



Décembre
2018

EVALUATION DU DISPOSITIF PROGRAMMES LOCAUX DE PREVENTION (PLP) DES DECHETS EN AUVERGNE-RHONE-ALPES 2009-2017

Synthèse

ADEME



Agence de l'Environnement
et de la Maîtrise de l'Energie

En partenariat avec :



ecogeos
environnement & territoires

REMERCIEMENTS

Comité de pilotage : Nicolas BOUTET, Karine AVERSENG, Hervé CHALAYE, Annick DESGOUTTES, Isabelle SANNIE, Elsa THOMASSON, Dominique TRAINEAU

L'ADEME remercie l'ensemble des collectivités enquêtées ainsi que les personnes qui, en acceptant d'être interviewées, ont contribué à la réalisation de cette étude :

Karine AVERSENG, ADEME Auvergne-Rhône-Alpes
Gaëlle BARON, SICTOM Pontaumur-Pontgibaud
Cécile BERNARD, Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes
Annabelle BOROWIEL, SMOCE
Florence BRESSAN, Roannais Agglomération
Laure BRIDONNEAU, Conseil département de l'Allier
Hervé CHALAYE, ADEME Auvergne-Rhône-Alpes
Fabienne CHARDON, Communauté d'agglomération du Puy-en-Velay
Elodie DELOBEL, Conseil départemental de l'Ain
Jean-Marc DRIVET, Communauté d'agglomération Bourget Grand Lac
Florence ETIENNE, SIVOM d'Ambert
Willy GUIEAU, Communauté d'agglomération du Puy-en-Velay
Valérie LAURENT, Grand Anecy Agglomération
Camille MOLINETTI, SICTOM Nord-Allier
Benoît PHILIBERT, Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes
Benoît PUJOL, SICTOBA
Nelly SICRE, Communauté d'agglomération du Pays voironnais
Elsa THOMASSON, ADEME Auvergne-Rhône-Alpes

CITATION DE CETTE SYNTHÈSE

ADEME, ECOGEOS - 2018. Synthèse du rapport final de l'évaluation du dispositif Programmes locaux de prévention (PLP) des déchets en Auvergne-Rhône-Alpes 2009-2017, 16 p.

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.

Ce document est édité par l'ADEME

Direction régionale Auvergne-Rhône-Alpes

10 rue des Emeraudes 69006 Lyon

Numéro de contrat : 17MAR000342

Étude réalisée pour le compte de l'ADEME par : ECOGEOS, Marie PAPIN, Quentin MISSIR et Sylvain FAVERAUD

Coordination technique : Nicolas BOUTET



1. Contexte et objectifs de l'étude	4
2. Méthodologie	4
3. Panorama des PLP menés en Auvergne-Rhône-Alpes	5
4. Evaluation des PLP : élaboration, mise en œuvre, performances et pérennisation	6
4.1. <i>Le contexte de lancement des PLP et les motivations des EPCI</i>	6
4.2. <i>L'élaboration des PLP</i>	6
4.3. <i>Les thématiques d'actions abordées</i>	6
4.4. <i>Mise en œuvre des actions et dynamique territoriale</i>	7
4.5. <i>Le portage politique des PLP</i>	8
4.6. <i>Les performances de réduction des OMA et leurs facteurs</i>	8
4.7. <i>Les autres impacts des PLP</i>	9
4.8. <i>La pérennisation des PLP</i>	10
5. Evaluation de l'accompagnement à l'échelle régionale, conclusions et recommandations	10
5.1. <i>Les accompagnements portés par les Départements et par la Région</i>	10
5.2. <i>L'accompagnement financier de l'ADEME</i>	11
5.3. <i>L'accompagnement technique de l'ADEME</i>	12
5.4. <i>L'animation au niveau régional</i>	13
Sigles et acronymes	14



1. Contexte et objectifs de l'étude

Entre 2009 et 2017, l'ADEME a accompagné 33 Programmes Locaux de Prévention (PLP) et 6 Plans Territoriaux de Prévention des déchets (PTP) sur le territoire Auvergne-Rhône-Alpes.

Or, le contexte réglementaire lié aux plans et programmes de prévention des déchets a évolué ces dernières années. Les PLP sont devenus obligatoires, la compétence en planification des déchets est passée des Départements aux Régions, et les régions Auvergne et Rhône-Alpes sont devenues une unique région Auvergne-Rhône-Alpes.

Dans le même temps, les porteurs de PLP sont montés en compétences et l'ADEME a diversifié ses accompagnements. L'approche s'est élargie des « déchets » aux « ressources », notamment à travers les Contrats d'Objectif Déchets et Economie Circulaire (CODEC) et les démarches Territoire Zéro Déchet, Zéro Gaspillage (TZDZG).

Dans ce contexte évolutif, et au regard des nouveaux objectifs fixés dans la Loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), l'ADEME Auvergne-Rhône-Alpes a lancé une évaluation externe du dispositif des PLP. Cette évaluation, comporte 3 volets :

1. L'évaluation des PLP menés sur la région Auvergne-Rhône-Alpes ;
2. L'évaluation de la pertinence des accompagnements à l'échelle régionale ;
3. La formulation de recommandations pour adapter les accompagnements.

*Les **programmes locaux de prévention (PLP)** et les **plans territoriaux de prévention (PTP) des déchets** étaient des démarches volontaires encadrées par l'ADEME. En contrepartie d'un accompagnement technique et financier, les collectivités s'engageaient sur des objectifs à atteindre :*

- Portés par les intercommunalités et les syndicats compétents en gestion des déchets, les PLP visaient une réduction de 7 % des Ordures Ménagères et Assimilés (OMA) en 5 ans.

- Portés par les Départements, les PTP visaient une couverture de 80 % de la population par un PLP.

