



LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LA GESTION DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES

Rapport public thématique

Cour des comptes

SOMMAIRE

INTRODUCTION	11
CHAPITRE I COMPETENCES, ORGANISATION TERRITORIALE ET ACTEURS : UNE NECESSAIRE MISE EN COHERENCE	21
I - UNE COMPETENCE DES COMMUNES ET DE LEURS GROUPEMENTS AUX CONTOURS INCERTAINS	21
A - La distinction avec les autres déchets des collectivités, notamment ceux de la voirie	22
B - La situation des déchets dits « assimilés »	23
C - Les nouvelles responsabilités des communes et de leurs groupements en matière de prévention.	25
II - LA MISE EN ŒUVRE PERFECTIBLE DES TRANSFERTS DE COMPETENCE AU NIVEAU INTERCOMMUNAL	26
A - La persistance d'irrégularités dans le cadre des transferts de compétences	27
B - Des transferts de compétences pas toujours optimaux	31
III - UNE PLANIFICATION DEPARTEMENTALE OU REGIONALE SOUVENT PEU OPERATIONNELLE	32
A - L'état actuel de la couverture du territoire national par les plans départementaux	33
B - La prise en compte des objectifs communautaires et nationaux et leur déclinaison locale.....	34
C - Le contenu des plans départementaux en matière d'organisation territoriale et de coordination entre les acteurs locaux concernés	37
D - Les plans départementaux face aux carences des installations de traitement et de stockage	39
E - Les limites des mécanismes de pilotage, de suivi, d'évaluation et d'appui aux acteurs institutionnels locaux	43

IV - LE ROLE DES ACTEURS NATIONAUX	46
A - Le rôle des préfets de département dans le contrôle et le suivi des déchets	46
B - Les outils juridiques et financiers	48
C - Les tarifs réglementés du rachat de l'électricité	48
D - Le rôle de l'ADEME	49
E - Le rôle des éco-organismes	51
V - LES PRESTATAIRES PRIVES TITULAIRES DE MARCHES PUBLICS OU DE DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC	54
CHAPITRE II DES COÛTS STRUCTURELLEMENT EN HAUSSE ET INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉS	59
I - LA DIFFICILE MESURE DES COÛTS.....	59
II - LE CONSTAT GÉNÉRALISÉ DE L'AUGMENTATION DES COÛTS ET D'ÉCARTS IMPORTANTS ENTRE COLLECTIVITÉS	64
A - Une forte augmentation	64
B - Des écarts importants entre collectivités	65
III - UNE MAÎTRISE INSUFFISANTE DE L'ÉVOLUTION DES COÛTS .	67
.....	
A - L'exploitation optimale des équipements structurants	68
B - La maîtrise par les collectivités et leurs groupements de leurs prestataires privés.....	72
C - Les autres facteurs de croissance des coûts	77
CHAPITRE III LES RESULTATS : DES PROGRES, MAIS DES PERFORMANCES DU SERVICE PUBLIC ENCORE PERFECTIBLES	83
I - UNE DIFFICULTE A APPRECIER LA REALISATION DES OBJECTIFS	83
A - L'absence d'indicateurs de performance fiables	84
B - La difficile comparaison entre pays européens	85

II - DES PROGRES DU POINT DE VUE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA SANTE DES AGENTS	86
A - Les rejets d'effluents gazeux et liquides	87
B - La réhabilitation des anciennes décharges.....	89
C - Les nuisances occasionnées par les transports de déchets	90
D - Les enjeux pour les agents chargés du service public	91
III - DES PROGRES A CONFIRMER POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS COMMUNAUTAIRES ET NATIONAUX	92
A - Les progrès constatés en France	92
B - Des difficultés persistantes	97
CHAPITRE IV DES MECANISMES DE FINANCEMENT COMPLEXES ET INADAPTES	107
I - UN MODE DE FINANCEMENT DOMINANT : LA TAXE D'ENLEVEMENT DES ORDURES MENAGERES (TEOM)	108
A - TEOM et redevance spéciale	108
B - TEOM et financement par les recettes générales des collectivités	111
C - La différenciation des taux de TEOM	112
II - UN MODE DE FINANCEMENT ALTERNATIF : LA REDEVANCE...	113
A - Un mode de financement moins développé en France que dans d'autres pays européens	113
B - Les conséquences juridiques du choix de la redevance...	113
C - Les avantages et inconvénients de la redevance dans la perspective d'un financement plus incitatif.....	115

III - VERS UN SYSTEME PLUS INCITATIF ET MOINS STRUCTURE PAR L'OPPOSITION ENTRE TAXE ET REDEVANCE.....	117
A - Le souhait du législateur de concilier les avantages des deux systèmes	117
B - Une distinction à effectuer entre ressource proportionnelle au service rendu et incitation à la préservation de l'environnement	119
CONCLUSION GENERALE	123
RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS.....	125
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	131
REPONSES DES ADMINISTRATIONS, COLLECTIVITES ET ORGANISMES CONCERNES.....	135

Les rapports publics de la Cour des comptes
- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'*indépendance* institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La *contradiction* implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La *collégialité* intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des autres juridictions financières : www.ccomptes.fr . Ils sont diffusés par *La documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport sur « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés, et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, premier président, MM. Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Durreleman, Lévy, présidents de chambre, M. Bertrand, président de chambre, rapporteur général, M. Pichon, Mme Cornette, MM. Hernandez, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Rémond, Gillette, Duret, Monier, Troesch, Cardon, Thérond, Beysson, Briet, Mme Bellon, M. Moreau, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Lebuy, Lefas, Schwerer, Cazala, Lafaure, Frangialli, Mme Morell, MM. Braunstein, Bernicot, Mme Lamarque, M. Phéline, Mme Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Gautier (Jean), Vermeulen, Tournier, Mmes Darragon, Seyvet, M. Vachia, Mme Moati, MM. Cossin, Diricq, Sabbe, Petel, Mme Malébat-Mély, MM. Valdiguié, Lair, Mmes Trupin, Froment-Védrine, MM. Ravier, Doyelle, Piolé, Mme Briguët, MM. Salsmann, Guédon, Mme Gadriot Renard, MM. Martin (Claude), Bourlanges, Urgin, Baccou, Sépulchre, Antoine, Mmes Bouygard, Vergnet, MM. Hernu, Chouvet, Viola, Mme Démier, M. Clément, Mme Cordier, MM. Léna, Migus, Rousselot, Laboureix, Mme Esparre, MM. Geoffroy, Lambert, Mme Dardayrol, MM. de la Guéronnière, M. Brunner, Duwoye, Aulin, Jamet, conseillers maîtres, MM. Schott, Klinger, Dubois, Carpentier, Blairon, Marland, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etaient également présents :

- M. Bénard, procureur général, qui a présenté ses observations, et Mme Sanchez, chargée de mission, qui l'assistait ;
- M. Brunner, conseiller maître, président de chambre régionale, rapporteur, assisté de M. Gout, président de section de chambre régionale des comptes.

M. Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 6 septembre 2011.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes présidée par M. Brunner, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes, et composée de MM. Ortiz et Brana, conseillers référendaires, MM. Gruntz, Delmas, Chauvet et Gout, présidents de section de chambre régionale des comptes, M. Tisserand et Mme Courcol, premiers conseillers de chambre régionale des comptes.

Le rapporteur était M. Berninger, président de section de chambre régionale des comptes, assisté de M. Cailleau, président de section de chambre régionale des comptes, de Mme Bonnafoux et MM. Blanquefort, Bonnelle, Bouttera et Nass, premiers conseillers de chambre régionale des comptes.

Introduction

I - Pourquoi une nouvelle enquête sur les déchets ménagers ?

Le service public de gestion des déchets ménagers¹, parce qu'il affecte directement la vie quotidienne, fait partie des services que la population considère comme essentiels. La dépense induite par les seuls déchets municipaux est évaluée à 8 Md€, soit environ 124 euros annuels par habitant et 298 euros par ménage. Cette dépense a connu durant la période 2000-2009 une croissance moyenne annuelle de 6 % alors que les quantités éliminées, après avoir fortement augmenté au cours des trente dernières années, commencent depuis peu à se stabiliser.

Au-delà des aspects économiques et financiers, la gestion des déchets constitue un axe important des politiques environnementales, compte tenu de son impact sur la qualité de vie et la santé de nos concitoyens, qui se préoccupent de plus en plus du service rendu et des nuisances qu'il peut occasionner. Faisant écho à cette forte demande sociale, le Grenelle de l'environnement de 2007 a formulé des engagements importants pour l'avenir en matière de prévention, de recyclage, de quantités de déchets enfouis ou incinérés.

La précédente enquête de la Cour et des chambres régionales des comptes sur le sujet avait fait l'objet d'un chapitre du rapport public annuel de la Cour pour 2002³. Il y était constaté que, dans un contexte d'évolution rapide des contraintes liées à la protection de l'environnement et d'inadaptation du cadre juridique et financier, les collectivités territoriales rencontraient des difficultés à maîtriser le service public de gestion des déchets ménagers.

Depuis lors, des évolutions importantes ont été observées dans la gestion des déchets : la production (ou gisement) s'est stabilisée ; de

¹ Appellation figurant désormais dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) en application de l'ordonnance du 17 décembre 2010 transposant la directive déchets de 2008 ; elle recouvre la collecte et le traitement des déchets.

² Source : commissariat général au développement durable, service de l'observation et des statistiques, « L'économie de l'environnement en 2009 », édition 2011.

³ Rapport consultable sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, www.ccomptes.fr.

nouvelles normes et de nombreux textes sont intervenus aux niveaux européen (directive de 2008) ou national (notamment à la suite du Grenelle de l'environnement de 2007) ; l'intercommunalité a encore progressé ; les plans de gestion des déchets, qui relevaient de la compétence des préfets jusqu'en 2004, ont été transférés aux départements ; de nouvelles techniques de traitement sont apparues, comme le traitement mécano-biologique ou la méthanisation, tandis que les coûts continuaient d'augmenter.

Ces nouveaux enjeux et leurs incidences sur le service public ont conduit la Cour et les chambres régionales des comptes à examiner à nouveau la gestion des déchets ménagers par les collectivités territoriales.

L'analyse de la Cour et des chambres régionales des comptes a porté sur la cohérence, l'économie, l'efficacité et l'efficacité du service public de gestion des déchets ménagers et assimilés.

Elle a consisté, après avoir procédé à un état des lieux de la politique des déchets ménagers en France et à l'analyse de ses objectifs (**Introduction**) :

- à vérifier si, en dépit de l'éclatement du pilotage de la politique de gestion des déchets ménagers et assimilés entre quatre niveaux d'administration (Etat, départements, intercommunalités et communes), cette politique parvient à conserver une cohérence d'ensemble et si, en particulier, les collectivités territoriales se sont approprié les principes et priorités posés par les législations communautaire et nationale, tout en se dotant d'instruments efficaces de planification, de pilotage et de suivi (**Chapitre I**) ;
- à analyser les conditions économiques de la mise en œuvre de cette politique par les collectivités territoriales, en particulier pour ce qui est de la connaissance des coûts et de la recherche des modalités les plus économes (soit en régie directe, soit par le recours à des marchés publics et/ou par le recours à des délégations de service public), la maîtrise des coûts étant également un élément important de l'acceptabilité, par les citoyens, des efforts qui leur sont demandés (**Chapitre II**) ;
- à examiner les résultats obtenus par les collectivités territoriales, tant pour les résultats quantitatifs et qualitatifs du service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés que pour les impacts sur la santé, le cadre de vie, l'environnement et une gestion rationnelle des ressources naturelles (**Chapitre III**) ;

- à analyser les modes de financements, leur adaptation aux nouveaux enjeux environnementaux et leur caractère plus ou moins incitatif pour faire adopter aux usagers du service des comportements en conformité avec les objectifs poursuivis (**Chapitre IV**).

La méthodologie de l'enquête

L'enquête a été conduite par 20 chambres régionales des comptes qui ont mobilisé 70 rapporteurs. Une note d'orientation a défini préalablement cinq axes principaux d'analyse : (1) le respect des priorités communautaires et nationales, (2) l'évaluation des plans départementaux d'élimination des déchets, (3) la maîtrise des coûts et des financements ainsi que l'optimisation des périmètres et de l'organisation du service, (4) la cohérence des moyens locaux vis-à-vis des objectifs annoncés (prévention, réduction, information du public), (5) le suivi des résultats obtenus par les collectivités.

Un guide de contrôle a été élaboré par un comité de pilotage de 9 membres sous forme de 7 fiches thématiques portant respectivement sur : les compétences légales et réglementaires, l'évaluation des plans départementaux et des politiques locales, l'organisation de la collecte et du traitement, le choix des équipements structurants, la gestion et l'exploitation des installations, les modes de financement, le coût du service.

Par ailleurs, les magistrats chargés des contrôles ont renseigné un tableau de seize indicateurs pour chaque organisme de manière à disposer d'un référentiel de données homogènes pour l'enquête, avec un indicateur de gisement, trois indicateurs de coûts, quatre indicateurs de recettes et d'équilibre financier, trois indicateurs d'efficacité et cinq indicateurs d'efficacité.

Près de 150 organismes (dont 18 départements, 26 communautés de communes, 25 communautés d'agglomération, 61 syndicats mixtes et intercommunaux et 15 communes) ont été examinés dans le cadre de l'enquête, soit un ensemble de collectivités qui, sans constituer un échantillon au sens statistique du terme, regroupait 23,5 millions d'habitants.

Enfin, plusieurs échanges ont eu lieu avec les principaux acteurs concernés au niveau national : ministère chargé de l'écologie, commissariat général au développement durable, ADEME, ministère de l'intérieur, associations d'élus locaux. Ils ont permis de recueillir leurs observations sur les principaux constats et recommandations formulés dans le présent rapport.

II - L'état des lieux et les objectifs actuels

A - Les déchets ménagers et assimilés

Les déchets dits « municipaux »⁴ se répartissent en plusieurs groupes comme le montre le tableau ci-après.

