

Le service public local des déchets ménagers à la recherche d'indicateurs de performance

À l'instar des autres services publics, la gestion locale des déchets ménagers a besoin d'évaluer ses performances elle et doit en rendre compte. L'évaluation en question passe par la définition de critères et la sélection d'indicateurs qui permettent de mesurer les progrès d'une collectivité et d'établir des comparaisons entre collectivités. La performance comporte de multiples facettes, qui appellent une évaluation multicritère. À la lumière d'une analyse de faisabilité et de pertinence, l'article propose un système d'indicateurs, peu nombreux et suffisamment simples, constituant un tableau de bord.

par **Gérard BERTOLINI**, économiste, Directeur de Recherche au CNRS, UMR 5205 LIRIS

Cet article fait suite à des travaux réalisés par l'Institut de la Gestion Déléguée, en liaison avec l'Association des Maires de France, visant à proposer des indicateurs de performance des services publics locaux ; après l'eau et l'assainissement, un travail relatif aux déchets ménagers et assimilés (DMA) a été entrepris début 2005. Un groupe de travail constitué de représentants de collectivités locales, de professionnels du déchet, d'associations d'environnement et de consommateurs, du Ministère de l'environnement (MEDD) et de l'Ademe, ainsi que d'autres personnes qualifiées, placé sous l'autorité du Président du Conseil national des déchets et bénéficiant de l'appui de la Fédération Nationale des Activités de la Dépollution et de l'Environnement (FNADE), s'est réuni à dix reprises, jusqu'à l'été 2006. Il a permis de recueillir et de confronter une diversité de points de vue, correspondant aux

attentes des uns et des autres et, par le dialogue et la concertation, de converger et de parvenir à un accord sur une base commune d'indicateurs. L'auteur du présent article, qui a participé à ce travail en tant que Rapporteur, a souhaité le reprendre, le réviser et le prolonger.

MÉTHODOLOGIE

L'amélioration des performances des services publics constitue un enjeu important correspondant à des attentes fortes et croissantes des pouvoirs publics, des usagers et des citoyens [France Qualité Publique, 2006]. Le cas des services publics locaux de gestion des déchets ménagers et assimilés (DMA) n'échappe pas à cette tendance générale et (de même que les services publics de l'eau et de l'assainissement) il focalise l'attention en raison, outre d'exigences croissantes des usagers en matière de qualité, d'une forte augmentation des

tarifs et d'une montée des préoccupations environnementales.

La performance correspond à une réalité multi-facettes et elle ne peut être appréciée que par rapport à des attentes, qui devront être traduites en termes de fonctions, d'objectifs ou de critères. Les attentes des uns et des autres (pouvoirs publics centraux et locaux, usagers, employés du service, environnementalistes, etc.) ne coïncident pas nécessairement, mais on peut faire état d'un consensus, correspondant à un socle commun, même si l'importance accordée à telle ou telle composante reste variable.

Ce consensus s'établit notamment autour du concept de développement durable, qui conduit à retenir comme composantes majeures, outre le confort de l'utilisateur, les dimensions économique, sociale et environnementale, et à articuler entre elles, suivant une optique qui doit ménager l'avenir, le long terme.

Parmi les attributs de la performance, l'économique sera retenue comme première composante, mais avec le souci de dépasser largement la procédure la plus couramment utilisée par les médias, consistant à établir un palmarès des collectivités locales en fonction du seul critère du coût par habitant. Quels sont les facteurs explicatifs des écarts observés ? Le souci de minimiser le coût ne doit pas être dissocié d'autres composantes relatives à la qualité du service, quand on envisage d'en évaluer l'efficacité. De plus, les coûts affichés sont sujets à caution, à défaut de méthodes standardisées et/ou de modes uniformisés de comptabilisation.

Les composantes de la performance seront exprimées, en premier lieu, en termes de fonctions d'objectifs ou de critères à caractère qualitatif (il ne s'agit pas, à ce niveau, d'objectifs chiffrés). Sinon un consensus, du moins un large accord peut être trouvé sur les fonctions d'objectifs majeures qui seront énoncées.

L'étape suivante consiste à traduire ces fonctions en termes d'indicateurs, dont le choix doit respecter diverses exigences [voir encadré].

En ce qui concerne plus spécifiquement les déchets, une difficulté importante tient à la variabilité des définitions et des classifications, dans l'espace et dans le temps : le champ recouvre les déchets ménagers et « assimilés », suivant une acception plus ou moins large, c'est-à-dire soit des déchets « ordinaires », soit des déchets plus spécifiques (encombrants, etc.) des ménages (de plus, aux ménages ordinaires s'ajoutent des ménages vivant en institutions), ainsi que des déchets d'activités très diverses (administrations publiques ou privées, commerces, déchets de voirie, etc.) [EEA, 2005] ; la distinction entre déchets dangereux et non dangereux est, elle aussi, variable dans l'espace, et évolutive.