2. Méthodologie

L'évaluation du dispositif des PLP en région Auvergne-Rhône-Alpes s'est déroulée en 5 étapes :

1. La constitution et l'exploitation d'une **base de données et d'analyses** sur les PLP et les PTP soutenus entre 2009 et 2017, à travers une recherche bibliographique centrée autour des rapports annuels de prévention des collectivités ;
2. La réalisation d'une **enquête par questionnaire** à laquelle 20 porteurs de PLP soit 77 % des personnes ciblées ont répondu ;
3. La réalisation d'**entretiens semi-directifs** auprès de 10 porteurs de PLP, de 2 porteurs de PTP et d'interlocuteurs de l'ADEME et du Conseil régional ;
4. La mobilisation de sources bibliographiques complémentaires et la **réalisation d'un benchmark** autour des dispositifs d'accompagnement mis en place dans d'autres régions et pour d'autres types de programmes ;
5. La production de **recommandations** sur l'accompagnement financier, l'accompagnement technique et l'animation portée par l'ADEME Auvergne-Rhône-Alpes.

Le présent rapport est la synthèse de cette évaluation : il présente les conclusions saillantes sur les différents axes évalués ainsi que les recommandations assorties

3. Panorama des PLP menés en Auvergne-Rhône-Alpes

En Auvergne-Rhône-Alpes, 33 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ont lancé un PLP entre 2009 et 2012. L'objectif contractuel de tous ces EPCI était de réduire de 7 % les Ordures Ménagères et Assimilées (OMA) en 5 ans.

Sur ces 33 EPCI, 30 ont mené leur PLP au moins jusqu'à l'année 4. Parmi eux, 6 ont abandonné avant la fin de l'année 5. Mis à part 2 EPCI qui ont subi l'arrêt en raison d'une refonte territoriale consécutive à la loi NOTRe, les abandons sont essentiellement liés au fait que les EPCI concernés ne semblaient pas en mesure d'atteindre leur objectif.

Sur les 28 EPCI dont le PLP n'a pas été stoppé par une réorganisation territoriale, 21 ont atteint l'objectif de réduction de -7 % des OMA.

Dans le même temps, 6 Conseils départementaux ont lancé un PTP. L'un d'eux s'est arrêté en année 3, les 5 autres ont mené leur PTP à terme et ont rempli leur objectif contractuel de couverture de 80 % de la population départementale.

Ordures ménagères et assimilées (OMA) : déchets produits « en routine » par les ménages et par les acteurs économiques, pris en charge par le service public de gestion des déchets (ordures ménagères résiduelles, emballages multimatériaux, papier, verre)

Déchets ménagers et assimilés (DMA) : déchets produits par les ménages et les acteurs économiques, incluant les OMA et les déchets occasionnels pris en charge par la collectivité (déchets apportés en déchèterie, encombrants et déchets verts collectés séparément...).

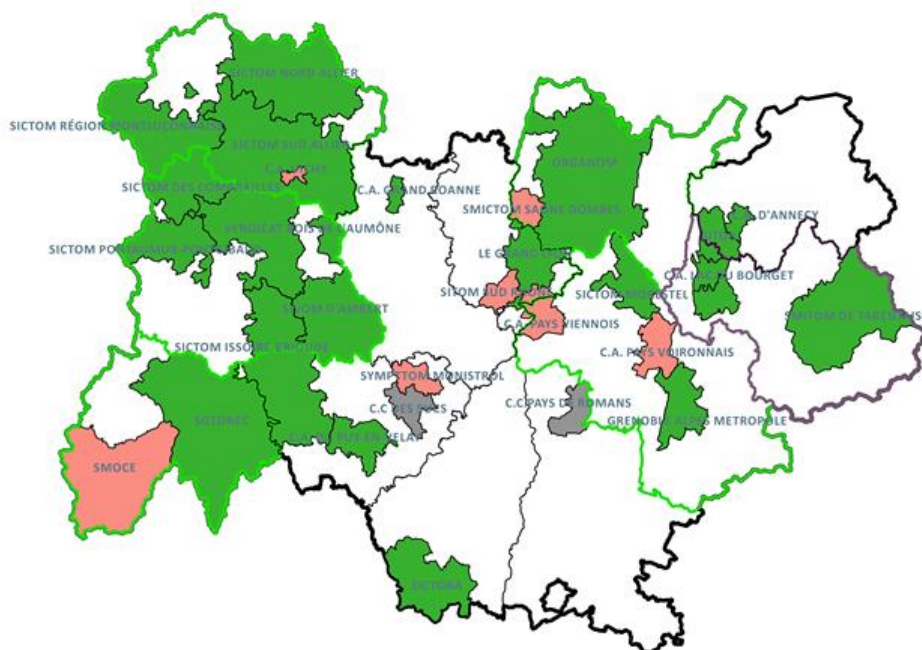


Figure 1. Etat des PLP et PTP menés entre 2009 et 2017.

On note une prédominance des syndicats intercommunaux (le plus souvent dotés des compétences collecte et traitement) parmi les porteurs de PLP. Ces syndicats disposaient de moyens humains et financiers plus faibles que les communautés d'agglomération et les métropoles, mais cette observation s'inverse si l'on rapporte les moyens au nombre d'habitants.

Le budget moyen attribué aux PLP durant les 5 années (parfois plus dans les faits) est de 1,2 millions d'euros et le nombre moyen d'ETP dans l'équipe projet est de 2,8.

4. Evaluation des PLP : élaboration, mise en œuvre, performances et pérennisation

4.1. Le contexte de lancement des PLP et les motivations des EPCI

Les EPCI avaient déjà mis en œuvre des **actions de prévention des déchets en dehors de programmes structurés**. Le **soutien financier et technique** proposé par l'ADEME a été **essentiel** pour convaincre les élus d'aller plus loin et de structurer les actions. Les élus reconnaissent d'ailleurs une part d'opportunisme car ils ne percevaient pas forcément, à l'époque, ce qu'un PLP pouvait apporter à leur collectivité, notamment d'un point de vue financier.

Au-delà de ce soutien de l'ADEME, il existe chez les différents acteurs – élus, techniciens, référents ADEME – le sentiment partagé d'un contexte favorable pour le lancement des PLP au début des années 2010. Ce contexte est lié à une **prise de conscience montante des enjeux de développement durable**, « *dans l'air du temps* ».

Au sein des collectivités, lancer un PLP était en outre une **expérience** pouvant être ressentie comme **stimulante et valorisante**. animateurs et techniciens y ont vu l'occasion d'expérimenter de nouvelles actions ; les responsables de service ont pu dynamiser leurs équipes ; et les élus ont perçu les PLP comme une occasion d'accroître la visibilité de leur territoire.