DECHETS MUNICIPAUX GERES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN FRANCE				
DECHETS DE LA COLLECTIVITE 14 MT	DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES			
	Déchets occasionnels des ménages 11 MT	Ordures ménagères 20 MT		Déchets des petites entreprises collectés en mélange par le service public ou non 5 MT
		Collecte sélective	Collecte en mélange	
<i>Déchets des espaces verts publics, foires et marchés, déchets de voirie, de l'assainissement (boues d'épuration, boues de potabilisation)</i>	Encombrants, déchets verts, déblais, gravats, huiles usagées, déchets liés à l'usage de l'automobile, assainissement individuel	Déchets recyclables secs : (emballages, journaux, magazines) Déchets ménagers spéciaux	Fraction résiduelle collectée en mélange	Déchets des artisans, des petits commerçants et des administrations

MT = millions de tonnes - **Données 2006** - source : ADEME, « Les déchets en chiffres en France », édition 2009

Les déchets ménagers et assimilés ne constituent donc qu'une partie des déchets dits « municipaux ». Le ministère chargé de l'écologie évalue la production des déchets des ménages à 29,3 millions de tonnes en 2008 (soit 457 kg par habitant) contre 26,8 millions de tonnes en 2006⁵ (soit 423 kg par habitant). En revanche, la production annuelle des déchets ménagers et assimilés, hors déchets occasionnels, est en baisse régulière depuis 2005 (374 kg par habitant en 2009 contre 391 en 2007).

⁴ Ensemble des déchets collectés par le service public.

⁵ L'écart entre les chiffres du ministère et ceux de l'ADEME s'explique par une différence de méthodologie, le ministère appliquant le règlement statistique européen, l'ADEME sa propre méthodologie.

Ces chiffres sont à comparer à ceux des déchets générés par les activités économiques :

- agriculture et pêche : 1,31 million de tonnes en 2008 de déchets non organiques ;
- BTP : 254 millions de tonnes en 2008 ;
- entreprises : 90 millions de tonnes ;
- déchets des collectivités : 14 millions de tonnes ;
- déchets d'activités de soins : 0,2 million de tonnes.

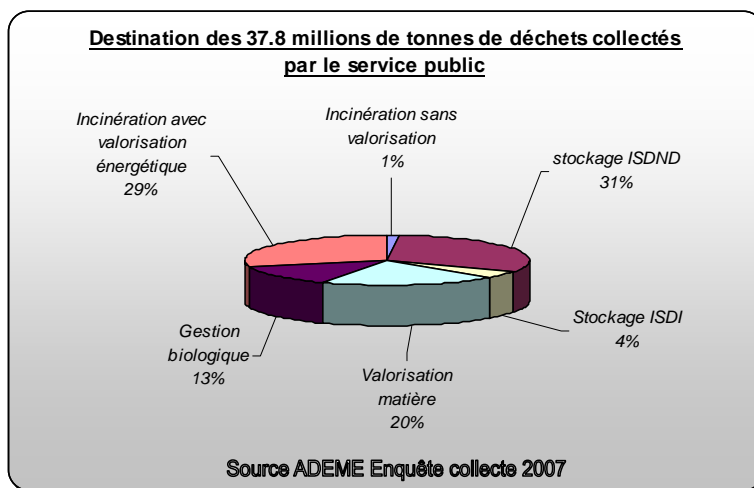
Ainsi, les déchets de ménages ne représentent que 8 % de l'ensemble des déchets produits en France.

Par ailleurs, les modes de traitement se sont diversifiés pour répondre aux nouvelles exigences environnementales.

Une fois collectés, les déchets sont pour l'essentiel traités de trois façons :

- soit par recyclage, qui comprend le compostage ou d'autres traitements biologiques (usines de méthanisation) et la valorisation des matières (récupération grâce aux collectes sélectives des matériaux comme le verre, les papiers et cartons, les plastiques ou les métaux) ;
- soit par incinération ;
- soit par la mise en décharge pour les déchets ultimes qui ne peuvent être valorisés et sont enfouis dans des installations de stockage pour déchets non dangereux (ISDND) ou inertes (ISDI).

Le graphique ci-après présente l'importance relative de chaque mode de traitement :



Alors que les autres pays européens privilégient l'un ou l'autre de ces modes de traitement, la France se caractérise par un équilibre entre l'incinération (30 %) et la mise en décharge (35 %), ceci au détriment du recyclage (33 %).

Comparée à ses voisins européens, elle se situe à un niveau moyen, que ce soit en termes de quantité des déchets produits ou de qualité des modes de traitement (cf. infra chapitre III- I.B).

B - Les acteurs de la gestion des déchets ménagers et assimilés

La prévention de la production, la collecte et le traitement des déchets relèvent de la compétence des communes qui peuvent confier à des établissements de coopération intercommunale (syndicats, communautés de communes, communautés d'agglomération) soit l'ensemble de la compétence, soit le seul traitement, en conservant la collecte.

L'organisation territoriale des déchets est en principe mise en cohérence par des plans départementaux (plan régional en Ile-de-France), dont l'élaboration et la révision incombent depuis 2004 aux conseils généraux. Auparavant, cette compétence était exercée par les préfets de département.

Aujourd'hui, les préfets de département participent à l'élaboration de ces plans, exercent le contrôle de légalité des décisions prises par les collectivités territoriales et autorisent, au titre de la législation sur les installations classées, la construction des grands équipements (incinérateurs, décharges, usines de méthanisation, notamment).

L'Etat n'a donc pas de responsabilité directe dans la mise en œuvre du service public, mais il accompagne les actions prioritaires et exerce un suivi des politiques menées localement. Son rôle est aussi de transposer les règles édictées au niveau européen dans un but de préservation de l'environnement et de fixer des objectifs nationaux à la politique des déchets.

Autres acteurs importants de la politique locale des déchets, les entreprises privées se voient souvent confier par les collectivités la collecte et/ou le traitement des déchets via des marchés publics ou des délégations de service public.

Part des entreprises spécialisées dans les services de gestion des déchets ménagers et assimilés		
Services liés à la collecte	Ordures ménagères résiduelles	46 %
	Matériaux secs recyclables (métaux, plastiques, papier, carton)	57 %
	Verre	77 %
Services liés à l'exploitation d'équipements	Déchèteries	48 %
	Centres d'enfouissement	89 %
	Usines d'incinération d'ordures ménagères	91 %

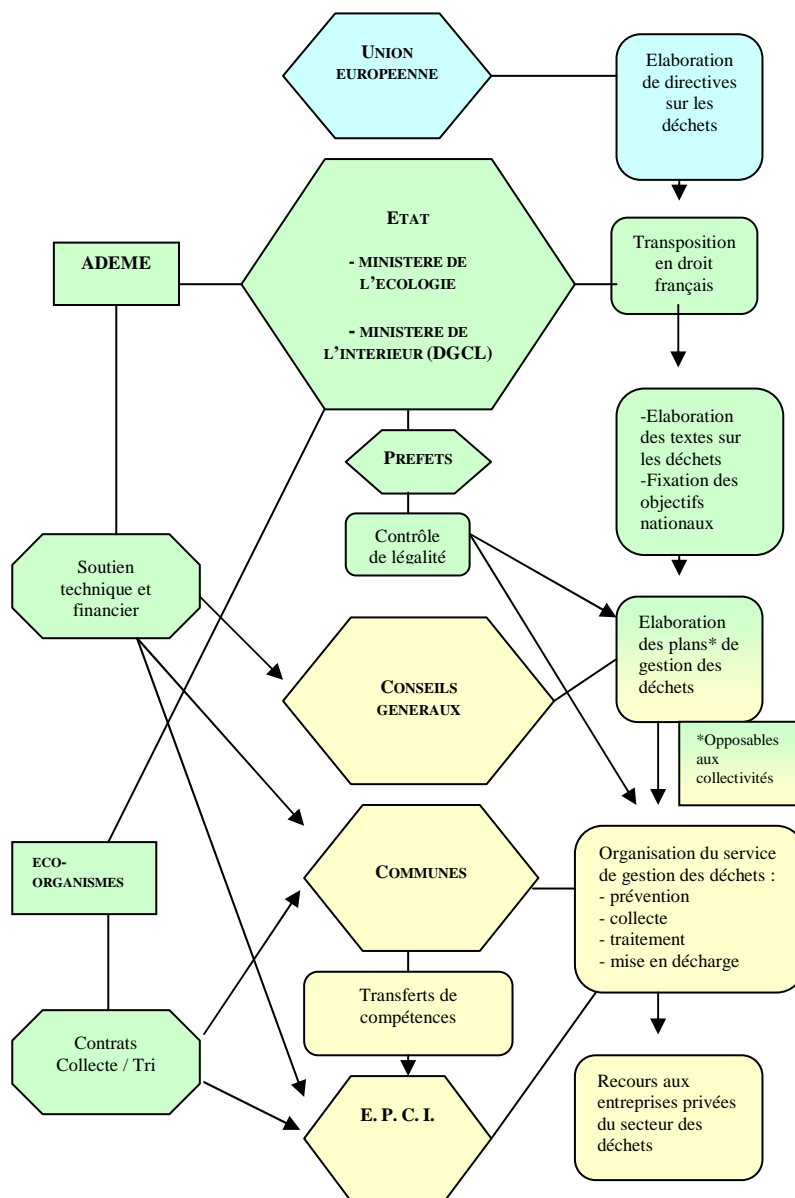
Source : ADEME, avril 2008 (% des tonnages collectés ou traités)

L'ADEME est une agence nationale qui, dans les régions, accorde des aides techniques et financières aux collectivités, ainsi qu'aux acteurs privés et associatifs. Elle exerce un suivi de la mise en œuvre des politiques territoriales par des indicateurs appropriés.

Les éco-organismes (comme Eco-Emballages et Adelphe pour la filière emballages) sont chargés par les entreprises productrices d'éliminer leurs produits en fin de vie, en application du principe de responsabilité élargie des producteurs. Ils interviennent auprès des collectivités pour le tri des emballages ménagers et de la collecte sélective des déchets sous forme de soutiens financiers.

Le tableau ci-après présente de façon synthétique l'organisation du service public des déchets ménagers en France.

LES ACTEURS DE LA GESTION DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES



Source : enquête 2011 de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur la gestion des déchets ménagers et assimilés

C - Le cadre communautaire et national

Si le cadre général de la politique de gestion des déchets est défini au niveau européen, c'est à l'Etat de traduire, en termes normatifs, ces orientations supranationales, ainsi, bien sûr, que les choix nationaux. Pour leur part, les collectivités territoriales ont à les mettre en œuvre.

La directive européenne 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets fixe le cadre juridique de leur traitement au sein de l'Union européenne. Elle impose des obligations en matière de prévention et de valorisation ainsi que de protection de l'environnement et de la santé. En particulier, elle détermine de nouveaux objectifs de recyclage pour 2020 : le poids des déchets ménagers et similaires devrait être recyclé à hauteur de 50 %, celui des déchets de construction et de démolition à hauteur de 70 %. Elle impose aux États membres d'élaborer des programmes nationaux de prévention des déchets. Elle établit une hiérarchie à cinq niveaux entre les différentes options de gestion des déchets, la plus souhaitable étant la prévention, suivie du réemploi, du recyclage, des autres formes de valorisation et enfin, en dernier recours, de l'élimination sans danger. Cette directive a été transposée en droit national par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 qui modifie plusieurs articles du code de l'environnement et du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Au plan national, la loi du 13 août 2004 a transféré la compétence des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés aux départements ainsi qu'à la région Ile-de-France ; l'ordonnance du 3 juin 2004 a transposé la directive de 2001 rendant obligatoire l'évaluation environnementale des plans ; la loi du 26 octobre 2005 a transposé la directive du 26 avril 1999 sur la mise en décharge.

Par ailleurs, plusieurs textes réglementaires sont intervenus entretemps afin de promouvoir, comme cela existait déjà en matière d'emballage, de nouvelles filières dites à responsabilité élargie des producteurs de piles, de déchets d'équipements électriques et électroniques, de véhicules hors d'usage, d'huiles usagées, de fluides frigorigènes, de textiles, entre autres.

En outre, une circulaire du 25 avril 2007 a fixé plusieurs objectifs aux plans de gestion des déchets ménagers : la réduction des quantités produites, l'augmentation du recyclage et de la valorisation organique, la disposition d'exutoires (centres de traitement ou de stockage) suffisants et la récupération de l'énergie produite par les usines de traitement.

Un autre impératif est la limitation des transports de déchets. Il renvoie à la délicate question de la localisation des installations et aux réactions dites NIMBY (« Not in my back yard » ; en français : « pas dans mon arrière-cour »), fréquentes en matière d'usines d'incinération ou de centres de stockage et qui s'étendent désormais aux centres de tri et de valorisation organique, voire aux déchèteries.

La concertation qui a présidé aux échanges entre acteurs du secteur des déchets lors du Grenelle de l'environnement de 2007 a permis de dégager de nouveaux objectifs qualitatifs et quantitatifs. Ils ont été ensuite précisés dans les lois des 3 août 2009 et 12 juillet 2010 (dites Grenelle 1 et Grenelle 2) puis déclinés sous l'égide du commissariat général au développement durable.

La loi du 3 août 2009 vise plusieurs objectifs : réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant d'ici 2014 (soit une diminution de 1,5 million de tonnes de 2009 à 2013) ; renforcer la valorisation « matières » de ces déchets jusqu'à 45 % de leur tonnage en 2015 ; augmenter le taux de recyclage des emballages ménagers en le portant à 75 % dès 2012 ; diminuer les quantités de déchets partant en incinération ou en stockage de 15 % d'ici à 2012.

Le plan d'action déchets 2009-2012 décline de manière opérationnelle les modalités de mise en œuvre de ces nouvelles orientations par les différents acteurs : Etat, ADEME, collectivités territoriales, acteurs économiques et associatifs. Il comprend cinq axes : réduire la production des déchets, augmenter et faciliter le recyclage, mieux valoriser les déchets organiques, réformer la planification et traiter efficacement la part résiduelle des déchets, mieux gérer les déchets du BTP. Il confie au conseil national des déchets la mission d'assurer le suivi des mesures engagées.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a été votée pour mettre en application une partie des engagements du Grenelle de l'environnement. Elle décline des mesures dans six chantiers majeurs dont, entre autres, le traitement des déchets.

Tous ces objectifs sont ambitieux et rendent absolument nécessaire le développement à moyen terme de nouvelles filières de valorisation ou de traitement spécifique.

Chapitre I

Compétences, organisation territoriale

et acteurs : une nécessaire mise en

cohérence

I - Une compétence des communes et de leurs groupements aux contours incertains

En application de l'article L.2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages est confiée aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), éventuellement en liaison avec les départements et les régions. L'article L.2224-14 du CGCT dispose que les mêmes collectivités assurent également la collecte et le traitement des autres déchets qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières.

La définition légale du champ des déchets ménagers et assimilés⁶ est a priori claire, cependant sa délimitation soulève encore des difficultés.