Des réglementations propres à chaque pays fixent des obligations (minimales) aux collectivités locales, mais celles-ci ont la faculté d'étendre le service qu'elles rendent. Dès lors, le contour et le contenu de ce service sont variables, suivant les collectivités et les pays ; ce qui, en France, est appelé « déchets ménagers et assimi-

[OCDE, 1995 et Commission des Communautés Européennes / Eurostat, 2001, n° 29] :

- [ces indicateurs] devront avoir un caractère objectif et être quantifiables, suivant une unité de mesure à préciser ; s'y ajouteront quelques indicateurs binaires, suivant une réponse plus simple par oui ou non ;
- ils devront couvrir, autant que possible, l'ensemble du champ, ou du moins les principaux aspects de la performance ;
- leur nombre devra être restreint. À ce sujet, l'ambition pourrait aller jusqu'à rechercher un indicateur unique, synthétique, agrégé, et l'économiste aura tendance à privilégier une agrégation en termes monétaires. Cependant, malgré les essais réalisés pour évaluer, par exemple, les impacts environnementaux en termes monétaires, en utilisant diverses méthodes (évaluation contingente, prix hédoniques, méthode du trajet, etc.), une agrégation totale reste hors de portée ;
- il s'agit d'un système cohérent d'indicateurs, articulés entre eux, avec le souci d'éviter les chevauchements ou les redondances ;
- aux indicateurs majeurs pourront s'ajouter d'autres indicateurs, considérés comme mineurs, ou optionnels, à caractère facultatif ou complémentaire, ainsi que des sous-indicateurs, décomposant les indicateurs majeurs et fournissant une information plus détaillée ;
- les définitions et termes utilisés doivent être compris et partagés, la signification de l'indicateur doit être facilement compréhensible et son mode de calcul doit être relativement simple ;
- il s'agira d'indicateurs de résultats, plutôt que d'indicateurs de moyens mis en œuvre pour y parvenir ; les seconds, généralement trop descriptifs, pourront toutefois faire l'objet de mentions complémentaires ;
- des indicateurs d'état permettront des comparaisons entre collectivités. D'autres indicateurs retraceront des évolutions dans le temps (avec une périodicité annuelle), et constitueront surtout des outils de progrès au sein d'une même collectivité ; de plus, il pourra s'agir d'outils de communication interne ou externe ;
- l'ensemble des indicateurs retenus constituera un « tableau de bord », notamment pour une collectivité ;
- les données permettant leur calcul devront être disponibles ou facilement accessibles, et fiables ;
- les indicateurs devront, autant que possible, être « robustes » dans l'espace et dans le temps, c'est-à-dire d'une part applicables à des collectivités locales présentant des caractéristiques très diverses, d'autre part non sujets à un risque d'obsolescence rapide.

lés» (DMA) correspond, ailleurs, en anglais, à *municipal solid waste* (MSW), qui ne renvoie pas à des catégories de déchets, mais fait référence aux déchets qui – de fait – sont pris en charge par la collectivité locale. En outre, le concept de service public n'est pas véritablement reconnu par l'Union Européenne, qui lui préfère celui de service d'intérêt général.

De plus, dans les pays de l'Union Européenne et de l'OCDE, l'application croissante du principe de responsabilité élargie des producteurs (REP) et des distributeurs à l'après-usage des produits qu'ils mettent sur le marché (dont les emballages) se traduit, dans certains cas, non seulement par l'octroi d'aides financières aux collectivités locales, mais aussi par la mise en place de circuits propres, spécifiques ; c'est, par exemple, le cas pour la reprise, par les distributeurs, des piles ou des équipements électriques et électroniques hors d'usage.

Il convient, en tous cas, de préciser le territoire concerné et l'autorité locale compétente. À ce sujet, une difficulté résulte du fait que la collecte et le traitement des déchets sont susceptibles de relever d'autorités différentes exerçant leur compétence sur des territoires qui ne coïncident pas complètement entre eux ; de plus, les opérations de transport se situent à la charnière de la collecte et du traitement ; elles peuvent donc être rattachées à l'un ou l'autre (à cette complexité, s'ajoutent d'autres cas particuliers). La solution consistera soit à consolider les données complètes relatives à un même territoire, soit à ne retenir que les indicateurs correspondant à certaines fonctions ou opérations ; dans la mesure du possible, on retiendra la première solution, qui implique une communication de données entre opérateurs. Une communication est également requise entre collectivité locale et opérateur privé, dans le cas d'une délégation de service public.

Le calcul des indicateurs nécessite aussi de disposer d'un synoptique des flux physiques : déchets faisant l'objet d'une collecte ordinaire et flux sélectifs, collectés en porte-à-porte, par apports volontaires en conteneurs ou en déchèteries ; tris, regroupements, transferts, transports ; installations de traitements de valorisations (suivant diverses formes) ou d'élimination, correspondant à des traitements primaires ou ultérieurs (par exemple : utilisations diverses des mâchefers et des résidus de traitement des fumées d'un incinérateur).

Vis-à-vis des indicateurs qui seront proposés, diverses données sont d'ores et déjà requises, en France, pour établir le Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets, rendu obligatoire par un décret du 11 mai 2000 [Ademe, 2001 et 2003] ; s'y ajoute, lorsqu'il y a délégation de service public, le Rapport du délégataire à l'autorité délégante (décret du 1^{er} mars 2005).

ANALYSE ET PROPOSITIONS

Composante économique (financière)

Fonction d'objectif, critère de performance :

- assurer le service au moindre coût, et maîtriser les coûts.

Indicateurs proposés :

- coût moyen à la tonne (en euros) ;
- évolution de ce coût dans le temps (en %).