Enfin, certaines collectivités se sont lancées dans un PLP en lien avec des stratégies de gestion des déchets. Ainsi la réduction des tonnages a parfois été un élément stratégique pour assurer la viabilité des solutions de traitement (notamment lorsqu'il existait des équipements en fin de vie). Sur d'autres territoires, la prévention des déchets est allée de pair avec une réorganisation de la collecte visant à améliorer les performances de tri.

4.2. L'élaboration des PLP

Les PLP ont été élaborés avant tout dans l'optique d'atteindre **l'objectif de -7 % d'OMA**, même si certains EPCI ont visé plus largement les DMA au travers de leurs actions.

Les programmes ont été **élaborés avec une gouvernance peu participative**. De plus, malgré quelques exceptions, la prévention est restée assez nettement **séparée de la gestion des déchets**, les différents services au sein des collectivités communiquant assez peu entre eux. Le lien s'est tissé essentiellement à travers des actions de réemploi dans les déchèteries.

Les EPCI se sont questionnés sur les gisements d'évitement stratégiques et ont identifié les biodéchets comme le gisement le plus important. Le compostage de proximité (individuel ou collectif) a été l'action privilégiée mise en œuvre, dans la continuité des actions de prévention des déchets déjà pratiquées.

Pour faire évoluer les comportements des habitants, **la sensibilisation a été largement privilégiée par rapport aux outils économiques**. La prévention des déchets a cependant parfois servi à l'acceptabilité de la tarification incitative, peu courante dans la région.

Tarification incitative (TI) :

La tarification incitative permet l'application du principe pollueur-payeur au financement du service public de prévention et de gestion des déchets, en intégrant dans le tarif de chaque usager une part variable calculée en fonction de la quantité de déchets produits. Le niveau de production de déchets est corrélé à la facture de l'usager, alors incité financièrement à réduire ses déchets.

4.3. Les thématiques d'actions abordées

La majorité des EPCI considère que **les actions liées au compostage restent les actions emblématiques** de leur PLP. Le compostage domestique et le compostage collectif ou partagé font partie des thématiques d'actions systématiquement abordées par les EPCI, tout comme l'éco-exemplarité, la sensibilisation du grand public et des scolaires, le réemploi ou encore la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Des actions avec une composante « gestion de projets » comme le déploiement d'une ressourcerie ou la mise en place d'un service de gobelets réutilisables sont apparues en milieu ou fin de PLP, après que les animateurs soient montés en compétences. D'autres thématiques, comme la gestion des déchets verts et dans une moindre mesure les couches lavables, ont été abordées mais de manière moins récurrente.

Les leviers économiques comme la tarification incitative ont été peu utilisés.

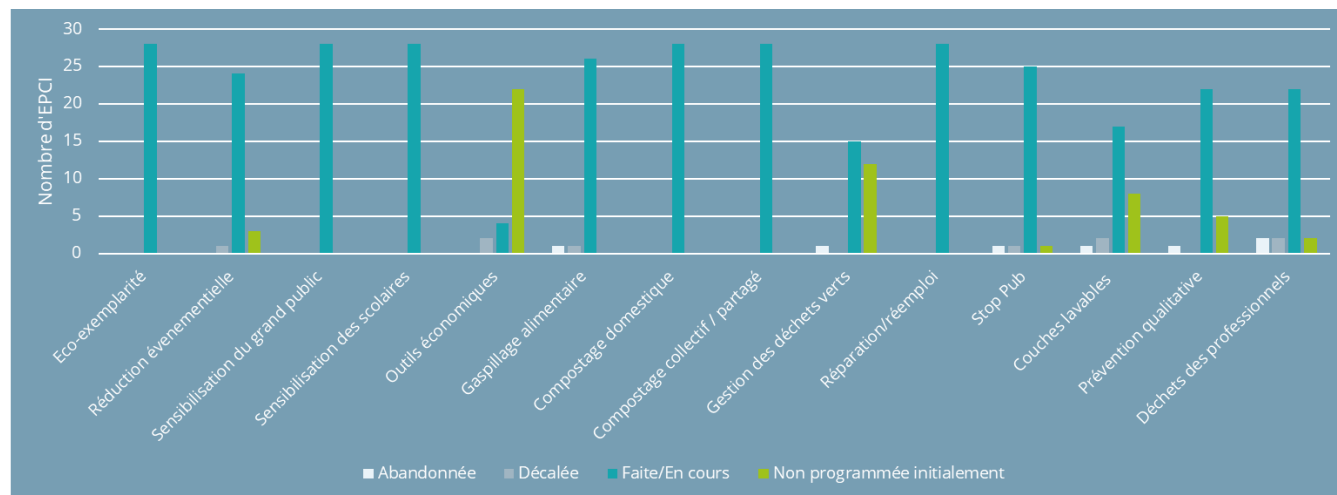


Figure 2. Etat de 14 thématiques selon l'existence d'actions s'y rattachant, sur l'ensemble des EPCI ayant terminé leur PLP (panel étudié : 28 EPCI).

Les moyens financiers et humains alloués au programme de prévention ne sont pas corrélés au nombre de thématiques couvertes. Cependant, plus les moyens humains sont importants, plus l'EPCI est susceptible d'afficher un nombre d'actions important dans son plan d'actions (certaines thématiques recouvrant plusieurs actions).

4.4. Mise en œuvre des actions et dynamique territoriale

Le **niveau de gouvernance opérationnelle** des EPCI a évolué au cours des PLP. La plupart des syndicats intercommunaux avaient peu la culture des partenariats au départ et sont restés assez opérateurs. Mais certains sont devenus « donneurs d'ordre » voire « animateurs » **en tissant des liens avec les acteurs de leur territoire**. Cela s'est généralement accompagné de soutiens financiers complémentaires aux partenaires identifiés et d'un budget global pour le programme de prévention plus important.

