les OMR,
- Ces stratégies ont été particulièrement efficaces dans les zones à dominante rurale, où prédomine l'habitat individuel,
- Néanmoins, même si c'est à un degré moindre, le détournement des biodéchets présents dans les OMR peut également être efficace en milieu urbain. Dans ce cas, la tarification incitative renforce l'efficacité de cette démarche,
- Même quand les gisements initiaux de déchets sont inférieurs à la moyenne nationale, d'importantes marges de progrès existent en matière de réduction des déchets,
- Des marges de progrès encore plus importantes existent également quand ces gisements initiaux sont plus élevés.

Concernant les PTP, ils ne sont pas directement concernés par l'objectif de baisse de 7 % des OMA. Cet objectif est cependant largement dépassé pour deux départements et légèrement dépassé pour le troisième. Les résultats observés sont en effet les suivants :

- Mayenne : moins 14%
- Maine et Loire : moins 13%
- Ain : moins 8%

¹ Années de références pour les PTP : 2008 : TRIVALIS, SIRDOMDI, Rennes Métropole – 2009 CCBBO, CAMVAL, Sarrebourg – 2010 : SYBERT

² Ratios nationaux : baisse de 2009 à 2013 – Année de référence pour les ratios de production : 2009

3 Leviers et facteurs de réussite

Les principaux leviers et facteurs de réussite identifiés sont :

- La mise en place de la redevance incitative :
Les 4 collectivités qui ont obtenu les meilleurs résultats sont celles qui ont instauré une tarification incitative. Celle-ci semble donc bien représenter un levier de réussite décisif. Ce constat ne portant que sur un échantillon limité, il demande à être confirmé par d'autres observations, voire par d'autres études,
- L'antériorité en matière d'actions de prévention :
Ce phénomène intervient à des niveaux variables, mais néanmoins toujours bien marqués, pour tous les territoires étudiés, hormis pour le Pays de Sarrebourg. Il paraît devoir être retenu comme facteur de réussite, sans pour autant être considéré comme « déterminant ».
- La contrainte impérative de réduction des OMR :
Elle ne concerne que trois collectivités, mais résulte chaque fois d'une décision politique de portée stratégique, visant à réduire les capacités de traitement des OMR sur le territoire ou à ne pas engager de projet de réalisation d'un nouveau centre de traitement.
- Le facteur humain :
La réussite des plans et programmes de prévention résulte aussi en grande partie du facteur humain et de la qualité des acteurs territoriaux qui y étaient impliqués, qu'il s'agisse des élus, des responsables hiérarchiques, des animateurs de prévention, des autres membres des équipes de prévention ou des acteurs associatifs. Passionnés par les actions dans lesquelles ils étaient engagés, animés par un esprit pionnier tout en restant très pragmatiques, attachés aux valeurs associées à la prévention, portés par des convictions et des principes : la majorité des acteurs interrogés ont semblé être des militants au sens le plus noble du terme, au point que l'on pourrait presque parler de « hussards verts de la prévention »

4 Impacts et effets indirects de la prévention

Les plans et programmes ont fait émerger des dynamiques territoriales de prévention qui doivent se poursuivre et s'amplifier. En effet, hormis la CAMVAL et le département du Maine et Loire, tous les territoires étudiés sont lauréats de l'appel à projet « Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage », y compris les deux départements de la Mayenne et de l'Ain.

Concernant la CAMVAL, malgré la relative faiblesse des résultats obtenus, la dynamique territoriale doit néanmoins se poursuivre. Un nouveau programme local de prévention est en cours d'élaboration et doit être mis en œuvre à partir de janvier 2016, pour une durée de 6 ans.

Par ailleurs, les principaux effets et impacts indirects observés sont les suivants :

- La création d'emplois (quoiqu'incontestable, cet effet n'en demeure pas moins limité),
- La professionnalisation et la montée en compétence des acteurs associatifs,
- L'amélioration du tri des déchets,
- L'organisation territoriale de la gestion des déchets.

Enfin, la prévention conduit aussi ceux qui la mettent en pratique à se renforcer à « mieux faire leur métier ».

5 Freins et limites

Ces freins peuvent résulter de contextes territoriaux particuliers, comme par exemple des transferts de compétences intervenues en cours de programme ou la présence d'une unité de PTMB (Pré-Traitement Mécano-Biologique) sur un territoire, qui conduit à freiner les actions de détournement des biodéchets contenus dans les OMR.

Par ailleurs, dans la mise en œuvre des plans et programme, d'autres freins et limites interviennent à différents niveaux :

- La volonté politique n'est réellement portée que par quelques élus influents et ne semble pas forcément partagée par tous les élus locaux, y compris ceux qui exercent une responsabilité en matière d'environnement au sein de leurs communes,
- La culture de la participation n'est pas encore très développée et la mobilisation du tissu associatif se réduit le plus souvent à quelques acteurs particulièrement actifs, qui forment une sorte « d'avant-garde » ou de « noyau dur » de la prévention,
- Concernant les réseaux professionnels et institutionnels, l'implication des acteurs semble résulter avant tout de démarches « opportunistes, plutôt que d'une approche systématique,
- Même si on observe quelques réussites exemplaires et ponctuelles, certaines actions ont été peu développées (couches lavables, éco-exemplarité des collectivités, prévention des déchets professionnels, lutte contre le gaspillage alimentaire, déchets dangereux des ménages).