Précisions et observations :

- Le coût à prendre en considération est le coût complet relatif aux DMA (tous flux et toutes opérations prises en charge), « net », supporté par la collectivité locale et répercuté, au final, sur les habitants et les activités. Dès lors :

- il s'agira de coûts TTC, y compris TVA (nette), Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP, appliquée en France à des installations de traitement) et autres taxes éventuelles ;

- les subventions (externes) d'investissement et de fonctionnement seront déduites ;

- les recettes provenant de reventes (ainsi que les soutiens ou autres aides versés par des éco-organismes, tel Eco-Emballages), en application du principe de responsabilité élargie des producteurs (REP), seront également déduits ;

- il conviendra d'ajouter les frais de facturation et d'encaissement (en France, au taux de 8 %) des taxes locales correspondantes prélevés par les services fiscaux ;

- le coût devrait inclure aussi les frais internes (à estimer) d'administration et de gestion du service, afin de se rapprocher d'un service autonome sur le plan financier.

- En ce qui concerne le dénominateur : le tonnage à prendre en considération est, là encore, le tonnage total de DMA collectés et traités par la collectivité locale.

La littérature retient plus couramment comme ratio le coût moyen par habitant, qui présente l'intérêt de faire référence au payeur final. Dans cette optique, on pourrait plutôt retenir le coût moyen par ménage (ou foyer), qui constitue une entité fiscale.

Cependant, le coût moyen par habitant (ou par foyer) n'est qu'apparent, voire fictif, étant donné qu'aux déchets ménagers s'ajoutent des déchets assimilés, provenant d'activités d'une importance variable suivant les collectivités, et dont la collecte et le traitement sont financés (au moins pour partie) par d'autres agents.

La part des déchets d'activités est élevée, surtout dans les grandes agglomérations ; dès lors, dans ces agglomérations, le coût par habitant apparaîtra comme élevé ; par contre, le coût à la tonne est généralement plus faible qu'en milieu rural, en raison d'économies d'agglomération (au stade de la collecte) et d'économies d'échelle (générées par d'important moyens de traitement) (Sofres, 1998).

Les références au nombre d'habitants ou de foyers sont aussi sources de biais statistiques dans les communes touristiques, une population saisonnière importante s'ajoutant aux habitants permanents ; pour permettre

des comparaisons (notamment entre collectivités), une mention (sinon un correctif) pourra être apportée. Cette remarque vaut pour d'autres indicateurs assis sur des ratios par habitant.

- Un diagnostic financier plus poussé pourra être fait, en utilisant des méthodes qui relèvent de la comptabilité analytique, pour estimer les coûts correspondant à la gestion des divers flux ou à celle de différents segments de la collecte et du traitement.

- Il convient, en outre, de s'interroger sur la pérennité des équipements en place, notamment pour le traitement : durée de vie restante, besoins d'extension de capacité, de mise en conformité, de modernisation ou de renouvellement. Un coût actuel relativement faible peut, en effet, masquer de forts besoins d'investissements majeurs à brève échéance, qui se traduiront par un sensible renchérissement du coût du service.

On pourrait, dès lors, retenir comme fonction d'objectif complémentaire la nécessité d'assurer la pérennité des équipements. L'indicateur associé serait, par exemple, le montant des investissements majeurs (à rapporter au tonnage total, ou au nombre d'habitants ou de foyers) à réaliser au cours des sept prochaines années, ce qui correspond à peu près au laps de temps nécessaire entre la finalisation du projet ou la décision d'investissement et la mise en service de l'équipement. Dans le temps, l'incidence sur les coûts sera, de fait, une fonction du mode de financement, de la durée et de l'échéancier d'amortissement tant financier que technique. Au final, on ne retiendra pas d'indicateur dans ce domaine, en raison d'une complexité excessive, mais une mention particulière serait utile.

Une composante importante : le confort de l'usager

Fonction d'objectif, critère de performance : assurer un service d'enlèvement complet, de qualité et de proximité. Divers axes sont susceptibles d'être considérés et assortis d'indicateurs :

— Le pourcentage de population desservi :

Cet indicateur ne présente, en France, mais aussi dans la plupart des pays industriels, qu'un intérêt limité, parce que la desserte est à peu près intégrale (avec un taux proche des 100 %) ; en France, on rappellera que les collectivités locales ont l'obligation d'assurer l'enlèvement des ordures ménagères.

— Fréquence de collecte (nombre de jours d'enlèvement par semaine) :

Un gain en confort est associé à une fréquence plus élevée d'enlèvement en porte-à-porte. Au plan réglementaire, on rappellera qu'en France, la collecte doit être assurée au moins une fois par semaine dans les zones agglomérées groupant plus de 500 habitants. Au delà de cette obligation, un degré de liberté demeure. Le besoin exprimé et les fréquences observées varient surtout en fonction de la densité de population, liée au type d'habitat ; dès lors, pour des comparaisons entre

collectivités, l'indicateur n'est pertinent que si leurs caractéristiques d'habitat sont assez voisines.

Une précision mérite d'être apportée, relative aux catégories de déchets : la collecte unitaire des ordures ménagères a fortement régressé au profit de collectes séparatives ; dès lors, les collectes en question concernent, outre les ordures ménagères « résiduelles », les flux sélectifs ; ces derniers font l'objet d'enlèvements en porte-à-porte, en addition, en simultané ou en substitution (c'est le cas le plus courant) de collectes ordinaires, ou bien d'apports volontaires à des conteneurs ; pour le verre, notamment, c'est cette dernière solution qui est généralement adoptée. De même, les déchets encombrants ou dangereux, font l'objet de collectes en porte-à-porte ou, plus couramment, d'apports volontaires aux déchèteries.