La facilité pour un EPCI de jouer un rôle d'animateur ne **dépend** pas uniquement d'un recrutement spécifique mais est aussi liée à la **configuration territoriale** : les acteurs associatifs présents ne sont pas aussi nombreux d'un territoire à l'autre. Les EPCI ont cependant su composer avec la configuration de leur territoire, en renforçant par exemple les liens avec les communes lorsque les acteurs associatifs étaient rares.

Différentes stratégies peuvent également être distinguées par rapport aux habitants. Certains EPCI ont déployé beaucoup de moyens sur la sensibilisation du quotidien en visant le plus large possible, à travers des « ambassadeurs du tri et de la prévention » par exemple. Certains ont privilégié des animations thématiques récurrentes. D'autres enfin ont misé sur des événements plus ponctuels mais de grande ampleur, visant une émulation par des prises de conscience, notamment lors des temps forts que sont la Semaine Européenne de Réduction des Déchets (SERD) et la Semaine du Développement Durable (SDD).

Ces stratégies, couplées à la mise en synergie des parties prenantes autour des actions, dessinent des niveaux de dynamique territoriale hétérogènes. Les animateurs sont conscients de cette hétérogénéité et caractérisent de façon adéquate le niveau de dynamique territoriale – tout comme celui de gouvernance opérationnelle – sur leur territoire relativement aux autres territoires dont ils ont connaissance.

Une dynamique territoriale forte s'accompagne généralement de moyens financiers plus importants pour susciter et faire vivre cette démarche.



4.5. Le portage politique des PLP

Si les élus s'intéressaient de près aux résultats des PLP (conditionnant le maintien de l'aide ADEME), leur portage politique sur l'ensemble de la région apparaît assez mitigé. **Les élus sont considérés par les animateurs comme « sensibilisés »**, alors que les acteurs du territoire sont perçus comme « mobilisés ».

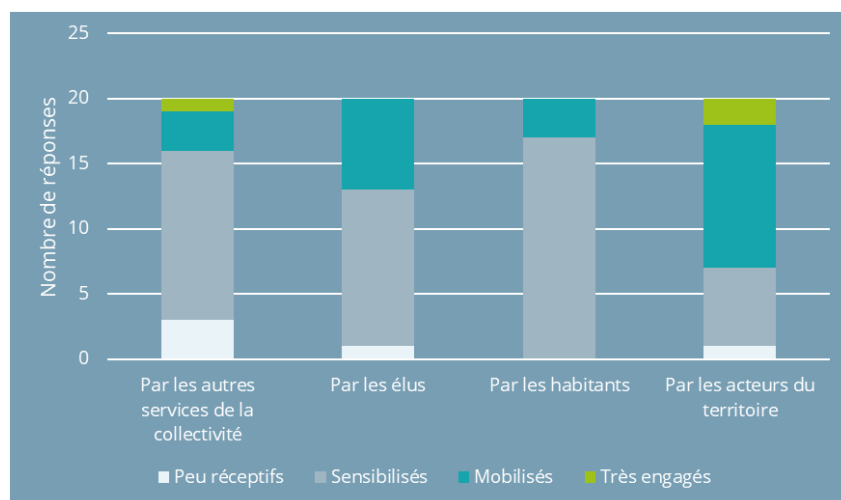


Figure 3. Nombre d'EPCI selon leur jugement de l'appropriation de la thématique prévention (20 animateurs répondants).

Cette sensibilisation des élus a eu lieu progressivement. Ils ont compris en cours de route l'intérêt (notamment financier) que pouvait représenter la prévention des déchets, lorsque les premières réductions de tonnages ont été mises en évidence.

Cette évolution s'est traduite par **une place croissante accordée à la prévention dans le discours** des élus, qui restaient jusque-là plutôt focalisés sur le tri et sur la gestion des déchets. Les élus les plus impliqués ont pu avoir un impact indirect sur les résultats des PLP en se faisant relais de sensibilisation.

Bien que ce portage fût plutôt faible au quotidien, cela n'a pas empêché les animateurs de mener leurs actions avec succès : à défaut d'être un soutien appuyé, **les élus leur faisaient confiance ce qui leur apportait beaucoup d'autonomie dans leurs actions**. Et ce, même lorsque le programme de prévention se trouvait en porte-à-faux avec d'autres politiques soutenues par les élus (par exemple, un projet de tri mécano-biologique en opposition avec le développement du compostage de proximité).

4.6. Les performances de réduction des OMA et leurs facteurs

L'évolution moyenne des OMA sur les territoires ayant terminé leur PLP a été de -7,60 %. Celle des OMR a été de -9,17 % et celle des DMA de -2,05 %. **Les performances de réduction des OMA sont d'autant plus fortes que le ratio initial (kg/habitant/an) était important**, mais ce dernier n'apparaît pas comme un facteur limitant pour atteindre l'objectif.

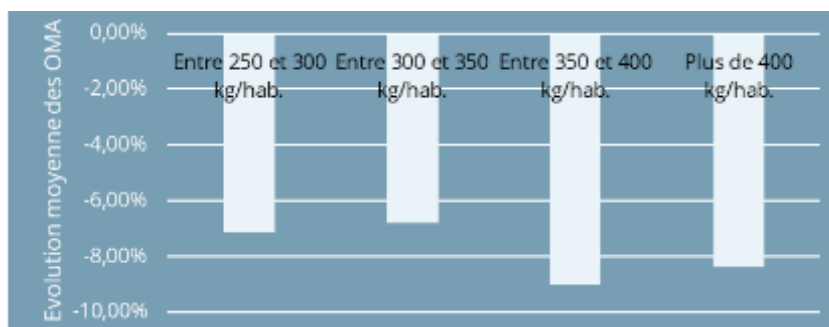


Figure 4. Evolution moyenne des OMA en fonction du ratio à l'état initial, sur l'ensemble des EPCI ayant terminé leur PLP (28 EPCI).

Ces « bons résultats » doivent être nuancés par **l'existence de facteurs externes** (notamment la crise économique) et internes (notamment l'optimisation de la gestion des déchets) jouant sur les performances mais également par le fait qu'il existait sur cette période une tendance généralisée à la baisse des OMA au niveau

national, avec ou sans PLP. Les animateurs sont conscients de ces limites mais pensent que le programme de prévention a joué un rôle, à travers la sensibilisation aux actions de prévention mais aussi de tri.