A - La distinction avec les autres déchets des collectivités, notamment ceux de la voirie

L'entretien et le nettoyage de la voirie constituent en principe des activités distinctes de celles relatives à la gestion des déchets ménagers. Toutefois, la frontière entre déchets de voirie et déchets ménagers peut se révéler incertaine dans le cas de déchets abandonnés sur la voie publique par les particuliers.

Ce type de situation pose problème lorsque la collectivité qui assure la gestion des déchets ménagers n'est pas la même que celle qui prend en charge le nettoyage de la voirie.

C'est le cas à Bordeaux (Gironde), où certains déchets ménagers ne sont pas collectés par le service géré par la communauté urbaine dont fait partie la ville, soit parce que ces déchets ne sont pas présentés conformément au règlement de collecte (déchets abandonnés en dehors des bacs de collecte et/ou en dehors des heures de collecte), soit parce qu'il s'agit de déchets ménagers encombrants ou bien de déchets verts issus des jardins des particuliers que la communauté urbaine n'enlève en porte à porte que contre paiement (ce qui génère des comportements inciviques consistant à déposer ces déchets de façon anonyme sur la voie publique).

Ces déchets devraient, selon le CGCT, être pris en charge par la communauté urbaine mais celle-ci n'a pas souhaité assumer directement l'organisation du service de nettoyage de la voie publique, tandis que la ville de Bordeaux accepte d'assurer directement ce service pour des raisons de proximité des habitants et d'image. Cependant, et contrairement à ce qui est prévu par le règlement intérieur de la communauté urbaine, aucune convention n'a été passée entre elle et la ville pour prévoir les modalités d'organisation et de financement du service de nettoyage et cette situation est source de désaccords entre les deux collectivités et d'incompréhension des habitants.

⁶ La désignation « déchets ménagers et assimilés » est celle retenue par l'article L. 541-21 du code de l'environnement, qui renvoie aux dispositions précitées du CGCT.

Ce n'est qu'à la fin de 2009 qu'un protocole d'accord a été conclu entre les deux collectivités pour apporter des solutions techniques transitoires aux principales difficultés rencontrées sur le terrain, sans pour autant régler toutes les divergences de vues, notamment pour ce qui concerne l'enlèvement des objets encombrants.

B - La situation des déchets dits « assimilés »

En application de l'article L. 2224-14 du CGCT, les collectivités et établissements publics compétents prennent également en charge la collecte et le traitement d'autres déchets, d'origine commerciale ou artisanale.

Toutefois, les « caractéristiques et quantités produites » ainsi que les « sujétions techniques particulières » qui permettraient de préciser quels sont les déchets « assimilés » devant être pris en charge par le service public ne sont définies ni par la loi ni par le règlement. Elles relèvent donc de l'appréciation des collectivités, lesquelles peuvent ainsi déterminer librement les conditions de collecte et de traitement des déchets dits « assimilés ».

Il peut s'ensuivre plusieurs difficultés juridiques.

Tout d'abord, les collectivités compétentes pour la collecte des déchets ménagers qui se fonderaient sur ces imprécisions pour refuser systématiquement de prendre en charge tout déchet « assimilé », s'exposeraient à des risques de contentieux émanant de sociétés commerciales ou artisanales. Tel a par exemple été le cas par le passé en Alsace⁷, et plus récemment pour la ville de Montpellier (Hérault) qui avait refusé de mettre des conteneurs à disposition d'une entreprise commerciale : au cas d'espèce, la cour administrative d'appel⁸ a estimé que la commune était fondée à refuser de prendre en charge les déchets en cause, eu égard à leur volume qui excédait le seuil hebdomadaire de 1 100 litres.

Il appartient par conséquent aux collectivités de fixer leurs propres règles de prise en charge de ces déchets, en étant toutefois constamment attentives aux évolutions de la jurisprudence sur ces points.

Cette liberté laissée aux collectivités peut cependant aboutir à ce qu'au sein d'un même département, un traitement distinct soit réservé aux

⁷ Tribunal administratif de Strasbourg, jugement du 8 avril 1997 « M. WOERMER/ Commune de Staffelfelden ».

⁸ Cour administrative d'appel de Marseille, arrêt du 9 septembre 2005 « SCI Le Polygone / Commune de Montpellier »..

déchets assimilés. Une telle situation a, par exemple, été constatée dans le département de l'Ille-et-Vilaine où un dixième du gisement des déchets industriels banals serait pris en charge par des personnes publiques, mais selon des modalités très variables. Entre-temps, la commission consultative du plan départemental de gestion des déchets ménagers et assimilés a prévu que les installations de traitement seront en mesure d'accueillir à l'avenir 20 % du gisement des déchets d'activités économiques.

Par ailleurs, le service rendu peut en fait différer de celui prévu en principe. Tel est, par exemple, le cas de la communauté de communes du Villeneuvois (Lot-et-Garonne), qui estime ne pas avoir à collecter les déchets assimilés puisque les artisans, les commerçants et les administrations ont la possibilité d'utiliser les services d'une déchèterie privée ou bien d'utiliser des filières de récupération locales compétentes pour évacuer ces déchets. Toutefois, la communauté a reconnu qu'en l'absence de contrôle et de quantification précise, il arrive qu'une partie de ces déchets non ménagers soit en fait collectée par ses soins, sans financement spécifique.

A Paris, le gisement total des déchets d'activités économiques était évalué en 2004/2005 à 921 000 tonnes. La ville estimait approximativement à 400 000 tonnes la « fourchette haute » de la part de ces déchets collectés en même temps que les ordures ménagères. Mais la ville n'était pas en mesure d'avancer un chiffre annuel plus précis, en l'absence de pesée spécifique de ces déchets collectés auprès des petites entreprises. Seules 125 000 tonnes faisaient l'objet d'une facturation spécifique auprès des plus gros producteurs, le reste du tonnage collecté par la ville émanant des plus petits producteurs qui sont exonérés, en deçà de 330 litres de production journalière, de la redevance spéciale, mais soumis à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

A l'inverse, certaines collectivités en viennent à contractualiser pour la gestion de l'ensemble des déchets industriels banals (DIB), alors qu'elles disposent d'une compétence, non pas générale, mais limitée aux seuls déchets « assimilés », la collecte et le traitement des autres déchets industriels, même banals, relevant de la responsabilité directe des producteurs. Une situation de ce genre a été constatée dans le cas de la communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement (Maine-et-Loire) et de sa société d'économie mixte (SEMAE), délégataire de service public pour la collecte des déchets.

Les modalités de collecte de certains déchets dits assimilés peuvent également susciter des difficultés pour leur valorisation ultérieure. Ainsi, la ville de Paris collecte deux fois par semaine les déchets de la régie autonome des transports parisiens (RATP). Celle-ci incite ses usagers à

trier leurs déchets et souhaiterait que la ville organise une collecte journalière spécifique pour les déchets recyclables, estimant qu'il ne s'agit pas de déchets d'entreprise. Cependant, la ville n'est pas en mesure d'y procéder en raison des sujétions techniques particulières que cela impliquerait et qui excèdent largement celles afférentes à la collecte des déchets ménagers. Dès lors que la RATP se trouve dans l'impossibilité de se doter de points de stockage pour ces déchets recyclables triés par les usagers, ils sont déversés quotidiennement dans les bennes à ordures résiduelles, ce qui réduit à néant les efforts de tri des voyageurs.

C - Les nouvelles responsabilités des communes et de leurs groupements en matière de prévention.

La prévention de la production des déchets ne figure que depuis peu de manière explicite dans les compétences des communes ou de leurs groupements.

L'article L. 541-15-1 du code de l'environnement dispose que les collectivités territoriales responsables de la gestion des déchets ménagers et assimilés doivent définir, au plus tard le 1^{er} janvier 2012, un programme local de prévention pour ces déchets indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre.

Par ailleurs, les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés doivent désormais recenser ces programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés et fixer des objectifs de prévention quantitative et qualitative à la source des déchets.

Or, force est de constater qu'une mise en œuvre efficace de cette nouvelle responsabilité risque de rencontrer de nombreux obstacles.

En effet, les collectivités n'ont de prise directe ni sur les actions et les choix techniques des producteurs et des distributeurs (prise en compte de l'ensemble du cycle de vie dans la conception et le conditionnement de leurs produits) ni sur les comportements d'achat des ménages, en l'absence de redevances réellement incitatives fondées sur le principe du pollueur-payeur.

En pratique, les collectivités territoriales se contentent généralement de développer des actions visant à inciter les ménages soit à refuser les publicités papiers (campagnes "stop pub" sur les boîtes aux lettres) soit à éviter de confier aux outils de collecte publics certaines catégories de déchets qu'ils peuvent, le cas échéant, recycler eux-mêmes. Dans ce dernier cas, le champ des déchets concernés ne semble guère

pouvoir aller au-delà du compostage des déchets fermentescibles, très difficile en zones urbaines d'habitat collectif.

II - La mise en œuvre perfectible des transferts de compétence au niveau intercommunal

En application de l'article L. 2224-13 du CGCT, la compétence de gestion des déchets ménagers et assimilés est confiée aux communes, qui peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent. Depuis 2004, il est également précisé que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions. Dans le cas des communautés urbaines, le transfert à leur profit de la compétence de gestion et de valorisation des déchets ménagers et assimilés est une obligation légale résultant de l'article L. 5215-20 du CGCT.

L'article L. 2224-13 dispose aussi qu'à la demande des communes et des établissements publics de coopération intercommunale qui le souhaitent, le département peut se voir confier la responsabilité du traitement, de la mise en décharge des déchets ultimes et des opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent (cas de la Mayenne).

Selon des données produites par le ministère chargé de l'écologie, 95 % de la population française vit dans une commune ayant transféré tout ou partie de sa compétence déchets (traitement et éventuellement collecte) à une structure intercommunale et 86 % de la population appartient à un EPCI ayant une compétence collecte (ordures ménagères résiduelles et collecte sélective). Confirmant cet effet massif de substitution des groupements à fiscalité propre aux communes dans le domaine de la gestion des déchets ménagers et assimilés, le ministère de l'intérieur estime qu'en 2009, les groupements percevaient plus de 75 % du produit total de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), tandis que les communes n'en percevaient qu'un peu moins de 20 %, alors que ces pourcentages étaient quasiment inverses en 2001 (respectivement 30 % pour les groupements et 66 % pour les communes).

Par ailleurs, la grande variété des déchets collectés ainsi que l'obligation, établie par l'article L. 541-1 du code de l'environnement, de donner la priorité à leur valorisation aboutissent à ce que les opérations de

collecte, de transport et de traitement des déchets se sont considérablement compliquées depuis plusieurs années, avec notamment l'apparition de multiples filières de recyclage. Les tableaux synoptiques des flux de déchets que l'on trouve fréquemment dans les rapports annuels sur le prix et la qualité du service⁹ ou dans les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés reflètent amplement cette complexité croissante. Celle-ci rend souvent nécessaires la définition d'objectifs et la mise en œuvre de modes d'organisation très différents selon les catégories de déchets, avec pour corollaire une multiplication des intervenants.

Pour toutes ces raisons, les modalités de transfert éventuel d'une partie ou de la totalité de la compétence communale de gestion des déchets ménagers et assimilés à l'échelon intercommunal, voire départemental, peuvent varier fortement d'une situation à l'autre, même si, d'une manière générale, par souci d'optimisation des installations les plus importantes, la compétence en matière de traitement est souvent confiée à un organisme regroupant plusieurs collectivités en charge de la collecte.

A - La persistance d'irrégularités dans le cadre des transferts de compétences

Le rapport de la Cour de 2005 sur « l'intercommunalité en France » avait déjà relevé de nombreux cas d'incohérences, voire d'irrégularités, en matière de transferts de compétence dans le domaine des déchets. Ces difficultés subsistent.

Le maintien de transferts de compétence dits « en étoile » ou « dispersés », en principe proscrits depuis 1999.

Depuis la clarification législative apportée sur ce point en 1999¹⁰, une commune ne peut plus transférer à deux groupements différents la collecte, d'une part, et le traitement, d'autre part. Seul le transfert « en cascade » est autorisé : si une commune transfère à un EPCI l'ensemble de la compétence « gestion et valorisation » (y compris la collecte), cet EPCI peut lui-même en transférer la composante « traitement » à un syndicat mixte.

⁹ Etablis par les collectivités compétentes en application de l'article L. 2224-5 du CGCT et du décret n° 2000-404 du 11 mai 2000.

¹⁰ La circulaire du ministère de l'intérieur NOR INT B 01 00197 C du 5 juillet 1999 commente la nouvelle version de l'article L. 2224-13 du CGCT.

Or, des situations irrégulières de transfert « en étoile » ont encore été constatées pour des communes dont la compétence en matière de déchets n'a pas été entièrement transférée ou dont les compétences relatives à la collecte et au traitement sont restées dissociées : il en est ainsi de communes membres du syndicat intercommunal à vocation multiple de la station des Sept Laux (Isère), du syndicat mixte de la région d'Auray-Belz-Quiberon (Morbihan) ou de la zone centrale du département des Côtes d'Armor, situation qui devrait être régularisée dans le cadre du nouveau schéma de coopération intercommunale de ce département.

Les imperfections juridiques en matière de transfert de la compétence de collecte.

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 a modifié l'article L. 2224-13 du CGCT pour scinder la compétence d'élimination des déchets en deux blocs distincts (la collecte, d'une part, le traitement, d'autre part) et a précisé les modalités de transfert éventuel de ces compétences. Dans ce cadre, la compétence en matière de collecte ne devrait plus être fractionnée lors d'un transfert.

Des démembrements de la compétence de collecte dans le cadre de transferts ont pourtant été observés dans plusieurs organismes, notamment la communauté d'agglomération de Saumur (Maine-et-Loire) et le syndicat à vocation multiple de l'agglomération mulhousienne (Haut-Rhin).

En Haute-Saône, la compétence de collecte du syndicat mixte à vocation unique pour le transfert, la valorisation et l'élimination des ordures ménagères a été scindée de la manière suivante : les points d'apports volontaires sont gérés par le syndicat (il dispose de la compétence statutaire de transfert et de traitement), alors que ses membres restent compétents pour la collecte en porte à porte. Cette situation apparaît juridiquement fragile. Certes, le Conseil d'Etat avait admis en 2003 pour les déchèteries qu'il convenait de laisser aux collectivités une certaine liberté d'organisation en la matière, les opérations de transport, de tri ou de stockage qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement pouvant être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions¹¹. Mais cette décision ne concernait pas les points d'apport volontaires.

¹¹ Conseil d'Etat, arrêt du 12 mai 2003 « Association DEDICCAS / Préfets de la Seine-et-Marne et de l'Essonne ».