— Distance moyenne à parcourir par l'usager, pour ses apports (indicateur négatif) :

Cet indicateur n'est pas sans intérêt, mais son calcul est difficile ; il concerne, là encore, les ordures ménagères résiduelles enlevées en porte-à-porte ou, à défaut, apportées à des points de regroupement, ainsi que les flux sélectifs, collectés en porte-à-porte ou faisant l'objet d'apports à des conteneurs ou des déchèteries. De plus, l'effort correspondant, pour l'usager, est variable, suivant ses déplacements.

— Taux de défaillance du service de base :

C'est le pourcentage des collectes non assurées, par rapport aux collectes prévues (indicateur négatif), le service n'étant pas assuré en raison de défaillances des moyens techniques ou humains (y compris de grèves). Vis-à-vis du confort de l'usager, il ne s'agit toutefois que d'un indicateur très partiel.

— Autres attributs relatifs à la qualité du service : il peut s'agir (aspects négatifs) d'oublis d'enlèvement, du non-respect des horaires, d'ordures répandues lors de l'enlèvement, de conteneurs destinés aux apports volontaires qui débordent ou, plus généralement, de la propreté des abords, des jours et horaires d'ouverture ou de la qualité de l'accueil en déchèterie, etc. Les indicateurs correspondants seraient trop partiels.

Ces composantes seront plutôt appréhendées au travers d'un enregistrement des plaintes.

Composante sociale

Le social comporte plusieurs volets de nature différente :

— *Volets relatifs aux travailleurs* :

Conditions de travail (au sens large) :

il s'agit des niveaux de rémunération et des primes, du temps de travail et des horaires, de l'âge de la retraite, du contenu des tâches, du nombre de jours ouvrés et des horaires, des conditions d'hygiène et de sécurité, de la pénibilité des tâches, des possibilités de formation et de promotion, des relations hiérarchiques et entre collègues, du climat social, etc.

Certains de ces éléments renvoient à des règles fixées au niveau national (règles relatives à la fonction publique locale ou, si le service est délégué, à la convention collective TACAP, etc.) ; de plus, certaines collectivités de taille importante établissent un bilan social annuel.

À défaut de pouvoir prendre en compte tous ces éléments, et pour ne pas multiplier les indicateurs, un indicateur possible (négatif), révélateur d'un « mal-être », est représenté par le taux d'absentéisme du personnel : nombre de jours d'absence rapporté au nombre de jours correspondant au service « régulier », en %. Les absences à retenir et à comptabiliser sont seulement celles attribuables aux maladies, aux accidents du travail ou de trajet, à des raisons familiales, à des grèves, ou aux absences non autorisées.

On pourrait en outre prendre en considération le taux de « turn-over » ; il mesure l'instabilité de l'emploi, qui peut elle-même constituer un signe de mauvaises conditions de travail.

Nombre d'emplois, rapporté au tonnage collecté et traité, par exemple pour 1 000 tonnes/an. On pourra, à ce sujet, se reporter à une étude réalisée pour l'Ademe [Terra, Bertolini, 1998] ; elle fournit, outre une méthodologie de calcul, des résultats par mode et par « segment » de collecte et de traitement, ainsi que les principaux déterminants de leur variation. L'emploi en question devra inclure l'encadrement aux divers niveaux, les animateurs de collectes sélectives, etc. Cet indicateur ne manque pas d'intérêt, mais présente un défaut majeur : un nombre d'emplois plus élevé constitue également un indicateur négatif de productivité, lui-même lié à divers facteurs. On pourra, en outre, s'interroger sur la qualité de l'emploi (par exemple, en centre de tri), même s'il s'agit d'emplois d'insertion sociale.

— *Autre volet social : l'information et la participation des usagers aux décisions.*

Ce volet correspond à des attentes importantes, mais il apparaît très difficile de proposer un indicateur valable : ce devrait être un indicateur de résultat, et non de moyens mis en œuvre (les décisions sont d'importance très variable et la participation peut prendre des formes diverses). Là encore, il semble préférable de renvoyer à un baromètre de satisfaction, ou à un enregistrement des plaintes.

— *Autres volets sociaux : l'équité et la solidarité.*

Une première difficulté, majeure, tient au fait que l'équité est susceptible d'être conçue de différentes manières. Ainsi, en ce qui concerne le financement du service, la redevance (REOM) est présentée comme plus « juste » que la taxe d'enlèvement (TEOM), parce que son montant vise à reproduire le coût occasionné par chaque usager ; elle permet, dès lors, de supprimer (ou tout au moins, de réduire) les transferts de charges financières entre usagers.

Cependant, la « justesse » n'est pas synonyme d'équité ; avec le système de la TEOM, généralement et en bref, « les riches paient pour les pauvres », ce qui correspond à un souci de solidarité dans le cadre d'un service public

et, sinon à une égalisation de l'effort financier, à la prise en compte des capacités contributives.

D'autres transferts de charges sont susceptibles d'être mis en évidence, par exemple entre habitants des centres-villes et des périphéries, entre habitat individuel et habitat collectif, ou encore entre les ménages, d'une part et, d'autre part, les activités. Un diagnostic financier est requis.

En ce qui concerne les déchets d'activités, la loi française du 15 juillet 1992 a rendu obligatoire l'application d'une redevance spéciale, au-delà d'un certain volume des déchets produits, mais cette disposition n'est encore que très partiellement appliquée. On pourrait retenir, comme indicateur simple à ce sujet, l'application ou la non-application de la redevance spéciale. Toutefois, elle peut n'être appliquée que partiellement, et son produit ne couvre pas nécessairement l'ensemble des coûts occasionnés. Pour estimer l'importance du transfert, on pourra considérer le ratio : part (%) des déchets provenant des activités / part (%) des recettes provenant des activités dans la couverture du coût total. Un ratio supérieur à 1 tend à indiquer un transfert de charges au détriment des ménages. Cependant, les données nécessaires au calcul de ce ratio (qu'il s'agisse de son numérateur ou de son dénominateur) ne sont que rarement disponibles.