Il n'a pas été identifié de corrélation nette entre le budget par habitant alloué au PLP et l'évolution des ratios d'OMA. En revanche, des budgets plus élevés sont corrélés à une baisse plus importante des OMR et dans une moindre mesure à une baisse des DMA. Les moyens financiers peuvent donc avoir pour effet des transferts de flux, notamment à travers la communication massive sur le tri.

Les moyens humains sont quant à eux positivement corrélés aux performances de réduction des OMA : le fait de disposer de plus d'ETP et de recruter spécifiquement va de pair avec de plus grandes chances d'atteindre l'objectif de réduction de -7 %. En outre, la gouvernance opérationnelle dans la réalisation des actions semble être un facteur déterminant dans l'atteinte des objectifs. La dynamique territoriale mise en place autour du programme apparaît quant à elle comme un élément aidant mais non suffisant.

Bien que des moyens plus importants puissent être corrélés à une plus forte baisse des OMR et des OMA, cet effet s'atténue à mesure que les moyens augmentent : **il semble exister un seuil à partir duquel accorder davantage de moyens tant techniques que financiers influe peu sur les résultats.** Toutefois, l'échantillon nous semble trop faible et la dispersion trop importante pour annoncer des seuils généralisables.

Le nombre d'actions n'est pas corrélé avec les performances, mais la nature des thématiques abordées a une incidence sur les gisements impactés. **Le référentiel national 2018 des coûts et performances des PLP montre par ailleurs que la tarification incitative présente un effet important sur la réduction des OMA et a fortiori des OMR.**

4.7. Les autres impacts des PLP

Au-delà de la réduction des OMR et des OMA, les PLP ont permis d'instaurer une dynamique locale autour de la prévention et de changer la vision de la gestion des déchets sur les territoires. Cependant, la façon dont les animateurs qualifient l'appropriation de la dynamique prévention par les différents acteurs (élus, autres services, habitants, acteurs du territoire) reste assez mesurée. Peu considèrent les acteurs comme « très engagés ».

Il existe encore une marge de manœuvre pour passer de la sensibilisation à la mobilisation. De grands événements de sensibilisation avec des exemples « inspirants » semblent propice à favoriser la mobilisation des habitants dans la durée ; la sensibilisation quotidienne est peut-être plus impactante dans l'immédiat mais moins mobilisatrice.

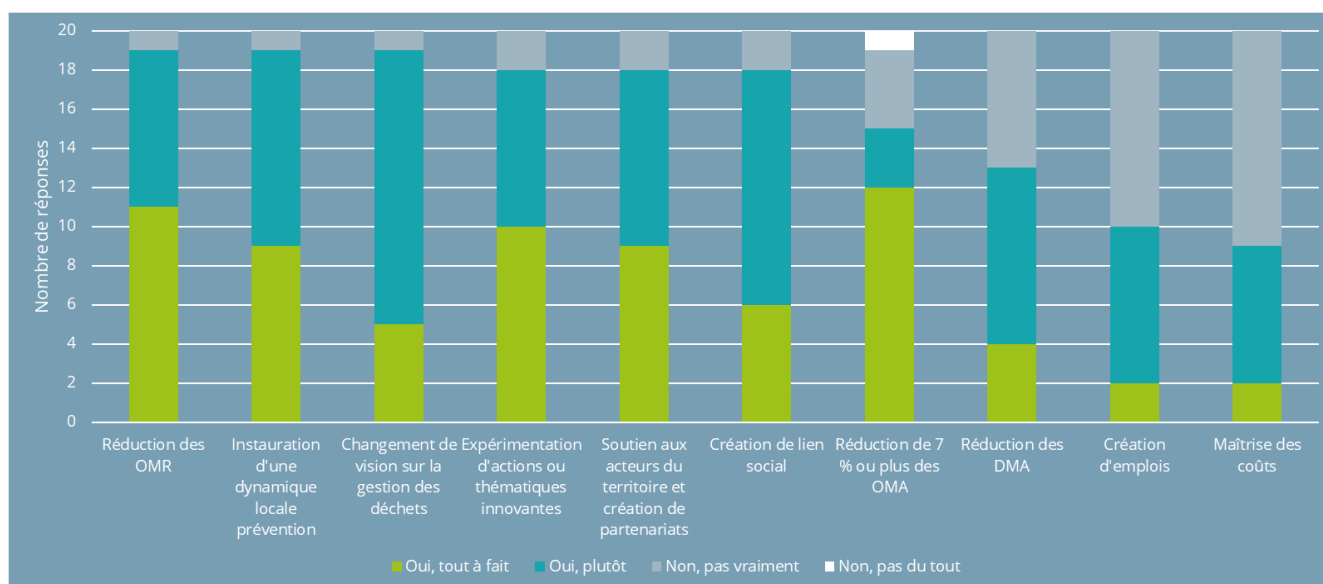


Figure 5. Classement des impacts des PLP selon les 20 répondants à l'enquête, par nombre cumulé de « oui, tout à fait » et de « oui, plutôt ».

Les PLP ont été l'occasion d'expérimenter des actions innovantes, d'élaborer des partenariats et de créer du lien social. Ils ont aussi débouché sur la création d'emplois : au-delà des emplois directs auxquels pensent spontanément les animateurs, des emplois indirects ont été créés dans des structures en lien avec la réparation et

le réemploi. Il s'agissait souvent de contrats aidés temporaires servant de tremplins vers l'emploi. Leur quantification reste toutefois non évaluée dans le cadre de cette mission.

Enfin, les animateurs sont mitigés sur les impacts des PLP en termes de maîtrise des coûts, mais nous notons que les PLP ont au moins réussi à **déclencher une prise de conscience des liens entre prévention des déchets et coûts. Le cadre des coûts a d'ailleurs souvent servi à légitimer les actions de prévention**, bien que le sujet des coûts reste parfois moins maîtrisé par les animateurs.