Cet assouplissement jurisprudentiel a été repris dans l'article L. 2224-13 du CGCT, lors de sa modification en 2004¹². Toutefois, la question de la répartition des compétences de gestion des déchèteries continue à susciter des difficultés dans le cas des syndicats « à la carte », dont certains ont mis en œuvre trois « cartes », dont l'une spécifique aux déchèteries, plutôt que d'inclure cette activité dans l'une des deux autres « cartes » (collecte ou traitement).

Ainsi, en Savoie, le syndicat intercommunal mixte de gestion des déchets du secteur d'Albertville (SIMIGEDA) disposait avant 2006 de la compétence obligatoire « traitement », et de deux compétences optionnelles différentes : « déchèterie » et « collecte résiduelle ». Le syndicat avait alors créé lui-même cinq déchèteries tandis que deux autres relevaient de ses membres. A la demande de la sous-préfecture d'Albertville, il a, en 2005, appliqué de manière uniforme sur son territoire l'interprétation de l'article L. 2224-13 du CGCT présentée ci-dessus. Traduit sous la forme d'une distinction entre « haut de quai » et « bas de quai », ce souci d'un traitement uniforme de la compétence déchèterie a conduit deux de ses membres à engager des contentieux.

Inversement, dans le département voisin de Haute-Savoie, le syndicat mixte du Lac d'Annecy a pu conserver dans ses statuts la possibilité d'exercer, sur demande d'un ou plusieurs EPCI membres, et donc de manière optionnelle et non uniforme, la construction et la gestion de déchèteries. Une situation similaire a été observée dans le cas d'un syndicat à la carte breton.

Ces exemples illustrent les difficultés rencontrées par les syndicats à la carte dans la mise en œuvre de l'assouplissement opéré en 2004.

Des organismes de regroupement n'ont pas pris pleinement l'intégralité de leur compétence statutaire en matière de traitement.

Ainsi, le syndicat départemental de traitement, de transport et de valorisation des ordures ménagères et déchets assimilés des Pyrénées-Orientales ne prend pas en charge certains déchets encore gérés par les collectivités chargées de la collecte, lesquelles se sont pourtant dessaisies de la compétence de traitement.

De même, la communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement (Maine-et-Loire) a transféré sa compétence en matière de traitement mais a conservé la gestion d'un centre de transfert nécessaire à cette activité de traitement, ainsi que le traitement des déchets verts et leur valorisation agricole.

¹² Par la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

La situation du syndicat mixte de valorisation et de traitement des déchets ménagers et assimilés (SMIVAL) créé en 2003 en Lot-et-Garonne et qui a pour objet le traitement des déchets ménagers et assimilés dans tout le département est singulière : du fait de contentieux successifs relatifs aux plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés, et dans l'attente d'une localisation précise des nouvelles installations nécessaires, le traitement des déchets a continué jusqu'en 2011 à être assuré par les membres du syndicat, qui lui avaient pourtant transféré cette compétence.

Des ambiguïtés sur les conséquences fiscales du transfert de la compétence traitement.

En Haute-Saône, le syndicat mixte à vocation unique pour le transfert, l'élimination, la valorisation des déchets ménagers (SYTEVOM) est assujéti à la TVA pour les opérations de traitement. Il lui a été indiqué qu'il n'agissait pas comme prestataire de service pour ses membres, mais pour son propre compte car la compétence « traitement » lui a été transférée. Les services fiscaux ont une analyse divergente, ce qui laisse pendante la question de l'assujettissement à la TVA dans une telle situation qui concerne sans doute de nombreux syndicats mixtes.

Deux situations dans lesquelles les transferts des biens immobiliers nécessaires à l'exercice des compétences transférées n'avaient pas été réalisés.

Selon l'article L. 1321-1 du CGCT, le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. Or, tel n'est toujours pas le cas pour le syndicat mixte intercommunal de collecte et de valorisation des déchets ménagers de la région d'Epinal (Vosges) pour l'ensemble des équipements affectés à ses missions (l'usine d'incinération et la plateforme de compostage). Le SIVOM de l'agglomération mulhousienne (Haut-Rhin) est également dans une situation non satisfaisante à cet égard pour ce qui concerne le transfert de certaines déchèteries.

B - Des transferts de compétences pas toujours optimaux

La collecte s'effectue parfois sur des périmètres trop réduits.

Ainsi, le syndicat mixte du Bergeracois (Dordogne) pour la gestion des déchets¹³ a pour compétence obligatoire le traitement des déchets et pour compétence optionnelle la mise en œuvre des réseaux de collecte. Or, cette compétence facultative n'a été mise en œuvre par le syndicat pour aucun de ses membres alors même que, pour certains d'entre eux, en particulier pour une quarantaine de communes isolées, l'hypothèse d'un regroupement de l'organisation de la collecte par secteurs géographiques pertinents permettrait sans doute de réaliser des économies d'échelle, pour un niveau de service équivalent.

D'autres facteurs nuisent à l'optimisation de la collecte.

La compétence de gestion des déchets ménagers et assimilés de la communauté d'agglomération de Bastia (Haute-Corse) a fait l'objet d'une réorganisation en 2007. Avant cette date, la communauté se chargeait du stockage, du transport et de l'enfouissement des ordures ménagères ; les communes assuraient la collecte, ainsi que la collecte sélective des verres et encombrants. En 2007, la création du syndicat mixte pour la valorisation des déchets et assimilés de Corse a amené la communauté d'agglomération à lui transférer ses compétences. Un transfert simultané de la collecte à la communauté aurait permis de rationaliser et de mutualiser les moyens mis en œuvre au niveau communautaire. Ce transfert, certes décidé en 2009, a dû être reporté à la suite d'un mouvement social des personnels du service communal de Bastia.

Les mêmes errements ont été constatés pour la ville de Dole (Jura) qui a transféré sa compétence d'élimination des déchets ménagers et assimilés à un syndicat de traitement, mais en continuant, jusqu'en 2010, à assurer elle-même la collecte sur son territoire, ce qui ne favorisait pas la mutualisation et la rationalisation de la gestion du service.

Parfois, l'organisation intercommunale mise en place atteint une grande complexité et peut se révéler peu efficiente.

Ces situations, qui résultent d'évolutions inabouties, laissent donc subsister plusieurs niveaux de gestion, ce qui peut être préjudiciable.

¹³ Cette situation est vraisemblablement loin d'être la seule selon les analyses de l'ADEME.

Une situation de ce genre a été observée dans le cas de la commune de Châtillon (Hauts-de-Seine). Jusqu'à fin 2004, la commune confiait le traitement à un syndicat intercommunal, qui déléguait à un autre syndicat intercommunal la responsabilité du traitement et de la valorisation des déchets. Depuis la création de la communauté de communes Châtillon-Montrouge en 2005, celle-ci s'est substituée à la commune pour le traitement de déchets ménagers et assimilés. De ce fait, la gestion des déchets implique désormais quatre échelons de responsabilité : la commune pour la collecte, la communauté de communes et les deux syndicats précités pour le traitement.

La situation du SMIVAL en Lot-et-Garonne est similaire. Ce syndicat a pour objet le traitement des déchets ménagers et assimilés dans tout le département. Comme la plupart de ses membres disposent de l'ensemble de la compétence de gestion des déchets, la création du syndicat départemental leur laissait la gestion de la collecte. Toutefois deux syndicats, dont le syndicat mixte de transport et de traitement des déchets du Villeneuvois (SMAV), n'ont reçu transfert de leurs propres membres que de la compétence de traitement des déchets ménagers et assimilés. Dès lors, ces deux syndicats, membres du syndicat départemental, auraient dû disparaître lors de la création de ce dernier. Mais cela n'a pas été possible dans le contexte conflictuel de la gestion des déchets dans ce département.

Le choix de l'organisation intercommunale a eu clairement un impact financier défavorable pour une collectivité.

Avant 2007, les statuts de la communauté d'agglomération de Bastia (Haute-Corse) ne précisaient pas la frontière entre le tri et le traitement. En réalité, le tri avait été assimilé à la collecte, mais ce choix avait pénalisé financièrement la communauté d'agglomération qui n'avait pu bénéficier de la TVA à taux réduit sur l'enfouissement, ce taux n'étant applicable qu'aux collectivités effectuant elles-mêmes le tri sélectif. Il a toutefois été remédié à cette situation : un syndicat mixte, créé en 2007, a en effet récupéré l'ensemble de la compétence tri et traitement, ce qui lui permet depuis de bénéficier du taux de TVA réduit.

III - Une planification départementale ou régionale souvent peu opérationnelle

La mise en cohérence territoriale de la gestion des déchets repose pour l'essentiel sur une planification départementale. Si la couverture du territoire par les plans départementaux d'élimination des déchets

ménagers et assimilés (PDEDMA)¹⁴ est globalement satisfaisante, leur contenu ne répond pas à l'ensemble des besoins et ils restent peu opérationnels, mal suivis et insuffisamment évalués.

A - L'état actuel de la couverture du territoire national par les plans départementaux

Les grands principes et les lignes directrices de la politique de gestion des déchets ménagers et assimilés sont définis par des directives communautaires ainsi que par diverses dispositions législatives et réglementaires dont la plupart figurent dans le code de l'environnement¹⁵. A l'interface entre, d'une part, les priorités communautaires et nationales et, d'autre part, les actions concrètes menées par les communes et leurs établissements publics de coopération, les plans départementaux constituent des outils essentiels pour assurer la cohérence d'ensemble de la politique de gestion des déchets ménagers et assimilés. En Ile-de-France, la planification doit être faite au niveau régional, ce qui est logique eu égard à la situation géographique et urbaine particulière de cette région.

Avant le 1^{er} juillet 2005, ces plans étaient élaborés à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat, cette compétence pouvant toutefois être transférée, à leur demande, aux conseils généraux. Depuis, ils sont élaborés à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil général (ou, dans la région d'Ile-de-France, du président du conseil régional). Les collectivités territoriales ou leurs groupements exerçant les compétences de collecte ou de traitement des déchets et, dans la région d'Ile-de-France, les départements, sont associés à son élaboration.

Selon les données du ministère de l'intérieur et de l'ADEME, au courant de l'année 2010, la quasi-totalité du territoire français était couverte par des plans départementaux en vigueur et plus du tiers d'entre eux étaient en cours de révision. Toutefois, quatre départements n'en étaient alors pas dotés, leurs plans ayant été annulés par les juridictions administratives et pas encore renouvelés : les Alpes de Haute-Provence, les Bouches-du-Rhône, le Maine-et-Loire et la Haute- Savoie.

¹⁴ Devenus plans de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND) depuis l'ordonnance du 17 décembre 2010 ; plan régional dans le cas de l'Ile-de-France.

¹⁵ Article 28 de la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 ; articles L. 541-14 et 15 du code de l'environnement, modifiés par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 et précisés par les articles R. 541-13 à 27 du même code.

Au cours des dix dernières années, une vingtaine de plans départementaux ont été annulés. Il ressort de l'analyse de ces jugements que l'un des motifs récurrents d'annulation est l'absence de précisions sur la localisation des installations de traitement de déchets à créer, en particulier des centres de stockage de déchets ultimes (CSDU). Or, cette absence n'était vraisemblablement pas fortuite dans certains des plans contestés et reflétait sans doute la difficulté qu'il y a à faire accepter de telles installations par les citoyens et leurs associations de défense.

Dans deux départements, les Bouches-du-Rhône et le Lot-et-Garonne, il y a eu deux annulations successives (respectivement en 2003 puis 2007 et en 2000 puis 2006), avec dans le second cas un nouveau recours en annulation du plan de 2009 qui n'est pas encore jugé. Le plan départemental des Bouches-du-Rhône, adopté en janvier 2006, avait opté pour le traitement exclusivement biologique des déchets ménagers du département et prévoyait en conséquence l'implantation de quatre unités de tri, méthanisation et compostage. Ce plan a été annulé par le tribunal administratif au motif que le document édictait des prescriptions visant à interdire un procédé particulier d'élimination alors que le préfet des Bouches-du-Rhône avait autorisé, quelques jours avant l'approbation du plan, l'exploitation d'une usine d'incinération située à Fos-sur-Mer pour le traitement des déchets de la communauté urbaine de Marseille. Un plan départemental doit donc tenir compte des projets en cours et ne peut interdire tel ou tel mode de traitement.

B - La prise en compte des objectifs communautaires et nationaux et leur déclinaison locale

L'article L. 541-14 du code de l'environnement impose le respect de la hiérarchie des priorités établie par l'article L. 541-1 du même code et détaille le contenu obligatoire des plans départementaux : après avoir dressé un inventaire précis des déchets à éliminer ainsi que des installations existantes ou dont la création est d'ores et déjà décidée¹⁶, ces plans doivent notamment fixer des objectifs de prévention quantitative et qualitative à la source des déchets ainsi que des objectifs de collecte sélective et de valorisation de la matière.

Ces dispositions législatives sont précisées par l'article R. 541-14 du code de l'environnement, qui dispose notamment que les plans prévoient obligatoirement : la fixation, pour les diverses catégories de déchets, des proportions qui doivent être soit valorisées, soit incinérées ou

¹⁶ Sous réserve que ces projets contribuent aux objectifs définis à l'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009.

détruites sans valorisation, soit stockées ; l'énumération des solutions retenues pour l'élimination de déchets d'emballages et le respect des objectifs nationaux en ce domaine, c'est-à-dire la valorisation ou l'incinération avec valorisation énergétique de 60 % au minimum en poids des déchets d'emballages, dont 55 % au minimum de recyclage ; le recyclage de 60 % en poids pour le verre, le papier et le carton, de 50 % pour les métaux, de 22,5 % pour les plastiques et de 15 % pour le bois.

Il convient toutefois de rappeler que l'obligation formelle d'intégrer dans ces plans départementaux les divers objectifs nationaux ne s'est faite que de manière progressive¹⁷.

Jusqu'à ces évolutions législatives récentes, la prise en compte de certains objectifs nationaux par les plans départementaux reposait donc surtout sur des initiatives locales encouragées et soutenues par les divers services déconcentrés de l'Etat.

Pour autant, les chambres régionales des comptes n'ont pas relevé de plans départementaux qui auraient été manifestement en décalage, lors de leur élaboration, par rapport aux objectifs nationaux. Dans le cas de l'Isère, il a même été observé que le conseil général avait anticipé les évolutions législatives puisque le plan arrêté en juillet 2008 intégrait déjà certains objectifs de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009.