Composante environnementale

La fonction d'objectif générale définissant les critères de performance est la minimisation des atteintes à l'environnement. Divers axes et indicateurs peuvent être pris en considération. On notera qu'ils ont pour commune limitation le fait de ne pas saisir directement les impacts des déchets sur l'environnement.

— *Réduire la quantité de déchets produite, à la source [OCDE, 2001] :*

On pourrait proposer de retenir, pour des comparaisons entre collectivités, la quantité (moyenne) de DMA collectée par habitant. C'est le ratio le plus couramment mis en évidence dans les comparaisons internationales, notamment par l'Agence Européenne de l'Environnement [EEA, 2005]. Cependant, l'étendue du service est variable, suivant les collectivités et, plus encore, suivant les pays, surtout en ce qui concerne les déchets assimilés. De plus, il ne s'agit pas d'un indicateur de réduction à la source.

Il apparaît préférable de s'attacher surtout à la variation dans le temps de la quantité (du tonnage), en tant qu'indicateur de progrès au sein d'une même collectivité.

D'autres difficultés, plus mineures, sont à signaler :

- les quantités produites ne coïncident pas exactement avec les quantités collectées, en raison de l'auto-élimination ou de l'auto-valorisation, y compris le compostage individuel. Au demeurant, la quantité de déchets

verts est susceptible de varier sensiblement d'une année sur l'autre, en raison d'aléas climatiques ;

- pour les déchets d'activités, l'application de la redevance spéciale risque de se traduire par un recours accru à des prestataires privés. L'évolution des quantités peut, en outre, refléter des changements économiques conjoncturels ou structurels, y compris des délocalisations ;

- pour les ménages, la réduction éventuelle reflète notamment l'évolution des consommations ; il peut s'agir d'achats de produits moins générateurs de déchets (renvoyant, pour partie, en amont, à l'éco-conception des produits) ou d'une réduction des achats, qui peut elle-même résulter d'une baisse de pouvoir d'achat, plutôt que de considérations environnementales.

Au niveau des collectivités locales, les variables d'action sont principalement :

- la promotion du compostage individuel, de l'eau du robinet et, plus généralement, la sensibilisation à l'éco-consommation ;

- l'application de la redevance incitative (REOM) aux ménages, et celle de la redevance spéciale sur les déchets d'activités.

En complément de l'indicateur proposé, une liste des actions engagées n'est sans doute pas inutile, mais elle relate des moyens mis en œuvre, et non des résultats, et ces actions ne produiront généralement tous leurs effets qu'à terme (effet retard).

— *Mieux gérer les déchets dangereux [Commission des Communautés Européennes / Eurostat 2001, n° 33] :*

Une première difficulté, déjà signalée, tient à la définition des déchets dangereux, variable selon les pays, et évolutive ; on peut citer, sans prétendre à l'exhaustivité : piles et accumulateurs, incorporés ou non, lampes fluo-compactes, tubes fluorescents (néons), huiles de vidange, résidus de peintures et vernis, de produits phytosanitaires, de produits contenant des solvants ou des hydrocarbures, acides et bases, produits contenant de l'amiante, aérosols, réfrigérateurs contenant des CFC, etc.

Un objectif de réduction de la quantité de déchets dangereux mis sur le marché ne sera pas retenu, car les collectivités locales n'ont qu'une très faible capacité d'action à caractère préventif, en amont. De plus, il est difficile d'évaluer le gisement. Dès lors, l'indicateur proposé est l'évolution de la quantité (moyenne) collectée par habitant. Il s'agit des quantités collectées séparément (sélectivement) et faisant l'objet de traitements spécifiques.

Il conviendrait, en outre, de tenir compte du degré de dangerosité de ces déchets, mais l'équation correspondante est complexe et difficile à établir.

Un biais est, en effet, susceptible de résulter de changements relatifs aux canaux de collecte, l'implication des distributeurs et des producteurs étant variable et évolutive.

— *Réaliser une valorisation poussée du gisement :*

Une difficulté majeure tient à la diversité des formes de valorisation : réutilisation ou réemploi, recyclage de

divers matériaux, y compris compostage, valorisation de l'énergie provenant de différentes sources (incinération, méthanisation, collecte du biogaz de décharge) et sous différentes formes (chaleur, gaz, électricité).

Pour éviter de multiplier les indicateurs partiels, une agrégation peut être réalisée par une traduction en valeurs. L'indicateur retenu sera la contribution des recettes de valorisation à la couverture de l'ensemble des coûts (en %), et son évolution. C'est aussi un indicateur économique, mais l'enjeu visé n'est pas ici économique, mais environnemental. Une des limites d'un tel indicateur réside dans le fait que la valeur marchande reflète la rareté actuelle, et non future (malgré certaines anticipations ou spéculations), et qu'elle dépend de l'état de la concurrence. En ce qui concerne l'énergie éventuellement auto-valorisée, un correctif pourra être apporté, en estimant sa valeur au prix du marché.

Le cas échéant, en complément, les recettes seront distinguées par type (matière, énergie, etc.).