4.8. La pérennisation des PLP

A l'issue des PLP, certains EPCI ont stoppé leurs actions ou ont continué avec moins de moyens en abandonnant certaines actions. Ceux ayant obtenu des **performances meilleures que la moyenne** dans le cadre de leur PLP ont plus facilement **poursuivi leur démarche à travers un programme TZDZG et/ou un CODEC**.

Les CODEC sont souvent perçus comme la « suite logique » des PLP, en raison de l'accompagnement financier mais aussi de l'idée d'impulser une nouvelle dynamique. Depuis la publication du décret du 10 juin 2015 relatif au contenu et modalités d'élaboration des programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA), ces derniers sont plutôt perçus comme une obligation réglementaire. **Les EPCI sont globalement assez peu avancés dans leurs projets de PLPDMA**, mais ont néanmoins les clés en main : beaucoup d'entre eux ont déjà mis en œuvre des actions orientées vers les DMA.

Les réseaux créés par les EPCI sont en général restés actifs lorsque les PLP se sont terminés. Les partenariats et l'animation des réseaux sont des facteurs de pérennisation de la démarche issue du PLP. La gouvernance opérationnelle et la dynamique territoriale sont également corrélées positivement à la pérennisation des engagements.

Les tendances d'évolution des OMA ne se sont pas toujours maintenues à l'issue des PLP, à cause de la reprise économique mais aussi parfois de l'abandon d'actions de sensibilisation quotidienne.

Les nouvelles orientations des EPCI peuvent concerner la concertation, les déchets des déchèteries ou encore une ouverture vers les acteurs privés ; au demeurant la mise en œuvre d'une tarification incitative serait un levier à exploiter pleinement.

5. Evaluation de l'accompagnement à l'échelle régionale, conclusions et recommandations

5.1. Les accompagnements portés par les Départements et par la Région

Dans le cadre des PLP, **les Départements ont joué leur rôle d'animateur** à des degrés divers, dépendant entre autres de la configuration territoriale : la présence d'un grand syndicat de traitement engagé sur le territoire change la donne. **Le rôle des Départements n'a pas été qualifié de déterminant** comme l'a été celui de l'ADEME, il a plutôt été **complémentaire**.

Les Conseils Généraux ont organisé des rencontres régulières avec les EPCI de leur territoire et partagé les bonnes pratiques. Cependant, ils auraient parfois été plus attendus pour faire le lien entre de petits EPCI et les chambres consulaires.

Les PTP ont été complémentaires des PLP à travers le portage direct d'actions à une échelle propice à la mutualisation (ex : exposition itinérante, service de lavage des gobelets réutilisables) ou permettant une démultiplication des relais (en exemple, la formation de guides-composteurs ou la cartographie « lombricompostage »).

Certains Départements ont accordé des soutiens financiers aux EPCI, notamment pour l'achat de composteurs. Dans une logique de continuité territoriale, ces soutiens se sont étendus aux EPCI hors PLP. Par ailleurs, certains départements se sont engagés dans des actions de prévention des déchets ou ont soutenu les EPCI en dehors d'un plan territorial.

À la suite de la perte de compétence, les Conseils départementaux n'ont pas poursuivi leur rôle d'animateur. Certains ont tout de même poursuivi la mise en œuvre d'actions de prévention dans le cadre d'autres compétences (en exemple, la lutte contre le gaspillage alimentaire dans les collèges dans le cadre de la compétence « collèges »).

Le Conseil Régional d'Auvergne-Rhône-Alpes est en cours d'élaboration de son Plan Régional de Prévention des Déchets (**PRPGD**) et s'est engagé avec l'ADEME dans un Contrat d'Objectifs pour une Dynamique Régionale Déchets et Economie Circulaire (**CODREC**). **Des soutiens à l'investissement seront accordés aux EPCI. La Région compte également jouer un rôle dans l'animation mais n'a toutefois pas les moyens se substituer complètement aux Départements.**

La perte de l'échelon départemental est perçue négativement par les EPCI, qui se sentent éloignés de l'échelon régional notamment pour des raisons pratiques (allongement des distances). Ils souhaiteraient avoir une information de proximité en particulier sur l'élaboration du PRPGD.

5.2. L'accompagnement financier de l'ADEME

Sans soutien financier de l'ADEME, il nous apparaît que les EPCI ne se seraient globalement pas lancés dans des programmes de prévention structurés, le soutien financier ayant notamment permis de convaincre les élus et de mettre en place des équipes projet dédiées.

A l'issue des PLP, l'ADEME a continué de jouer son rôle de financeur de projets de territoire notamment en lançant les Contrats d'Objectifs Déchets - Economie Circulaire en complémentarité des programmes TZDZG, ou encore les démarches Territoires Economes en Ressources (TER). Le passage à une approche « ressources du territoire » dans l'optique d'une articulation plus forte entre prévention, gestion des déchets et économie circulaire, et la transversalité des démarches (liens avec les PCAET et les TEPOS-CV) semblent être des perspectives intéressantes à consolider pour inscrire les projets liés aux déchets et à l'économie circulaire dans une approche globale intégrant la transition énergétique.

> Recommandation n°1 : Utiliser le levier financier pour soutenir les projets de territoire ambitieux et innovants

La part de l'aide ADEME dans le budget des PLP a varié d'un EPCI à l'autre mais se situait souvent dans une fourchette de **40 % à 60 % du budget total**. Ce soutien s'est avéré suffisant pour que les EPCI développent un plan d'actions complet et réaliste. Toutefois les fonds ont pu soutenir le tri et la prévention des déchets sans distinction nette.

Aussi, bien que la proportionnalité des aides financières au nombre d'habitants ait été bien comprise et acceptée, elle a pu également engendrer des effets d'aubaine chez certaines collectivités de grande taille pour lesquelles le montant alloué s'est avéré largement suffisant.

> Recommandation n°2 : Privilégier une dégressivité des aides forfaitaires par rapport au nombre d'habitants pour permettre un portage suffisant tout en dissuadant les effets d'aubaine

Quant au principe du **contrat d'objectifs assorti d'un conditionnement des aides** octroyées en année 5, il est **apparu légitime aux yeux des EPCI**. Ils considèrent ce mode de fonctionnement comme une « *bonne gestion de l'argent public* ». Les animateurs ont cependant pu ressentir une certaine pression pour l'atteinte de l'objectif fixé par l'ADEME.