Toutefois, à l'inverse, dans plusieurs cas, les objectifs des plans départementaux en vigueur n'étaient plus conformes aux nouveaux objectifs nationaux, fixés après l'adoption de ces plans. Ainsi, dans le département de la Meuse, les objectifs du plan adopté en décembre 2003 n'étaient plus conformes aux dispositions ultérieures du décret n° 2005-1472 précité ; mais, au cas d'espèce, les prévisions en termes de valorisation des déchets du plan avaient été largement dépassées et les résultats réels se rapprochaient des objectifs fixés par ce décret ; le plan est aujourd'hui en cours de révision. De même, les plans de la zone Drôme/Ardèche ou du Lot-et-Garonne devront vraisemblablement faire l'objet d'une révision pour se conformer à divers objectifs nationaux ou communautaires.

Ces exemples sont sans doute loin d'être isolés. Dès lors, et dans la mesure où les objectifs communautaires et nationaux devraient désormais être stabilisés pour quelques années¹⁸, un diagnostic d'ensemble apparaît

¹⁷ Cf. l'article L. 541-14 du code de l'environnement modifié par la loi n° 2010-788 précitée faisant référence aux divers objectifs nationaux, portant notamment sur le stockage et l'incinération ainsi que l'article R.514-14 fixant des objectifs accrus de valorisation et de recyclage.

¹⁸ Notamment après l'adoption de la directive n° 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 et sa transposition en droit interne.

nécessaire pour s'assurer de la conformité à ces objectifs des plans départementaux existants. Une révision systématique de l'ensemble de ces plans est d'ailleurs prévue au V de l'article 194 de la loi n° 2010-788 précitée, selon lequel les plans établis à la date du 1^{er} juillet 2008 devront être révisés dans un délai de deux ans (si leur date d'adoption ou de révision est antérieure au 1^{er} juillet 2005) ou de trois ans (si leur date d'adoption ou de révision est postérieure au 1^{er} juillet 2005).

Les plans départementaux déclinent-ils les priorités et objectifs au niveau local d'une manière véritablement opérationnelle pour l'ensemble des acteurs concernés ?

Sur ce point, les dispositions législatives et réglementaires apparaissent peu explicites : elles prévoient simplement que les objectifs départementaux sont élaborés et fixés après une procédure faisant intervenir à différents stades les collectivités ou groupements concernés (qui sont représentés au sein de la commission consultative établie par l'article L. 541-14 du code de l'environnement avant d'être consultés sur le projet de plan en application du même article).

Trois exemples de plans départementaux fixant des objectifs chiffrés clairs à chacune des collectivités de niveau infra-départemental chargée de la collecte et/ou du traitement des déchets ménagers et assimilés ont été relevés. Ainsi, en Loire Atlantique, le plan départemental approuvé en juin 2009 inclut des « feuilles de route » pour les vingt-quatre EPCI concernés. De même, le SMICTOM d'Alsace centrale (Bas-Rhin) s'est vu assigner par le plan du Bas-Rhin cinq objectifs quantifiables et directement applicables pour la collecte et la valorisation. En Lot-et-Garonne, le nouveau plan adopté en mars 2009 comporte une annexe qui précise les objectifs quantitatifs à horizon 2011 et 2016 pour chaque collectivité en charge de la collecte.

Même si la déclinaison des priorités au niveau infra-départemental ne saurait suffire en tant que telle à garantir l'atteinte des buts fixés par un plan départemental, elle n'en apparaît pas moins utile, voire indispensable, pour permettre à chaque collectivité ou groupement chargé de la gestion des déchets ménagers et assimilés de disposer d'objectifs clairs, quantifiables et vérifiables afin de contribuer efficacement, à son niveau, à la réussite de la planification. Sans pour autant signifier une mise sous tutelle départementale, un plan plus volontariste pour les collectivités permettrait de responsabiliser l'ensemble des acteurs concernés et d'éviter l'apparition de comportements de « passagers clandestins » de la part de certaines collectivités tentées de se reposer sur les efforts des autres.

C - Le contenu des plans départementaux en matière d'organisation territoriale et de coordination entre les acteurs locaux concernés

Jusqu'à l'intervention récente du décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011, le code de l'environnement, notamment ses articles L. 541-14 et R. 541-13 et 14, ne comportait pas de mentions précises relatives à l'organisation territoriale dans le cadre des plans départementaux. Il disposait simplement que les plans avaient pour objet de coordonner l'ensemble des actions à mener tant par les pouvoirs publics que par des organismes privés en vue d'assurer la réalisation des objectifs définis. Le plan peut aussi tenir compte, en concertation avec les départements limitrophes, des besoins et des capacités des zones voisines hors de son périmètre d'application et des propositions de coopération intercommunale afin de prendre en compte les bassins de vie.

La question est de savoir si les plans départementaux ont permis une meilleure organisation territoriale ainsi qu'une coordination locale accrue des actions des acteurs, que ce soit pour la rationalisation des circuits de collecte ou pour la mise en cohérence entre les modalités de collecte et la gestion du tri et du traitement.

De fait, élaborés en concertation avec les acteurs existants, les plans remettent rarement en cause l'organisation infra-départementale, qui est souvent le fruit d'une longue histoire au cours de laquelle les collectivités concernées se sont saisies progressivement de cette compétence, avec des contraintes spécifiques.

Par exemple, dans le Morbihan, en dépit d'une organisation territoriale pourtant défailante, le scénario retenu pour le plan départemental a conforté la situation existante et n'a cherché à promouvoir ni la simplification de l'intercommunalité par le regroupement de certains des vingt-trois EPCI chargés de la collecte et/ou du traitement des déchets ni la mutualisation des équipements de traitement existants ou à mettre en place. Le conseil général a justifié ce choix d'une approche qualifiée de « pragmatique » par le fait que les regroupements de communes préconisés dans le plan décennal précédent n'avaient en réalité pas été mis en œuvre.

Toutefois, certains plans comportent une approche par secteurs géographiques censée être plus rationnelle, même si leur efficacité demeure perfectible à ce jour.

Dans le Haut-Rhin, le plan départemental approuvé en mars 2003 privilégie un principe de sectorisation, chacun des cinq secteurs

regroupant les EPCI en charge de la collecte et/ou du traitement. Les périmètres de ces secteurs ont une vocation technique visant notamment à adapter le dimensionnement des unités de traitement aux flux de déchets produits localement. Mais cette approche ne s'est avérée satisfaisante que dans quatre des secteurs caractérisés chacun par la présence d'une collectivité importante.

En Corse, le plan interdépartemental d'élimination des déchets ménagers approuvé en décembre 2002 présente également les données chiffrées selon un découpage territorial en neuf bassins. Le découpage retenu correspond à une approche économique et technique visant à optimiser la collecte et le transfert des déchets, chaque bassin étant organisé autour d'un centre de regroupement des circuits de collecte avec une station de transit des déchets de collecte résiduelle, une déchèterie principale et un centre d'enfouissement technique de classe 3. La logique inhérente à ce plan est la réalisation sur l'île d'une seule unité de traitement de valorisation thermique, vers laquelle convergeraient les déchets des différents bassins, les transports étant effectués prioritairement par la voie ferrée.

Toutefois, cette organisation n'a pas encore pu être mise en œuvre à ce jour et la création d'un syndicat mixte n'a pas permis de débloquer une situation restée conflictuelle. C'est pourquoi la collectivité territoriale de Corse a engagé un processus de révision, d'ici 2012, du plan interdépartemental, en se prononçant pour l'abandon de l'incinération.

En Guyane, le plan départemental arrêté en novembre 2009 préconise une sectorisation de la ville de Kourou avec la communauté de communes du Centre Littoral (CCCL), ce qui permettrait la mise en place d'une intercommunalité représentant près des trois-quarts de la population guyanaise, le plan prévoyant pour ce secteur la construction et l'exploitation d'un seul centre de stockage de déchets ultimes (CSDU). Le transfert de compétence a effectivement eu lieu au 1^{er} janvier 2011.

Il ressort de ces exemples que l'élaboration ou la révision du plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND) devrait systématiquement s'intégrer dans une réflexion d'ensemble visant à évaluer la pertinence des schémas d'organisation territoriale existants, et de proposer, en tant que de besoin, les réorganisations jugées nécessaires, qui pourraient alors être reprises dans les schémas départementaux de coopération intercommunale prévus par l'article L.5210-1-1 du CGCT créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

Le décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011 intègre désormais cette préoccupation d'un diagnostic de l'organisation territoriale en matière de déchets et les schémas départementaux devraient être à l'avenir

compatibles avec les réorganisations de la gestion des déchets inscrites dans les plans de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND).

D - Les plans départementaux face aux carences des installations de traitement et de stockage

Le code de l'environnement, notamment ses articles L. 541-14 et R. 541-13 et 14, détaille le contenu obligatoire des plans départementaux pour ce qui est des installations de traitement et de stockage. Ils doivent notamment prévoir, en cas de pénurie de capacités de traitement à l'intérieur du département, les conditions dans lesquelles des solutions d'incinération ou de stockage peuvent être recherchées « à titre exceptionnel » hors du département.

A cet égard, les modalités de mise en œuvre du principe de proximité (confirmé par l'article 16 de la directive n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008¹⁹) ont été précisées par l'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 : les nouveaux outils de traitement thermique et les nouvelles installations de stockage situées en métropole devront justifier strictement leur dimensionnement en se fondant sur les besoins des territoires tout en privilégiant une autonomie de gestion des déchets produits dans chaque département ou, à défaut, dans les départements contigus.

Le décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011 devrait contribuer à une meilleure application de ce principe de proximité en limitant la capacité des installations de traitement à 60 % au maximum des déchets non dangereux produits dans la zone du plan.

Lors des journées techniques nationales organisées en janvier 2008 par le ministère de l'écologie et l'ADEME, celle-ci indiquait qu'entre la moitié et les deux tiers des départements seraient en situation ou en risque de pénuries d'exutoires (installations de traitement ou de stockage des déchets ultimes). Les symptômes de cette situation préoccupante sont nombreux : dépendance totale de certains territoires par rapport à des installations extérieures, raréfaction manifeste du nombre d'exutoires dans certains départements, diminution du nombre de projets de création ou de renouvellement d'installations de traitement, difficultés croissantes

¹⁹ Cet article, intitulé « principes d'autosuffisance et de proximité », dispose notamment que « les États membres prennent les mesures appropriées en vue de l'établissement d'un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination des déchets et d'installations de valorisation des déchets municipaux en mélange collectés auprès des ménages privés dans l'une des installations appropriées les plus proches ».

pour mener à bien ces projets et allongement des distances de transport des déchets banals des entreprises.

Les plans départementaux ont-ils eu un effet favorable sur la réalisation des installations de traitement nécessaires, en particulier dans les zones où des problèmes étaient identifiés ?

Dans certains départements, les plans ont plutôt eu tendance à éluder les questions les plus délicates concernant les installations de traitement. Tel est le cas en Drôme-Ardèche, où le plan interdépartemental approuvé en novembre 2005 procède au recensement des besoins en capacité de traitement et propose trois périmètres de traitement avec de nouvelles capacités à créer mais dont les critères de localisation ne sont pas définis avec précision (notamment pour les CSDU). En Loire-Atlantique, le président du conseil général a indiqué que de nouveaux équipements de traitement seront nécessaires, particulièrement dans certaines zones critiques, notamment l'ouest du département ; mais le plan départemental approuvé en juin 2009 n'apparaît ni prescriptif en termes de localisation de ces futurs équipements (se contentant de lister des critères de localisation) ni explicite sur le choix des techniques.

Dans d'autres départements, des installations pourtant prévues par les plans ont du mal à être réalisées, pour diverses raisons, comme dans le Haut-Rhin, les Bouches-du-Rhône ou en Martinique.

En Lot-et-Garonne, le département disposait en 2005 de cinq centres de stockage de déchets non dangereux qui traitaient près de la moitié des ordures ménagères résiduelles du département. Mais au mieux deux sites de stockage pouvaient envisager la poursuite de leur exploitation au-delà de 2010, alors que par ailleurs, en 2005, près d'un quart des ordures ménagères résiduelles était déjà traité hors du département.

Après l'annulation, en 2006, du plan départemental arrêté par le préfet qui prévoyait la création d'un incinérateur départemental, le nouveau plan adopté par le conseil général en mars 2009 retient un scénario qui distingue, d'une part, le maintien de l'incinération dans le secteur géographique recourant déjà à cette technique et, d'autre part, dans le reste du département, la création de deux installations de prétraitement mécano-biologique (TMB).

La mise en œuvre de ce nouveau plan par le SMIVAL (Lot-et-Garonne) s'est cependant heurtée, notamment, à des réactions négatives d'un syndicat mixte, le syndicat mixte de transport et de traitement des déchets du Villeneuvois (SMAV), en désaccord avec le projet de création d'une unité de traitement mécano-biologique. La situation s'est retrouvée

bloquée, avec le risque supplémentaire qu'en l'absence d'ouverture rapide d'un nouveau site d'enfouissement, une part importante des ordures ménagères de l'ouest du département doit être envoyée vers un CSDU existant et accélérer ainsi sa saturation, dans l'hypothèse où des centres des départements limitrophes ne pourraient plus, à l'avenir et pour diverses raisons, accueillir les déchets de cette zone. Pour y remédier, le SMIVAL a initié en 2011 une démarche de recherche de sites pour implanter de futures installations de traitement et a engagé la réalisation d'un centre de tri départemental des collectes sélectives, ainsi qu'un programme local de prévention des déchets.

En Vendée, un nouveau plan départemental a été adopté par le conseil général en septembre 2006, à la suite de l'annulation du précédent par la juridiction administrative ainsi que de la décision, prise fin 2003, d'abandonner la filière incinération en raison de son « inacceptabilité sociale ». Le syndicat mixte départemental chargé de l'application de ce nouveau plan doit par conséquent gérer les conséquences conjuguées d'une insuffisance de capacité de stockage et de traitement, causes d'une exportation massive de 45 % des déchets ultimes vers les départements voisins.

Le principe retenu par ce plan est de réaliser cinq unités de tri mécano-biologique (TMB) pour un coût évalué à 122 M€ ; mais un seul de ces projets est avancé à ce jour. Par ailleurs, le plan prévoit la création de sept nouveaux centres de stockage de déchets ultimes destinés à accueillir des refus issus des installations de tri-compostage, ainsi que des déchets ménagers occasionnels non valorisés issus des déchèteries, mais seul un de ces centres est actuellement en exploitation, les sites d'implantation de cinq autres centres étant toutefois retenus.