— *Réduire la mise en décharge :*

Au plan réglementaire, les types de déchets admissibles en décharges sont variables, suivant les pays : aux Pays-Bas, au Danemark, ainsi qu'en Suisse, la mise en décharge de déchets incinérables est interdite ; en Allemagne et en Autriche, un prétraitement est obligatoire ; en France, seuls, les déchets dits « ultimes » sont admissibles.

L'indicateur correspondant sera le taux de mise en décharge, en rapportant les quantités mises en décharge aux quantités totales collectées ; s'y ajoutera un indicateur d'évolution.

— *Réduire la mise en décharge de déchets organiques fermentescibles :*

L'objectif est notamment de réduire les émissions de gaz à effet de serre, en particulier de méthane. A ce sujet, une Directive européenne de 1999 fixe des objectifs à atteindre, avec un échéancier : réduction de 25 %, d'ici à 2006 ; de 50 %, d'ici à 2009 et de 65 %, d'ici à 2016. Ce taux est cependant défini par référence aux quantités collectées en 1995, et les objectifs sont beaucoup plus faciles à atteindre dans les pays qui ont fortement recours à l'incinération.

L'indicateur proposé sera donc plutôt la quantité de déchets organiques fermentescibles mis en décharge rapportée à la quantité totale de déchets mis en décharge (en %), et surtout son évolution.

On notera, en outre, que la politique de l'Union Européenne visant à réduire la mise en décharge de déchets organiques fermentescibles n'est pas partagée par l'ensemble du monde : aux Etats-Unis, notamment, la décharge conçue comme « bioréacteur » (avec récupération et valorisation du biogaz) reste considérée comme valable et d'avenir.

— *Conformité des installations de traitement majeures :*

Une réponse, par oui ou par non, constituera un indicateur très simple. Cependant, un aveu de non-conformité s'avère souvent délicat, et les pouvoirs publics sont susceptibles de faire preuve de tolérance et d'accorder des délais de mise en conformité.

Au delà d'exigences minimales, l'engagement dans une démarche de traitements de qualité (certifications environnementales EMAS ou ISO 14001) pourrait être envisagé. Au demeurant, la Norvège et la France appliquent aux décharges des taxes variables calculées en fonction de ce critère.

— *Supprimer les « points noirs » (résultant de dépôts sauvages) :*

La définition du « point noir » est trop floue, et leur importance est trop variable pour qu'un indicateur puisse être valablement retenu.

— *Réduire les transports de déchets, en raison des impacts environnementaux qui leur sont associés :*

Des calculs ont été faits [Ademe, 1999], faisant apparaître un nombre total de tonnes/kilomètre. Cependant, ces calculs laissent de côté la pré-collecte

par les habitants, le cas des flux sélectifs n'est traité que partiellement (de plus, faut-il tenir compte des transports en aval, jusqu'au recyclage ?) et les impacts environnementaux sont variables : ils dépendent des modes de transport, du carburant utilisé, etc.

— *Réduction des émissions de gaz à effet de serre :*

L'indicateur serait la quantité de gaz à effet de serre émise, par tonne de déchets collectée, transportée et traitée. Cependant, il serait nécessaire d'établir un coefficient d'équivalence entre les différents gaz à effet de serre (notamment entre le dioxyde de carbone et le méthane), des difficultés importantes s'attachent à la prise en considération des transports, et l'indicateur est, pour partie, redondant avec d'autres indicateurs, évoqués précédemment.

Composantes	Fonctions d'objectifs, critères de performances	Indicateurs retenus	Observations
Economique	assurer le service au moindre coût, maîtriser les coûts	coût à la tonne et évolution	* une alternative consiste à calculer le coût par habitant, ou par foyer ; * le coût actuel n'est-il pas appelé à s'accroître sensiblement, en raison d'investissements majeurs à réaliser ?
Confort de l'utilisateur	assurer un service d'enlèvement complet, de qualité et de proximité	fréquence de collecte, et évolution	l'indicateur ne recouvre qu'une partie de la fonction, et le besoin varie, suivant les collectivités (notamment les caractéristiques d'habitat)
Social : * relatif aux travailleurs	assurer de bonnes conditions de travail	taux d'absentéisme, et évolution	couverture partielle de la fonction
	maximiser l'emploi	nombre d'emplois rapporté au tonnage collecté et traité	fonction discutable
* information et participation des usagers aux décisions		-	pas d'indicateur satisfaisant
* équité et solidarité		-	pas d'indicateur satisfaisant
Environnemental	réduire à la source la quantité de déchets	évolution du tonnage collecté	vis-à-vis de cette fonction, les collectivités locales ne sont qu'un acteur parmi d'autres
	mieux gérer les déchets dangereux	évolution du tonnage de déchets dangereux collecté	même observation que ci-dessus
	assurer une valorisation poussée du gisement	contribution des recettes correspondantes à la couverture des coûts	
	réduire la mise en décharge	taux de mise en décharge	
	réduire les émissions de gaz à effet de serre	taux de mise en décharge des déchets organiques fermentescibles	indicateurs qui « se chevauchent » (pour partie redondants)
	assurer un traitement de qualité	conformité réglementaire + certifications environnementales	

Tableau.