En outre, ils émettent des **réserves sur le seul critère de conditionnement retenu**. En effet, l'objectif uniforme de réduire les OMA de 7 % n'est pas toujours perçu comme seul objectif pertinent, en raison des années de référence retenues et des facteurs non maîtrisés. **Dans le cadre des CODEC, l'ADEME a retenu le principe d'un contrat basé sur une sélection d'objectifs prenant mieux en compte les spécificités des territoires et favorisant la négociation** avec les EPCI. Il serait également opportun de déterminer des objectifs cibles minimum (correspondant à minima à ceux fixés par la loi, voire à ceux fixés par les outils de planification infra : PRPGDMA, PRAEC, SRADDET, PCAET...) pour appuyer le processus de négociation avec les EPCI et définir des objectifs adaptés au mieux à leur territoire et à leur historique.

> Recommandation n°3 : Conserver le principe du contrat d'objectifs en optant pour une pluralité d'objectifs adaptés à chaque contexte territorial



Si la durée de 5 ans des PLP apparaissait comme pertinente, **la durée de 3 ans pour les CODEC peut sembler ambitieuse car il faut du temps aux EPCI pour mettre en place les actions**, généraliser celles qui demandent une période expérimentale et voir les premiers retours.

Par ailleurs, l'ADEME pourrait prévoir dans les réunions des temps pour présenter le phasage des appels à projet réunions et ainsi aider les EPCI à **anticiper en communiquant le plus en amont possible sur le phasage des futurs accompagnements**.

> **Recommandation n°4** : Rester vigilant sur la temporalité des soutiens accordés aux collectivités

5.3. L'accompagnement technique de l'ADEME

Nous avons constaté que les EPCI non soutenus partaient de plus loin et ont atteint des ratios finaux d'OMA plus élevés que les EPCI soutenus en région Auvergne-Rhône-Alpes. Au demeurant, les EPCI non soutenus par l'ADEME ont eu **des performances de réduction des OMA** proches voire plus **importantes** que les EPCI soutenus. Nous émettons l'hypothèse que les EPCI qui n'ont pas mené de PLP **ont privilégié des changements en termes de gestion des déchets** : réduction des fréquences de collecte, volume des bacs, redevance spéciale, sachant que ces changements ont un impact important sur les performances de réduction. Dès lors, **inciter les EPCI à mieux articuler la prévention avec la gestion des déchets est un enjeu crucial**. Le manque d'articulation se reflète dans les outils de suivi des PLP, peu articulés avec d'autres outils ou rapports, hormis le cadre des coûts de la prévention et la matrice des coûts qui sont parfois devenus de vrais outils d'aide à la décision.

> **Recommandation n°5** : Inciter les collectivités à articuler davantage la prévention avec la gestion des déchets

Les EPCI sont satisfaits de leur relation avec les référents ADEME pour le suivi technique des PLP, bien que certains changements d'indicateurs en cours de route ou la mise œuvre des rapports d'observation n'aient pas toujours été bien compris.

Aussi, les outils de suivi ont, il nous semble, plus été remplis plus par obligation que par intérêt car ils ont été perçus comme lourds et chronophages, notamment les fiches-actions et leurs nombreux indicateurs dont certains étaient suivis pour les besoins de la capitalisation.

> **Recommandation n°6** : Alléger le suivi technique en limitant le nombre d'indicateurs complémentaires

Les **guides techniques de l'ADEME font** quant à eux **référence** et sont un outil incontournable pour l'accompagnement des porteurs de projet et pourraient faire l'objet de personnalisation locale.

> **Recommandation n°7** : Poursuivre l'édition de supports techniques et aider les acteurs dans la réalisation de leurs propres supports

Dans le cadre des actuels et futurs échanges, **il conviendra de veiller à la bonne communication des méthodes d'accompagnement sur le périmètre Auvergne Rhône Alpes**. En effet, les demandes des EPCI ont été traitées avec une sélectivité et un suivi différents entre les territoires du périmètre de l'étude, ce constat est lié à un historique précédent la fusion des régions Auvergne et Rhône Alpes. Une homogénéisation a été travaillée pour assurer un traitement harmonisé dans le cadre des accompagnements CODEC.

> **Recommandation n°8** : Poursuivre la bonne communication sur les méthodes d'accompagnement sur l'ensemble de la région Auvergne-Rhône-Alpes

Un autre point d'attention concerne **les modalités de suivi des PLPDMA réglementaires**, au sujet desquelles les EPCI peinent à trouver des réponses. **L'ADEME et le Conseil Régional Auvergne-Rhône-Alpes n'ont pas les moyens d'assurer un suivi aussi individualisé que pour les PLP**, aussi ce rôle de suivi est plus d'un niveau régional et dépasse l'échelle régionale.

> **Recommandation n°9** : Pouvoir apporter aux EPCI une réponse claire sur les modalités de suivi des PLPDMA règlementaires

Enfin, les outils informatiques mis à disposition dans le cadre du réseau A3P sont utilisés comme compléments d'informations mais manquent encore de lisibilité. La distinction entre OPTIGEDE et Partage ADEME n'est pas évidente aux yeux de tous les animateurs. Le classement des documents sur Partage ADEME pourrait être amélioré.

> **Recommandation n°10** : Maintenir le fonctionnement actuel d'OPTIGEDE et optimiser celui de Partage ADEME

5.4. L'animation au niveau régional

Le rôle d'animation et de mise en réseau de l'ADEME, dans le cadre du réseau A3P national et régional, est **très apprécié par les animateurs**, qui se nourrissent ainsi des expériences d'autres EPCI qu'ils ne rencontreraient pas forcément par ailleurs. Les animateurs n'hésitent pas à qualifier le réseau A3P de « *belle réussite* » de l'ADEME.

La plupart des animateurs échangent entre eux en dehors des rencontres ADEME, grâce notamment aux outils du réseau. Ils sollicitent également parfois d'autres réseaux en dehors du cadre ADEME. Certains EPCI pionniers et/ou volontaires peuvent être à l'origine de la création de réseaux plus ou moins formels à une échelle infrarégionale. L'ADEME a tout intérêt à être vigilante sur ces réseaux pour ne pas rompre le lien, et pouvoir solliciter plus facilement ces EPCI (pour un témoignage lors de formations ou de rencontres du réseau A3P par exemple), mais également mieux cerner les nouveaux besoins d'accompagnement des EPCI pionniers qui sont montés en compétences.