Dans ce département, en l'absence de progrès rapides et significatifs en matière de réalisation des équipements prévus par le plan, les exportations de déchets vers d'autres départements devraient donc encore s'accroître dans un proche avenir, en raison de la fermeture de trois des quatre installations de stockage existantes (deux en 2009 et une en 2014).

En Haute-Saône, le plan départemental révisé en 2000 prévoyait notamment la construction de trois quais de transfert et d'un centre de valorisation énergétique, avec production de chaleur et/ou d'électricité.

Entre-temps, la réalisation d'un des quais a été abandonnée et, s'agissant du centre de valorisation énergétique, il n'a pu être construit que dans une commune située à une vingtaine de kilomètres de Vesoul. Le changement de site a considérablement retardé l'exécution du plan et a généré des dépenses additionnelles (notamment plus de 945 000 euros de

frais d'études). Le dimensionnement de l'installation finalement retenu diffère de celui que prévoyait le plan et paraît à l'heure actuelle légèrement sous-dimensionné. Une petite partie de l'incinération doit donc être effectuée dans une installation située dans un département voisin, lui-même en surcapacité (le Territoire de Belfort), ce qui débouche sur une mutualisation intéressante.

Le constat général qui se dégage de toutes ces situations est que, dans les départements confrontés à d'importantes difficultés de réalisation d'installations nouvelles de traitement ou de stockage des déchets, les plans départementaux n'ont pas réellement permis de les régler. En effet, les autorités chargées de l'élaboration de ces plans se trouvent le plus souvent confrontées à une triple contrainte :

- le refus quasi général de la population de voir installer de nouveaux incinérateurs ;
- les difficultés tout aussi importantes pour trouver de nouveaux sites pour les centres de stockage de déchets ultimes (CSDU) ;
- l'obligation de se conformer à diverses normes européennes, notamment en termes de réduction de la mise en décharge des déchets biodégradables.

Devant ces difficultés et pour aboutir néanmoins à l'adoption d'un plan, certains conseils généraux ont choisi de rester le plus vague possible quant à la localisation future des installations à créer, avec le double risque soit de voir le plan annulé par les juridictions administratives pour ce motif, soit de reporter les décisions dans un avenir lointain.

Dans d'autres cas, la seule solution permettant de recueillir un certain consensus, notamment de la part des associations de défense de l'environnement, a consisté à prévoir le recours à des installations de tri mécano-biologique (TMB), sans que toutes les contraintes et les conséquences de ce choix aient clairement été analysées et intégrées dans le plan départemental (qualité du tri en amont, articulation entre la collecte et le traitement, débouchés réels des produits du pré-traitement, bilan coûts-avantages du procédé). Dès lors, les difficultés émergent par la suite, au stade de la réalisation effective de ces équipements.

A cet égard, il faut préciser que le traitement mécano-biologique peut recouvrir aussi bien un processus assez sophistiqué permettant de valoriser la fraction fermentescible des ordures ménagères sous forme de compost, voire d'autres fractions inertes ou combustibles, ou au contraire une simple stabilisation qui permet de réduire un peu le volume et surtout de faire admettre en décharge et à moindre coût, en tant que déchets ultimes, des matières ayant en réalité peu de différences avec ce que

deviennent de toute manière des ordures ménagères résiduelles après quelque temps passé en décharge.

En définitive, il apparaît donc nécessaire de renforcer le contenu obligatoire des plans départementaux, afin d'éviter que leur élaboration puisse contourner les enjeux essentiels ou s'abstenir de les traiter dans toutes leurs dimensions, en se contentant de renvoyer à des solutions d'avenir hypothétiques.

Il importe en effet que les plans se saisissent des problèmes dans leur intégralité, afin de proposer, après concertation, des solutions justifiées par des analyses comparatives précises entre différents scénarios possibles, permettant notamment d'apprécier leur efficacité, l'économie des moyens nécessaires, les impacts sur l'environnement et leur degré d'acceptation par le plus grand nombre d'acteurs concernés.

Par ailleurs, il est également nécessaire de trouver des moyens pour éviter que l'exportation d'ordures ménagères résiduelles hors de la zone couverte par tel ou tel plan perdure indéfiniment. En effet, les collectivités chargées de la planification et de sa mise en œuvre peuvent être tentées par le choix de l'immobilisme face aux importantes difficultés que présente la réalisation des installations de traitement ou de stockage nécessaires.

E - Les limites des mécanismes de pilotage, de suivi, d'évaluation et d'appui aux acteurs institutionnels locaux

Le code de l'environnement ne prévoit à ce jour guère d'obligation en matière de pilotage et de suivi des plans départementaux : son article R. 541-19 dispose simplement que l'autorité compétente présente à la commission consultative qui avait été associée à l'élaboration du plan, au moins une fois par an, un rapport relatif à sa mise en œuvre ; par ailleurs, son article L. 541-15 prévoit que les plans font l'objet d'une évaluation tous les six ans et qu'ils sont alors révisés, si nécessaire.

Certes, l'article L. 541-15 précité définit également que, dans les zones où le plan départemental est applicable, les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la gestion des déchets doivent être compatibles avec ces plans. Mais cette disposition ne permet nullement de les contraindre à prendre telle ou telle décision qui serait jugée nécessaire pour l'atteinte des objectifs fixés au plan départemental.

Bien entendu, lorsqu'un département ayant élaboré un plan s'est également vu confier, en application de l'option ouverte par l'article L. 2224-13 du CGCT, la responsabilité du traitement, on peut supposer que la mise en œuvre cohérente et efficace du plan s'en trouve facilitée. Dans le seul département où cette organisation a été relevée, celui de la Mayenne, il n'a en effet pas été observé de difficulté particulière en matière d'implantation des installations de traitement et de stockage des déchets.

Après leur adoption par la collectivité qui en est chargée, les plans départementaux ne doivent pas pour autant être considérés comme de simples documents qui ne seront réexaminés que six ans plus tard, lors de leur évaluation obligatoire. Un exemple patent de plan non appliqué de longue date a d'ailleurs été relevé dans le cas de la Charente-Maritime, où le plan arrêté en février 1996 n'a jamais été mis en œuvre ou révisé.

La Cour et les chambres régionales des comptes ont examiné les outils auxquels les autorités chargées de l'élaboration des plans départementaux ont recours pour en assurer le suivi ; elles ont mis en évidence des situations contrastées, avec des insuffisances mais également des expériences plus positives.

Tout d'abord, en dépit de certaines situations satisfaisantes, le processus de restitution des bilans annuels de mise en œuvre des plans apparaît largement perfectible.

En Isère, le comité de suivi du plan départemental se réunit régulièrement et est investi de nombreuses missions. En outre, ce comité a mis en place un observatoire des déchets. En Martinique, la commission consultative du plan départemental est également régulièrement réunie chaque année en vue d'une présentation du suivi du plan, même si le rapport prévu par l'article R. 541-19 précité n'est pas formalisé. L'observatoire des déchets de Martinique, qui associera l'ensemble des acteurs concernés, est par ailleurs en cours de constitution, tout comme en Lot-et-Garonne.

Dans d'autres cas, le suivi du plan était beaucoup plus succinct : ainsi en Loire-Atlantique et dans le Morbihan, département dans lequel les deux premiers bilans annuels n'ont été publiés qu'un an et demi après la fin des exercices auxquels ils se rapportent et ne présentaient aucun élément sur les coûts, sur l'état des principales installations ou sur les aspects environnementaux.

Plusieurs de ces exemples traduisent donc des insuffisances en matière de réalisation et de communication des bilans annuels des plans départementaux, qui devraient de ce fait être rendus obligatoires.

Plus largement, et au-delà du seul suivi de chaque plan particulier, ces bilans annuels devraient également avoir pour finalité d'alimenter les études et les données nationales relatives à la gestion des déchets ménagers et assimilés, notamment celles élaborées par l'ADEME. Cela permettrait alors d'effectuer, avec toutes les précautions d'usage, diverses comparaisons entre départements ; ceux-ci pourraient ainsi mieux situer et apprécier les performances de leurs propres plans.

Pendant, plusieurs départements ont développé des mesures incitatives pour aider les collectivités et groupements de niveau infra-départemental à mettre les plans départementaux en œuvre.

Le département du Morbihan a mis en place une aide financière basée sur une programmation pluriannuelle établie pour la période 2009-2013, pour un montant global avoisinant les 10 M€, afin d'aider les collectivités compétentes pour leurs études ou pour l'acquisition d'équipements de traitement. Un dispositif d'aide au fonctionnement a été également adopté fin 2008.

En Isère, le plan départemental prévoit la mise en place de contrats d'objectifs passés avec les différents EPCI et avec d'autres acteurs, pour décliner localement les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs du plan.

En Lot-et-Garonne, il a été recommandé au syndicat mixte qui devrait être chargé de la gestion des futures installations de traitement, d'étudier la mise en œuvre d'un système de tarification du traitement des ordures ménagères résiduelles combinant, d'une part, un tarif de base à la tonne uniforme pour tous, tant que les tonnages ne dépassent pas ceux résultant des objectifs fixés pour chaque collectivité par le plan départemental et, d'autre part, un tarif majoré, avec une éventuelle progressivité, pour les tonnages excédant ces objectifs. Le but d'une telle tarification serait d'inciter chacune des collectivités chargées de la collecte à développer le tri sélectif et la valorisation et à atteindre les objectifs qui lui sont assignés à cet égard par le plan départemental.

La diversité des mesures de soutien que traduisent ces quelques exemples laisse à penser que d'autres mécanismes pourraient également être mis en œuvre, chaque département restant évidemment libre d'en apprécier la pertinence et l'opportunité au regard du contexte local et de ses propres capacités et priorités.

Plus largement, la réforme des collectivités territoriales instituée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 pourrait être l'occasion de réexaminer, lors de l'élaboration du schéma d'organisation des compétences, et en fonction de la spécificité locale, la question de l'échelon pertinent - région ou département - chargé de la planification en

matière de prévention et de gestion des déchets non dangereux et, éventuellement, le(s) territoire(s) pertinent(s) – région, département, bassin de vie ou autre fraction territoriale significative - pour la mise en œuvre des actions de prévention et de gestion de ces déchets.

Le rôle des acteurs nationaux

S'il revient aux communes et à leurs groupements de mettre en œuvre les objectifs nationaux en matière de déchets, le préfet du département intervient dans l'organisation de la gestion territoriale des déchets. L'Etat a par ailleurs mis en place une politique d'accompagnement, principalement sous forme d'outils juridiques et financiers. Par ailleurs, des opérateurs nationaux importants comme l'ADEME et les éco-organismes interviennent sous forme d'aides financières et de soutien technique.

A - Le rôle des préfets de département dans le contrôle et le suivi des déchets

Le ministère chargé de l'écologie assure un suivi des installations et dispose de tableaux de bord de gestion des équipements de traitement non dangereux (centres d'enfouissement et unités d'incinération) ainsi que d'une application de gestion informatisée des installations classées.

Bien qu'ayant perdu, au profit des départements, la compétence d'établissement des plans départementaux, le préfet possède des pouvoirs de décision et de contrôle qui peuvent le conduire à rendre des arbitrages en matière d'équipement.

Il dispose pour cela de trois instruments :

- la programmation des grands équipements, les services de l'Etat étant représentés au sein de la commission départementale chargée de suivre et réviser les plans départementaux ;
- l'autorisation des nouvelles installations classées et le contrôle de légalité des documents d'urbanisme et des permis de construire correspondants ;
- le contrôle des installations classées existantes et la présidence des commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) qui associent l'Etat, les collectivités territoriales, les opérateurs et les représentants des usagers.

Par ailleurs, le contrôle de légalité des délibérations prises par les collectivités permet au préfet de vérifier leur conformité aux plans départementaux qui leur sont opposables.

Certaines parties du territoire national sont déficitaires en moyens de traitement, qu'il s'agisse de recyclage, d'incinération ou d'enfouissement, avec donc une impossibilité de respecter le principe de proximité et un recours à des transports hors département (ou région) d'origine des déchets.

L'intervention des préfets est parfois de mise pour maintenir des capacités de traitement. Un cas rare est la réquisition, mesure dont la dernière application remonte à 2006, pour maintenir en exploitation, pendant deux mois, des installations d'incinération dans l'attente de la mise en service de l'unité de valorisation énergétique lui succédant²⁰.

Dans un autre contexte, le préfet de la région Aquitaine, confronté à des transports de déchets en provenance du syndicat mixte Bil-Ta-Garbi, dans les Pyrénées-Atlantiques, vers une décharge de la Gironde (site de Lapouyade), a pris des mesures tendant, d'une part, à imposer à l'exploitant de réserver prioritairement le site au traitement des déchets du département et, d'autre part, à réduire progressivement sur cinq ans les apports extérieurs au département (de 69 000 tonnes en 2008 à 28 000 tonnes en 2012), une solution locale devant alors assurer un traitement de proximité.

Le préfet est aussi appelé à prendre des mesures conservatoires, en cas de non respect de dispositions réglementaires, voire en cas d'absence d'autorisation d'une installation servant pour des missions d'utilité publique. C'est ainsi que des arrêtés de prescriptions conservatoires encadrent, dans l'attente d'équipements de substitution, le fonctionnement des dernières décharges non autorisées de Guadeloupe et de Guyane.

Au-delà des arbitrages ponctuels que les préfets sont conduits à rendre sur les équipements ou au titre du contrôle de légalité, leurs prérogatives pourraient s'exercer plus globalement par la mise en œuvre périodique dans chaque département d'un état des lieux de l'organisation territoriale des déchets, des carences en exutoires et du contenu des plans départementaux. Cet état des lieux pourrait permettre d'identifier les situations les plus délicates et de remédier, par une révision générale des plans de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND), aux principaux obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des objectifs nationaux de la politique des déchets dont l'Etat doit demeurer le garant.

²⁰ Cas de l'ancienne unité d'incinération d'Issy-les-Moulineaux (Hauts-de-Seine).

Enfin, en cas de carence des collectivités dans la mise en œuvre du processus de révision des plans, les préfets pourraient en arrêter le contenu après concertation.

B - Les outils juridiques et financiers

L'Etat a mis en place des dispositifs incitatifs en faveur d'une meilleure gestion des déchets.

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)²¹ a été augmentée en 2009 pour la mise en décharge et est désormais appliquée à l'incinération, de façon à réduire la part de ces débouchés. Un plan de soutien à l'ADEME a été mis en place pour alimenter un dispositif redéfini d'aides favorisant la prévention et le recyclage. Sa dotation est passée de 58 M€ en 2008 à 103 M€ en 2009, la moitié étant orientée vers la prévention, 75 % allant aux collectivités territoriales.