Malgré la réussite des plans et programmes étudiés, ces limites ne doivent pas être sous-estimées. La qualité des acteurs a été déterminante. Mais d'importantes marges de progrès demeurent au niveau :

- Des modes de gouvernance,
- De la mobilisation d'un plus grand nombre d'acteurs associatifs, professionnels et institutionnels,
- De la poursuite et de l'extension des actions que l'on pourrait qualifier « d'émergentes ».

Enfin, l'un des freins majeurs auquel se heurtent les plans et programmes tient à la nature même de la prévention. Celle-ci exige en effet des ressources humaines conséquentes pour mener à bien toutes les actions qui pourraient ou mériteraient d'être engagées. Plusieurs acteurs interrogés ont d'ailleurs souligné cette difficulté et ont affirmé que les équipes de prévention devraient être renforcées.

Sur ce point, il convient sans doute d'ajouter que les élus locaux éprouvent quelques réticences à miser sur la création d'emplois, autrement dit à engager des investissements immatériels, pour traiter des problèmes de déchets.

Une telle démarche exige en effet un véritable changement de perspective pour des élus qui, jusqu'à présent, ont avant tout privilégié les solutions techniques, nécessitant de fait des investissements matériels autrement plus importants, pour collecter et traiter les déchets.

6 Les enseignements majeurs à retenir

6.1 *Changement, innovation et pragmatisme*

La prévention est porteuse de changements et d'innovations pour les collectivités qui s'y engagent. Ce constat n'a rien d'anodin. Il est même fondamental. Les territoires qui ont obtenu les meilleurs résultats sont ceux qui ont mis en place des stratégies de changement et ont ouvert la voie à l'innovation.

Cependant, il convient de noter que ces démarches ont été menées le plus souvent de manière empirique. Elles résultent plus d'une « intelligence des situations » et du pragmatisme des acteurs que d'une stratégie murement réfléchie au préalable et clairement formalisée. Pour autant, il ne faudrait pas sous-estimer le phénomène. Les collectivités ont su s'adapter aux nécessités du changement qu'exigeait la prévention.

Elles ont innové et imaginé des solutions nouvelles ou inédites dans la mise en œuvre des actions qu'elles ont réalisées. Elles ont aussi renouvelé les codes de communication sur les déchets. La prévention n'y représente plus seulement un acte de civisme ou un devoir de citoyen. Elle est devenue un geste de plaisir autant qu'un réflexe quotidien !

Enfin, les collectivités ont intégré les principes du marketing opérationnel. Elles ont ainsi engagé des campagnes de promotion et de création de trafic, pour inciter les usagers à se rendre dans les boutiques de réemploi. Elles ont aussi réalisé des actions qui s'appuient directement sur les pratiques des usagers, pour introduire le changement au cœur même des habitudes et des comportements.

6.2 *Une révolution culturelle en cours*

Le développement des actions de prévention entraîne une forte évolution, voire un saut qualitatif, dans les modes de fonctionnement et le positionnement des services déchets-environnement des collectivités.

Jusqu'à présent, ceux-ci avaient en effet pour mission d'assurer une prestation de service public de collecte et de traitement des déchets, dans laquelle priment les contraintes techniques, financières et réglementaires, mais où l'usager n'est jamais que le bénéficiaire d'un service dont il doit respecter les règles et les consignes.

Or la prévention oblige les collectivités à s'interroger et à prendre en compte les attentes, les pratiques et les habitudes des usagers. D'une certaine manière, elle introduit le marketing dans la gestion des déchets. La prévention modifie ainsi la relation aux usagers. Elle fait également évoluer la mission des collectivités, qui ne se limite plus simplement à la collecte et au traitement des déchets, mais les conduit désormais à se positionner en tant qu'animateurs de projets territoriaux.

La loi sur les déchets de 1992 avait instauré et rendu incontournable l'obligation de valorisation. Elle avait alors entraîné de profondes modifications dans la gestion territoriale des déchets ménagers, impliquant le développement des collectes sélectives, des centres de tri, des centres de transfert ou encore des unités de compostages de déchets verts. Certains spécialistes avaient même parlé de « révolution des poubelles ».

Cependant, cette révolution demeurait avant tout technique. La prévention est porteuse de nouveaux changements, sans doute encore plus profonds. Elle modifie le rapport à l'usager et fait évoluer la mission de la collectivité, qui doit désormais agir comme un animateur de projets territoriaux. En ce sens, elle est sans doute porteuse d'une véritable « révolution culturelle » au sein des services déchets des collectivités.

6.3 Des résultats à consolider dans la suite de l'étude

Ces résultats de fin d'année 1 devront être consolidés en année 2 et 3 à partir des études de cas réalisées avec les PPP qui arriveront à échéance en 2016 et 2017. Une centaine de territoires ont engagé leur dernière année de PPP en 2015, ils feront l'objet du même processus de sélection en 2016 avec quelques adaptations :

- Au niveau du questionnaire, la phase diagnostic doit être simplifiée et l'on ajoutera des questions permettant de mieux identifier les démarches innovantes,
- L'implication des ingénieurs prévention des DR doit être renforcée,
- Une planification permettant de lancer les premières études de cas au premier semestre.

L'ADEME EN BREF

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Elle met ses capacités d'expertise et de conseil à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale. L'Agence aide en outre au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air et la lutte contre le bruit.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle conjointe du ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, et du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.



ADEME
20, avenue du Grésillé
BP 90406 | 49004 Angers Cedex 01

www.ademe.fr