> **Recommandation n°11** : Poursuivre l'animation du réseau A3P dans le même esprit tout en restant vigilant à la constitution de réseaux secondaires

Par ailleurs, **les EPCI sont en attente d'une territorialisation infrarégionale de l'animation**, faute de quoi leur participation aux réseaux est compromise. Le Conseil Régional, en tant que « chef de file » porteur du PRPGD, pourrait **définir cette territorialisation** en partenariat avec l'ADEME, **en s'appuyant sur les relais pertinents** : « chargés de mission territoire » du Conseil régional, syndicats de traitement, comités départementaux, direction départementale des Territoires, etc.

> **Recommandation n°12** : Mettre en place une territorialisation de l'animation co-construite avec le Conseil Régional

Des acteurs en lien avec **l'observation des déchets en région Auvergne-Rhône-Alpes pourraient également jouer un rôle dans cette animation**, tout en continuant à remplir leurs missions d'observation. Sur ce dernier point il nous apparaît opportun de définir le futur cahier des charges de l'observation des déchets au niveau régional, avec le Conseil Régional en chef de file.

> **Recommandation n°13** : Définir le futur cahier des charges de l'observation déchets en région Auvergne-Rhône-Alpes

Quant à l'ADEME Auvergne-Rhône-Alpes, elle est attendue pour continuer de jouer un rôle d'appui au soutien des territoires innovants. Il conviendra notamment de **réfléchir à l'évolution des formations proposées dans le cadre des PLP**. Celles-ci sont jugées de très bonne qualité, notamment la formation initiale sur le conduite d'un plan ou programme de prévention, qui a accru la motivation de certains animateurs et leur a été d'une aide précieuse. Majoritairement bénéficiaires d'informations plutôt que contributeurs lors de ces formations, les animateurs ont conscience de l'atout que représente leur gratuité, qui peut être vue comme un **soutien financier indirect**.

Il semble donc important que les animateurs (notamment les futurs porteurs de PLPDMA qui n'ont jamais porté de PLP) puissent bénéficier de telles formations. Ces formations ont une approche « métiers » et une articulation est à trouver entre l'ADEME et le CNFPT. Ce dernier pourrait axer ses propres **formations sur des thématiques en lien avec les besoins fondamentaux de conduite d'un PLPDMA** et l'ADEME pourrait, elle, se positionner sur des formations aux thématiques émergentes pour les EPCI moteurs.

> **Recommandation n°14** : Proposer des formations sur les thématiques émergentes (concertation, piliers de l'économie circulaire...) sans négliger les formations de fond toujours utiles (matrice des coûts, animation de PLP...) à partager à d'autres organismes de formation



SIGLES ET ACRONYMES

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CODEC	Contrat d'Objectifs Déchets et Economie Circulaire
CODREC	Contrat d'Objectifs pour une Dynamique Régionale Déchets et Economie Circulaire
DMA	Déchets Ménagers et Assimilés
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ETP	Equivalent Temps Plein
LTECV	Loi de Transition Energétique pour la Croissance Verte
OMA	Ordures Ménagères et Assimilées
OMR	Ordures Ménagères Résiduelles
PCAET	Plan Climat-Air-Energie Territorial
PLP	Programme Local de Prévention
PLPDMA	Programme Local de Prévention des Déchets Ménagers et Assimilés
PRPGD	Plan Régional de Prévention et Gestion des Déchets
PTP	Plan Territorial de Prévention
TEPOS-CV	Territoire à Energie POSitive – Territoire à Energie Positive pour la Croissance Verte
TER	Territoire Econome en Ressources
TI	Tarifcation Incitative
TZDZG	Territoire Zéro Déchet, Zéro Gaspillage

L'ADEME EN BREF

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) participe à la mise en oeuvre 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 oeuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, les économies de matières premières, la qualité de l'air, la lutte contre le bruit, la transition vers l'économie circulaire et la lutte contre le gaspillage alimentaire.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle conjointe du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

LES COLLECTIONS DE L'ADEME



ILS L'ONT FAIT

L'ADEME catalyseur : Les acteurs témoignent de leurs expériences et partagent leur savoir-faire.



EXPERTISES

L'ADEME expert : Elle rend compte des résultats de recherches, études et réalisations collectives menées sous son regard.



FAITS ET CHIFFRES

L'ADEME référent : Elle fournit des analyses objectives à partir d'indicateurs chiffrés régulièrement mis à jour.



CLÉS POUR AGIR

L'ADEME facilitateur : Elle élabore des guides pratiques pour aider les acteurs à mettre en oeuvre leurs projets de façon méthodique et/ou en conformité avec la réglementation.



HORIZONS

L'ADEME tournée vers l'avenir : Elle propose une vision prospective et réaliste des enjeux de la transition énergétique et écologique, pour un futur désirable à construire ensemble.





EVALUATION DU DISPOSITIF PLP EN AUVERGNE-RHÔNE- ALPES

Entre 2009 et 2017, les Directions régionales de l'ADEME en Auvergne et Rhône-Alpes ont accompagné 33 Programmes Locaux de Prévention (PLP) et 6 Plans Territoriaux de Prévention des déchets (PTP).

Le contexte réglementaire a évolué depuis : les PLP sont devenus obligatoires, la compétence de planification est passée des Départements aux Régions, les régions Auvergne et Rhône-Alpes ont fusionné...

Alors que les porteurs de PLP sont montés en compétences et que l'ADEME a diversifié ses accompagnements en élargissant l'approche des « déchets » vers les « ressources », le dispositif des PLP demande à être réinterrogé pour adapter au mieux les accompagnements.

La synthèse présente les résultats d'une évaluation externe portant sur les PLP menés en région Auvergne-Rhône-Alpes et sur l'accompagnement de l'ADEME. Ce bilan est suivi de recommandations.



www.ademe.fr