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Récapitulatif : tableau de bord et observations
(cf. tableau)

Certains indicateurs précédemment envisagés n'ont pas été retenus, au final, pour diverses raisons :

- ils présentent un caractère trop partiel, ne couvrent qu'une faible part de la fonction, font figure de sous-indicateurs ou d'indicateurs mineurs ;
- leur interprétation est délicate ou sujette à caution ;
- leur calcul est trop compliqué ;
- dans la plupart des collectivités, les données correspondantes ne sont pas disponibles. Les difficultés les plus importantes concernent le confort de l'utilisateur et le social.

Un complément pourrait s'appuyer sur un « baromètre de satisfaction », mais il apparaît difficile de le mettre au point, (comment définir et mesurer la 'satisfaction' ?) ; les enquêtes réalisées à ce sujet comportent de nombreux biais ; de plus, vis-à-vis des différentes fonctions, il présenterait un caractère global ou transversal. Il est plus aisé de considérer – en négatif – les plaintes ou les réclamations, bien que leur enregistrement soit sujet à caution ; on s'attachera surtout à considérer l'évolution du nombre de plaintes enregistrées, ainsi qu'à les

décomposer afin de les classer suivant les différentes fonctions retenues.

Profils associés

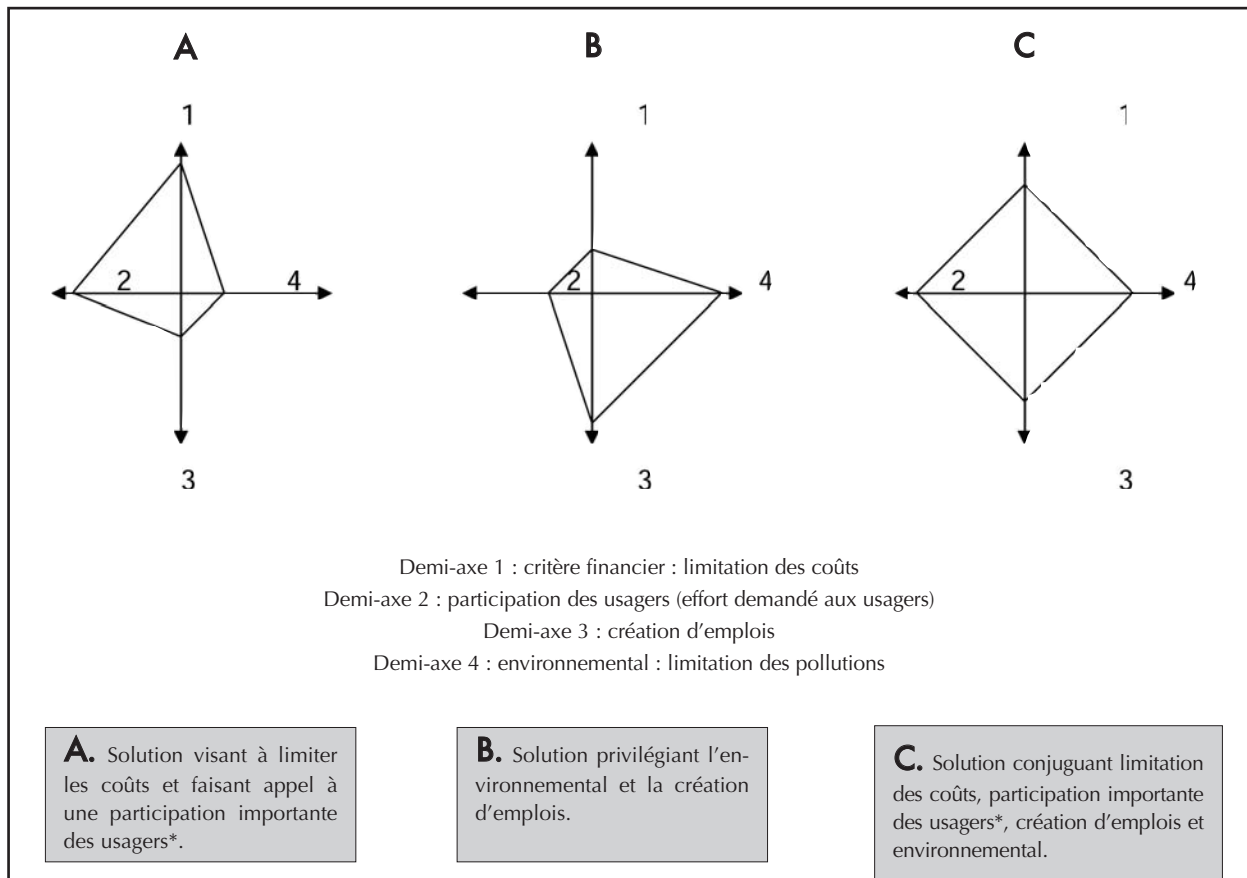
Vereecke [1999] a mis en évidence des profils de collectivités : il a présenté, au moyen notamment d'une représentation schématique, des profils théoriques contrastés ; il a ensuite appliqué son analyse aux cas de sept collectivités du Nord-Pas-de-Calais, de tailles diverses et aux caractéristiques d'habitat variées.

Les graphiques qu'il fournit comportent quatre axes (ou plutôt demi-axes), mais ils ne correspondent pas exactement aux quatre composantes, ni aux critères précédemment évoqués.

Sur chaque demi-axe, un point s'éloigne d'autant plus du centre que le critère est privilégié ou rempli ; cependant, l'unité de mesure ou l'échelle de valeur n'est pas précisée ; dès lors, la position des points retenus, sur chacun des axes et entre eux, est assez arbitraire ; ce qui est privilégié est le visuel, en reliant les points sous forme d'auréoles.