D'autres outils, comme la tarification incitative ou la responsabilité élargie des producteurs (REP) doivent contribuer à une modification du comportement des producteurs de déchets.

Par manque de recul, le bilan de l'efficacité de ces outils est difficile à établir, mais le suivi en cours indique une adéquation entre le rendement de la TGAP et le plan ADEME, ainsi qu'un respect des priorités retenues.

C - Les tarifs réglementés du rachat de l'électricité

Plutôt que d'incinérer simplement les déchets ménagers, nombre d'installations – unités de valorisation énergétique – utilisent les capacités énergétiques de ces matières pour produire de l'énergie vapeur, destinée à alimenter des réseaux de chauffage urbain ou des turbo-alternateurs de production d'énergie électrique.

Cette dernière, en particulier, peut constituer un enjeu financier important pour l'équilibre d'une délégation de service public. C'est ainsi que EDF assure une garantie importante de recettes au syndicat mixte entre Pic et Etang (Hérault), au titre de la vente d'électricité par

²¹ Instituée depuis le 1^{er} janvier 1999, cette taxe est destinée à favoriser le recyclage et la valorisation des déchets ménagers. Elle conduit à différencier, dans son montant, les ressources nécessaires pour financer les dommages causés à l'environnement par les activités polluantes. Dans le PLF 2009, le produit nouveau tiré de l'aménagement de la composante déchets de la TGAP était estimé à 88 M€ pour les déchets mis en décharge et à 54 M€ pour les déchets incinérés.

l'entreprise délégataire. Le SIVOM de l'agglomération mulhousienne a, en 2008, reçu ainsi un peu plus de 1,5 M€.

Mais les conditions d'achat de l'électricité par Electricité de France (EDF), encadrées règlementairement (arrêté du 10 juillet 2006), peuvent conduire à des distorsions entre des solutions techniques aux mérites équivalents.

A titre d'illustration, l'examen du projet d'unité de valorisation par méthanisation du syndicat mixte de traitement des déchets ménagers et assimilés dans l'Ain a permis de constater que la formule règlementaire de calcul du tarif de rachat de l'électricité²² s'avérait peu pertinente, car elle rémunérait de manière équivalente toute valorisation énergétique, qu'il s'agisse de mégawatts-heures (MWh) thermiques ou de MWh électriques (dont la valeur est environ quatre fois supérieure), et qu'il s'agisse de chaleur vendue à un prix de marché ou autoconsommée sur le site même de l'usine, ce qui ouvre la voie à la mise en place de dispositifs ayant pratiquement pour seule fonction de permettre la perception de cette bonification tarifaire (effet d'aubaine).

En l'espèce, il avait été prévu de construire un dispositif de valorisation thermique par autoconsommation dont le bilan énergétique global était, au mieux, nul, et qui aurait rapporté peu, voire rien, à ses promoteurs, alors qu'il aurait coûté de l'ordre de 366 000 euros/an à EDF pendant 15 ans. À la suite du contrôle du syndicat mixte et au vu d'une réponse apportée par le ministère de l'environnement (direction de l'énergie) à une communication du procureur général près la Cour des comptes, le syndicat a décidé de procéder à une étude complémentaire visant à ré-expertiser sur ce point son projet d'usine de traitement.

D - Le rôle de l'ADEME

Jusqu'en 2002, l'ADEME avait aidé la mise en place et l'amélioration d'équipements de traitement des déchets ménagers ; puis elle s'est limitée au soutien d'un nombre réduit d'opérations ciblées sur les priorités du Grenelle de l'environnement, en particulier, dans le cadre du plan déchets 2009-2012, pour prévenir la production des déchets et, à défaut, favoriser leur recyclage et leur valorisation.

²² Arrêté ministériel du 10 juillet 2006 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations qui valorisent le biogaz.

Dans le cadre des engagements du Grenelle de l'environnement, l'action de l'ADEME est de :

- renforcer des filières existantes ou monter de nouvelles filières sous « responsabilité élargie du producteur », à même de diminuer les volumes pris en charge dans le cadre des collectes résiduelles (emballages ménagers, déchets dangereux diffus, mobilier, etc) ;
- développer la valorisation organique par, d'une part, la méthanisation et, d'autre part, le renforcement du compostage domestique et la collecte sélective des déchets organiques, avec suivi de la qualité, des débouchés et de la traçabilité du compost.

Bénéficiant de moyens financiers accrus, l'agence apporte ses soutiens technique et financier aux initiatives locales²³, d'autant que le préfet de région est le délégué de l'agence pour son action dans la région²⁴. L'agence a ainsi encouragé la connaissance plus précise du coût de gestion des déchets ménagers et assimilés à travers le logiciel « Compta-coût »²⁵ ou des actions spécifiques. Par exemple, le SMICTOM d'Alsace centrale (Bas-Rhin) participe à « Compta-coût » et a engagé en 2003 une démarche de comptabilité analytique et de contrôle de gestion, avec, de 2004 à 2007, la participation à un projet franco-allemand, piloté par l'ADEME et aidé par l'Union européenne.

Autre formule de soutien, le contrat territorial déchets permet de développer une gestion harmonieuse des déchets sur un territoire en fédérant les différents acteurs afin de maîtriser leur production : réduction à la source, amélioration du tri en déchèterie, promotion du tri sélectif, valorisation des déchets verts par compostage. Dans le cas du syndicat mixte Bil Ta Garbi (Pyrénées-Atlantiques), le contrat a abouti à un taux d'équipement en composteurs supérieur à l'objectif convenu avec l'ADEME.

En Franche-Comté, le syndicat mixte à vocation unique pour le transfert, la valorisation et l'élimination des ordures ménagères (SYTEVOM) a été une des collectivités pilotes pour la mise en œuvre du plan national de soutien au compostage domestique engagé fin 2006 par le ministère chargé de l'environnement et l'ADEME, qui a pour objectif

²³ Les montants engagés par l'ADEME en matière de gestion des déchets sont passés de 57 M€ en 2008 à 172 M€ en 2010 selon le ministère chargé de l'écologie, de 55 M€ à 162 M€ selon l'ADEME.

²⁴ Décret n° 2009-603 du 28 mai 2009 modifiant l'article R 131-16 du code de l'environnement.

²⁵ Cf. chapitre II -I.

de détourner les bio-déchets (déchets de cuisine et déchets verts) des circuits de collecte. À cette fin, 6 700 composteurs ont été cédés à bas prix en 2009 auprès de 4 200 foyers, soit un taux d'équipement de 13,3 % sur trois ans pour un objectif initial de 15 %. L'objectif de détournement du flux de bio-déchets (2 000 tonnes par an, soit une moyenne de 69 kg/an/habitant participant) est calé sur l'objectif de valorisation des fermentescibles fixé par le plan départemental. Le SYTEVOM se réfère également aujourd'hui clairement aux objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement et repris dans le programme de prévention signé en 2009 avec l'ADEME.

L'agence aide aussi la réhabilitation d'anciennes décharges : c'est ainsi qu'elle a contribué avec le département des Côtes-d'Armor à un programme de réhabilitation de 135 décharges brutes déclarées par les communes. Une autre action intitulée « réussissons la réhabilitation des décharges » a été mise en place dans le département du Finistère où, avec des aides du FEDER, du conseil général et de l'ADEME, le SIVOM de Saint-Thégonnec a été maître d'ouvrage de la réhabilitation de deux décharges.

E - Le rôle des éco-organismes

Le principe de « responsabilité élargie des producteurs » (REP) conduit les industriels à s'associer pour gérer la fin de vie de leurs produits au travers des éco-organismes qui en assument la responsabilité financière et/ou organisationnelle.

Pour ce qui concerne l'essentiel du volume des déchets ménagers, le décret n° 92-377 du 1^{er} avril 1992 confie au conditionneur, à l'importateur ou au premier responsable de la mise sur le marché la responsabilité de contribuer ou pourvoir à l'élimination des déchets d'emballages qui résultent de la consommation de ses produits par les ménages. Ces entreprises peuvent soit organiser leur propre système de reprise, soit contribuer à un système collectif qui favorise la mise en place de la collecte sélective d'emballages ménagers par les collectivités territoriales, en adhérant à une société agréée par les pouvoirs publics ; les plus connues sont Eco-Emballages et Adelphe.

Chargés d'une mission d'intérêt général, ces organismes organisent, supervisent et accompagnent le tri des emballages ménagers, exerçant leur action tant auprès des collectivités territoriales qu'auprès des producteurs d'emballages (conditionneurs, distributeurs et importateurs).

Les sommes levées permettent de soutenir l'action des collectivités et de financer des campagnes de communication auprès du public. Dans le cadre d'une contractualisation avec les collectivités, un barème de contribution est appliqué, calculé en fonction des prévisions de tonnages d'emballages à collecter et à trier par les collectivités territoriales et des objectifs européens et nationaux de recyclage et de valorisation à atteindre.

Eco-Emballages s'engage à apporter conseils et méthodologie à la collectivité contractante et lui verse des soutiens financiers, dont les plus importants sont les « soutiens à la tonne triée » (322 M€, soit 107 euros en moyenne par tonne en 2010).

Ces soutiens financiers (415 M€ au total en 2010) s'adressent aux collectivités territoriales compétentes en matière de collecte, tri et valorisation des déchets au travers d'un contrat de partenariat conclu pour six ans. Les prestations proposées dans le contrat programme 2005-2010 intitulé « barème D » visent à optimiser les programmes de collecte sélective et à maîtriser les coûts. Le soutien prend la forme d'un forfait à l'habitant, qui se décompose en deux parties : l'étude des coûts et l'étude des leviers à l'optimisation.

Pour bénéficier de ce soutien, la collectivité locale s'engage, dans le cadre d'une démarche volontaire, à mener les études lui permettant de connaître ses coûts de gestion de la collecte sélective et plus généralement de ses déchets municipaux et d'identifier les leviers d'amélioration de la collecte et du tri.

De nombreuses collectivités ont contracté avec Eco-Emballages, comme le syndicat mixte pour le transport et le traitement des déchets ménagers (Moselle) qui a signé un contrat de gestion unique qui permet de mieux cibler rythme et montant des soutiens financiers et des reversements opérés, le syndicat refacturant les prestations de tri effectuées par une régie et encaissant les recettes de revente des matériaux issus de la collecte sélective.

Le contrat peut, comme dans le cas de celui conclu, pour 2009-2010, par la communauté d'agglomération du bassin de Thau (Hérault), comporter une garantie de reprise des matériaux collectés et triés, assurant leur recyclage. Aucune tonne de déchets ne sera refusée mais l'ensemble des déchets de la filière sera livré à un repreneur désigné. Le contrat incite à la performance par la fixation d'objectifs.

Les versements peuvent être substantiels comme cela été constaté pour le SMICTOM de Hédé, Bécherel, Combourg et Tinténiac (Ille-et-Vilaine), qui a obtenu 640 000 euros de soutien d'Eco-Emballages en 2008 pour des actions de valorisation des déchets et de communication

ainsi qu'un encouragement à des audits de fonctionnement. La communauté de communes de Montesquieu (Gironde) a, elle aussi, reçu un soutien du même éco-organisme, lié à la performance de la collecte sélective, représentant environ 80 % des subventions reçues (d'un total de 252 000 euros en 2005 à 481 000 en 2007, baissant à 443 000 euros en 2008).

Mais le nouveau barème « D » est apparu moins avantageux : le montant obtenu d'Eco-emballages par le SMICTOM d'Alsace centrale (Bas-Rhin) pour un soutien à la tonne triée, au compostage et à la valorisation énergétique, a enregistré un recul de 5 % de 2004 à 2007, lié au passage du barème « C » au barème « D ». La communauté d'agglomération du Val-de-Fensch a elle aussi constaté, après application en 2007 du barème « D », une baisse du financement, de 477 362 euros en 2007 à 240 100 euros en 2008.

L'action des éco-organismes a par ailleurs pu être critiquée par les collectivités, du fait des conditions contractuelles de versement des soutiens financiers, désormais simplifiées. Ainsi, représentant un enjeu financier annuel d'environ 520 000 euros pour le SMICTOM du nord de l'arrondissement de Redon (Ille-et-Vilaine), le concours lié au décompte pour 2007 n'a été validé qu'en février 2009 et versé en octobre de la même année.

Après les révélations en 2008 sur les placements non sécurisés d'une partie de la trésorerie de la société Eco-Emballages, des mesures ont été prises en 2009 pour renforcer le contrôle de l'Etat sur le fonctionnement de l'ensemble des éco-organismes et un censeur d'Etat²⁶ a été notamment instauré dans chacune des sociétés agréées Eco-Emballages et Adelphe.

Plus récemment, le mécontentement de nombre de collectivités s'est exprimé lors des négociations sur le nouveau barème, dit barème « E », de soutien aux collectivités pour la période 2011-2016. Or Eco-Emballages doit verser, d'ici 2016, 4 Md€ de soutien aux collectivités, soit autant qu'entre 1992 et 2010. Cela devrait compenser la diminution des soutiens constatée pour le barème « D », le nouveau contrat devant apporter 120 M€ de plus aux collectivités.

²⁶ Décret n° 2011-429 du 19 avril 2011 relatif à la désignation et aux missions du censeur d'Etat auprès des éco-organismes agréés par l'Etat en vue de la gestion de certains déchets.

V - Les prestataires privés titulaires de marchés publics ou de délégations de service public

L'autorité organisatrice du service public gérant les déchets ménagers et assimilés dispose de la pleine liberté de recourir à ses propres moyens humains et matériels – gestion directe ou en régie. L'autre voie est de faire faire en confiant la prestation à une entreprise, selon des formules diverses de gestion.

Un mode mixte est le marché d'exploitation, où la collectivité conserve la maîtrise du service et confie, par lots, telles ou telles prestations – notamment fournitures de bacs de collecte, opérations de collecte, de transport, de tri ou de traitement – à une ou plusieurs entreprises par le biais de marchés publics à procédure adaptée ou formalisée selon l'importance des services demandés.

Si des prestations relativement simples, telles que la collecte ou la gestion de déchèteries, sont souvent assurées en régie ou par marchés publics de services de durée limitée (la répartition est en gros à parts égales entre public et privé, ce dernier étant plus présent, eu égard à l'utilisation de matériels et véhicules de plus en plus complexes, dans les petites collectivités), le recours à l'entreprise est plus fréquent, voire exclusif, dès lors qu'il s'agit d'exploiter, souvent après l'avoir étudié, réalisé et financé, un ouvrage ou équipement lourd (unité d'incinération des ordures ménagères, unité de valorisation énergétique, centre de traitement biomécanique ou centre d'enfouissement, par exemple). L'entreprise est dès lors présente dans le traitement ou la valorisation de plus de 90 % des tonnages accueillis dans de tels unités ou centres.