Remarque : participation importante signifie, ici : effort important de l'utilisateur.

Ces graphiques pourraient être adaptés, en retenant les quatre composantes précédentes. Cependant, à certains composantes correspondent plusieurs fonctions d'ob-



Graphique.

jectifs ou critères, et plusieurs indicateurs ; le parti à adopter consisterait, dès lors, soit à opérer un éclatement à partir d'un même axe, soit à multiplier les axes, en les regroupant par familles relatives à une même composante. De plus, les indicateurs quantifiés (en valeur absolue ou en %) permettent de définir, sur chaque axe, des unités de mesure. Toutefois, ces valeurs resteraient propres à chaque axe ; la question de leur articulation entre les axes, donc de l'importance relative à accorder aux différentes composantes, reste entière.

Pour une collectivité, le même type de graphique sous forme d'auréoles pourrait aussi être utilisé pour suivre le changement ; mais, là encore, sauf à enregistrer un gain sur toutes les composantes, tous les axes et tous les indicateurs, ou à établir des coefficients d'équivalence, le jugement restera sujet à caution.

Les indicateurs constituent certes des outils d'évaluation des politiques, mais les choix à opérer devront faire appel à d'autres outils mettant en évidence les options préférentielles.

CONCLUSION : BILAN ET PERSPECTIVES

Le système d'indicateurs proposé comporte, certes, des lacunes et des imperfections ; mais mieux vaut un indicateur imparfait (sous réserve qu'il ne défigure pas complètement la réalité) que pas d'indicateur du tout. De plus, il doit être considéré comme un essai, à discuter plus avant et à amender, donc comme un outil à améliorer.

En France, ce système serait plus ambitieux que le Rapport annuel obligatoire sur le prix et la qualité du service public : il fournirait des enseignements complémentaires et, à terme, il pourrait conduire à faire évoluer le contenu dudit Rapport.

En ce qui concerne le caractère opérationnel d'un tel système d'indicateurs, des tests ont été réalisés auprès de quelques collectivités françaises ; certes, celles-ci ne constituent pas un échantillon représentatif de l'ensemble des collectivités françaises, car il s'agit essentiellement de collectivités « de pointe », de taille relativement élevée, motivées et engagées dans une démarche de gestion de qualité ; mais une diffusion progressive de l'outil est possible.

Une diffusion de l'outil et une consolidation des résultats permettraient d'obtenir une vision à l'échelle nationale, de rapprocher ces résultats de données ou estimations macro-économiques s'appuyant sur d'autres sources et, donc, de réaliser un test de cohérence.

Le cas français a été privilégié, mais un effort a été fait pour éviter que les indicateurs soient trop contingents au seul cas national ; au prix de quelques adaptations assez mineures, ils pourraient être appliqués à d'autres pays de l'Union Européenne ; certaines réglementations qui les sous-tendent sont propres à tel ou tel pays, mais ces réglementations ont, de plus en plus, tendance à découler de Directives européennes. Au-delà, une extension à l'ensemble des pays de l'OCDE est envisageable. Des comparaisons internationales pourraient

ainsi être faites ; l'application de cet outil est susceptible de révéler des différences de résultats assez marquées suivant les pays.

En revanche, il n'est guère applicable aux pays en développement, pour diverses raisons :

- la collecte municipale des déchets y est généralement très partielle, réservée surtout aux centres des villes et aux quartiers riches ;
- en corollaire, on y relève l'importance de la pré-collecte : systèmes des charretiers, entretenant une relation directe avec les habitants (y compris, avec un paiement direct par les usagers) ;
- les « normes » de confort de l'utilisateur y correspondent à des exigences beaucoup moins élevées ;

Il en est de même en ce qui concerne les normes sociales et environnementales :

- importance du réemploi et de la récupération par la voie de « chiffonnage » ;
- faible disponibilité et défaut de fiabilité des données.

L'outil devrait, par conséquent, être repensé pour l'adapter au cas des pays en développement.

Comme les autres biens intellectuels, il sera d'autant plus utile qu'il sera davantage approprié (c'est-à-dire à la fois adapté et adopté), et diffusé.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ADEME. Rapport annuel sur les prix et la qualité du service public d'élimination des déchets. 2001, Guide de mise en œuvre, Premier bilan, Paris, 2003.

ADEME, La logistique des déchets ménagers, agricoles et industriels, Paris, 1999.

Commission des Communautés Européennes / Eurostat. Work session on methodological issues of environment statistics, Ottawa (Canada), 2001.

Working paper n° 29: The development of waste indicators at EU level: some recent Eurostat experiences.

Working paper n° 33: Challenges in development of indicators on hazardous waste.

EEA (European Environmental Agency), Municipal waste generation – Assessment, Copenhague, 2005.

France Qualité Publique, Evaluer la qualité et la performance publiques, La Documentation française, Paris, 2006.

OCDE, Measurement and evaluation of waste streams, International workshop on waste minimisation, Washington D.C., 1995.

OCDE, Workshop on waste prevention: toward performance indicators; proceedings, Paris, 2001.

SOFRES, Analyse des coûts de gestion des déchets municipaux, ADEME et AMF, Paris, 1998.

TERRA, Bertolini (G.), Le contenu en emplois des filières de collecte et de traitement des déchets ménagers, ADEME, Paris, 1998.

Verecke (J.F.), Gestion séparative des ordures ménagères : apprentissage organisationnel et sentiers d'évolution. Thèse, Université des sciences et technologies de Lille, 1999.