Outre les formes traditionnelles de délégation de service public, de concession ou d'affermage, les formules du bail emphytéotique administratif avec convention d'exploitation non détachable ou du contrat de partenariat public-privé (PPP) peuvent être appliquées ; ce dernier est cependant encore peu utilisé dans le domaine du déchet (sur dix projets recensés en décembre 2010, une seule convention a été conclue).

La Cour et les chambres régionales des comptes ont observé une grande variété de modalités contractuelles entre les collectivités et les différentes entreprises du secteur des déchets, qui sont la plupart du temps des filiales de grands groupes nationaux.

Ainsi, pour réaliser une unité de tri mécanique, de méthanisation, de stabilisation et de compostage des déchets près de Bourg-en-Bresse (Ain), le syndicat mixte de traitement des déchets ménagers et assimilés

dans l'Ain (ORGANOM) s'est d'abord lancé dans une procédure classique de concours de maîtrise d'œuvre suivi de marché de travaux, pour finalement choisir un montage conception/réalisation/exploitation.

La communauté d'agglomération Metz-Métropole (Moselle) assure une gestion mixte, l'exploitation en régie cohabitant sur le territoire communautaire, mais sur des périmètres distincts, avec celle assurée par une société d'économie mixte, l'une assurant le ramassage des déchets banals, l'autre celui des déchets recyclables, la gestion des déchèteries s'y ajoutant. Le traitement, de même, est assuré par la régie (unité de valorisation énergétique [UVE] et centres de conditionnement des déchets recyclables) et la SEM (compostage et broyage du bois).

Bien que ne conservant que la seule compétence de collecte, la ville de Paris a réparti, depuis plus de vingt ans, les prestations de ramassage des déchets entre régie et prestataires privés, qui sont à stricte égalité depuis 2009. Cette répartition a permis de mieux préserver la continuité du service public dont l'interruption peut avoir des conséquences très négatives en terme de salubrité publique.

La communauté d'agglomération du Grand-Alès-en-Cévennes (Gard), si elle gère en régie la collecte à domicile, confie par marché à des prestataires la collecte sélective en apport volontaire, le tri sélectif, la collecte et le traitement du verre, celle du carton auprès des artisans et commerçants, l'exploitation des déchèteries ainsi que la mise en décharge des ordures ménagères résiduelles.

L'exécution de modalités contractuelles souvent complexes a bien entendu une incidence sur les coûts de gestion des déchets ménagers et assimilés, comme le montre le chapitre suivant.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

L'éclatement qui caractérise la gestion locale des déchets ménagers rend nécessaire la mise en place d'outils de pilotage qui manquent encore pour assurer la mise en cohérence permettant d'atteindre les objectifs ambitieux fixés à la politique des déchets et sans doute aussi de freiner l'augmentation des coûts.

Une clarification des compétences dans le domaine de la gestion des déchets, une planification plus opérationnelle grâce à une meilleure implication des collectivités organisatrices, une plus grande transparence pour mieux associer les usagers, une participation accrue des préfets à l'animation, à la surveillance des initiatives et à la résorption des carences en exutoires pourraient permettre de remédier aux défauts actuels d'organisation du service public.

Recommandations :**S'agissant des compétences des collectivités en matière de gestion des déchets :**

1- clarifier et harmoniser, par voie législative ou réglementaire, le champ des compétences des communes ou de leurs organismes de regroupement compétents **en matière de déchets dits « assimilés »** ;

2- pour aider les collectivités et groupements concernés à définir et mettre en œuvre les **programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés**, approfondir et renforcer le processus de recensement et de diffusion des « bonnes pratiques » initié par l'ADEME ;

S'agissant de la planification :

- la question de l'échelon pertinent pour la planification de la gestion des déchets ménagers et assimilés (départemental ou régional) pouvant se poser dans certaines régions hors Ile-de-France, l'article L.1111-9 du CGCT, issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 et portant sur le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, pourrait constituer un cadre juridique pour faire évoluer en tant que de besoin certaines situations, en fonction des spécificités locales et sur la base d'une négociation entre les départements et les régions concernées ;

Pour rendre la planification plus opérationnelle :

- enrichir le contenu des plans départementaux (en modifiant les articles L. 541-14 ou R. 541-14 du code de l'environnement) :

3- intégrer l'obligation de décliner, à titre indicatif, les objectifs de performance au niveau de chacune des collectivités compétentes en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés à l'intérieur du périmètre géographique couvert par le plan ;

4- intégrer l'obligation d'évaluer la pertinence de l'organisation territoriale existante en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés et de proposer, en tant que de besoin et au vu des priorités retenues, les évolutions institutionnelles nécessaires ainsi qu'un calendrier prévisionnel de mise en œuvre, les conclusions de ces analyses pouvant alors être intégrées dans les schémas départementaux de coopération intercommunale prévus par l'article L.5210-1-1 issu récemment de la loi n° 2010-1563 précitée ;

5- intégrer l'obligation de procéder à des analyses détaillées et comparées pour ce qui concerne les installations de traitement

(incinération, traitement mécano-biologique, notamment) et de stockage des déchets ultimes à créer, au-delà d'une simple énumération et de la définition de leurs critères de localisation. Ces analyses devraient notamment porter sur les perspectives en termes de gisements, sur une approche fiable des contraintes et débouchés en aval, sur les impacts des installations pour la santé et l'environnement, sur la dimension économique comparée des alternatives et sur leur localisation possible ;

6- intégrer l'obligation de recenser l'ensemble des anciens sites de traitement ou de stockage de déchets désormais fermés, d'évaluer leurs risques, de définir les mesures correctrices ou de suivi à mettre en œuvre, et de préciser les collectivités ou groupements en charge du suivi ;

- impliquer davantage tous les acteurs concernés dans l'adoption et la mise en œuvre des plans :

7- prévoir que les projets de plans départementaux de gestion des déchets non dangereux (PPGDND) ne soient pas seulement portés à la connaissance des établissements publics de coopération intercommunale intéressés (comme le prévoit l'article R.541-20 du code de l'environnement) mais que toutes les communes et tous les EPCI concernés délibèrent, dans un délai fixé, pour rendre un avis devant être transmis au conseil général (ou régional) avant que celui-ci n'approuve le plan ;

8- promouvoir, si la situation locale le permet, la prise en charge du traitement des déchets ménagers et assimilés et la réalisation des installations y afférentes par une seule collectivité ou groupement (le département ou un syndicat mixte) ;

9- recenser les bonnes pratiques pouvant être proposées aux départements volontaires pour inciter et aider les collectivités ou groupements en charge de la gestion des déchets ménagers à mettre en œuvre les priorités définies par les plans départementaux ;

- Renforcer le suivi et l'évaluation des plans :

10- rendre obligatoire la mise en place à l'échelle de chaque plan départemental de gestion des déchets non dangereux (PPGDND), d'un observatoire chargé de suivre sa mise en œuvre, de recueillir les rapports élaborés par les collectivités et groupements et de réaliser, sur ces bases, des bilans annuels rendant compte de l'état d'avancement de l'ensemble des objectifs et actions prévues par le plan. Le financement de ces observatoires pourrait être assuré par une partie de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) concernant les déchets ou de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;

11- publier les bilans annuels des PPGDND, au plus tard à la fin de l'année N+1 ;

- Renforcer le rôle d'impulsion, de contrôle et d'arbitrage des préfets :

12- demander aux préfets d'intervenir afin qu'il soit remédié aux irrégularités encore existantes en matière de transferts de compétences qui suscitent des difficultés d'organisation du service public ;

13- demander aux préfets de dresser, en liaison avec l'autorité planificatrice, un état des lieux national de la gestion des déchets ménagers et assimilés incluant des analyses :

- de la pertinence de l'organisation intercommunale ;
- des difficultés concernant les installations existantes ou à créer ;
- de la répartition des installations existantes et des perspectives réalistes d'évolution des capacités à moyen terme, au regard de leur degré de saturation et de leurs possibilités d'extension ;
- de degré de réhabilitation des anciennes décharges ;
- de la conformité du contenu des plans départementaux existants aux objectifs nationaux et communautaires actuels.

Cet état des lieux permettrait aux préfets, appuyés par l'ADEME, dont le préfet de région est le délégué, d'identifier les situations les plus problématiques et de suivre au plus près la mise en œuvre effective de la procédure de révision des plans prévue par le paragraphe V de l'article 194 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 ;

14- renforcer les moyens du contrôle de légalité sur le contenu des plans ainsi que sur les décisions ultérieures prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets des collectivités, afin de s'assurer de leur compatibilité avec lesdits plans ;

15- élargir à la révision des plans départementaux les dispositions de l'article R.541-16 du code de l'environnement (qui permet aux préfets d'arrêter le plan en cas de carence des collectivités).

Chapitre II

Des coûts structurellement en hausse et insuffisamment maîtrisés

En dépit de données chiffrées encore lacunaires, le constat de coûts importants, structurellement en hausse et mal maîtrisés, s'impose.

I - La difficile mesure des coûts

La détermination des coûts du service public de gestion des déchets ménagers et assimilés constitue le point central de la recherche d'efficience et d'efficacité des services concernés.

Cette mesure des coûts se heurte toutefois à une logique économique qui rend difficile l'appréhension statistique des flux financiers liés aux déchets.

Du fait de la multiplicité des filières d'élimination, des acteurs et des financements, le recensement de toutes les dépenses de la collectivité territoriale responsable, avec en regard les différentes recettes dédiées au financement du service, n'est pas, dans la pratique, vérifié.

Selon leur nature économique, les charges et produits du service sont récapitulés dans le tableau ci-après :

CHARGES	PRODUITS		
Prestations extérieures (par exemple, transports, stockage de déchets ultimes, mais aussi coût de la valorisation de matériaux recyclables dont le prix est négatif)	Facturation à des tiers (industriels, hôpitaux, autres collectivités) d'une prestation de traitement de leurs déchets (ou au budget annexe assainissement de la même collectivité pour le traitement de ses boues de stations d'épuration)		
TGAP (taxe générale sur les activités polluantes, notamment la mise en décharge et l'incinération)	Valeur des produits ou sous-produits du traitement : matières recyclées dont le cours est positif, énergie (y.c. autoconsommée), compost, mâchefers, etc.		
Consommation de réactifs et d'énergie (y.c. électricité produite dans un incinérateur et autoconsommée)	Subventions		
Frais de personnel (charges fixes)	REOM	Redevance spéciale	Future TEOM avec part variable, ou redevance incitative également fixe / variable
Frais financiers (charges fixes)		TEOM	
Amortissements des installations de traitement et matériels de collecte (charges fixes)		Recettes du budget général	

Source : enquête 2011 de la Cour et des chambres régionales des comptes sur la gestion des déchets ménagers et assimilés

Ce tableau illustre la complexité des flux financiers liés au service. Il appelle plusieurs précisions.

Les flux financiers décrits ne portent que sur des produits et des charges de fonctionnement, et non sur des dépenses et recettes d'investissement. Les recettes d'emprunts, les dépenses d'équipements ou de remboursements d'emprunts sont exclues.

Ces flux portent, en outre, sur des montants d'inégale importance. En dépenses, les frais de personnel et d'amortissement des installations sont largement prédominants de même, en recettes, que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou la redevance du même nom (REOM).

Si les charges et produits sont rattachés au « service », celui-ci est généralement assuré par plusieurs entités : la collectivité territoriale ou

l'EPCI compétent pour la collecte, celui, souvent plus important, qui est compétent pour le traitement, ainsi que les entreprises chargées de l'exploitation de parties de ce service : usines de traitement, valorisation de déchets triés ou directement issus des collectes sélectives, déchèteries, notamment.

Or, il est courant que des recettes annexes (ventes de sous-produits, auto-consommation d'électricité, prestations pour tiers, etc.), dont le seul effet économique est de réduire le coût d'intervention de ces entreprises, n'apparaissent pas en comptabilité. Dans ces conditions, l'élaboration de statistiques à partir des seuls flux retracés dans les comptes des collectivités est de nature à minorer le montant réel des charges totales et des produits totaux du service.

Inversement, à partir des comptes de ces collectivités, des contractions de recettes et de dépenses doivent être pratiquées pour obtenir une photographie exacte des montants en jeu : contributions budgétaires de la part des collectivités qui perçoivent la taxe (TEOM) ou la redevance (REOM, souvent des communautés à fiscalité propre qui exercent la compétence collecte) au profit de celles (syndicats mixtes) à qui elles ont transféré le reste de leur compétence (traitement) ; prestations à titre onéreux d'une collectivité ayant des surcapacités pour le compte d'une collectivité en sous-capacité, etc.

Le fait de ne pouvoir prendre en compte de manière précise la totalité des charges et produits ci-dessus explique que seule une estimation très globale de la dépense nationale de gestion des déchets puisse être donnée.

La difficulté de mesurer statistiquement les flux financiers liés aux déchets est aggravée par l'absence de comptabilité analytique ainsi que, pour les services financés par la taxe (TEOM), de budget annexe « déchets » faisant apparaître l'ensemble des dépenses et des recettes du service. Il arrive que l'état spécial prévu pourtant par l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (obligation de publicité des budgets et des comptes) ne soit jamais présenté.

Dans le cas de la ville de Paris, le coût du service de collecte était évalué différemment d'une direction à l'autre. Par ailleurs le compte administratif ne distinguait pas, dans les charges de personnel, entre celles concernant la propreté et celles qui concernent la collecte. Cela s'explique notamment par le fait que les éboueurs effectuent à la fois des tâches de collecte et de nettoyage. Faute de comptabilité analytique, l'exacte affectation des charges du personnel au coût de la collecte en peut donc être réalisée. L'état spécial n'était pas, jusqu'en 2008, établi de façon cohérente, les charges étant comptabilisées

différemment d'une année à l'autre. Ces deux documents, élaborés par la direction des finances, ne permettaient pas, rapprochés du rapport annuel de la direction opérationnelle, d'assurer une information fiable sur les conditions de l'équilibre du service. Pour la même année, un document pouvait faire apparaître un excédent et un autre constater un déficit, du fait de l'absence de coordination entre deux services. Jusqu'à ce qu'un effort de mise en cohérence soit engagé en 2009 avec l'élaboration d'une méthode interne commune aux deux directions, les divergences entretenaient une incertitude sur le coût réel du service.

La méconnaissance des coûts peut être constatée aux deux niveaux interne et externe à la collectivité.

♦ La connaissance limitée de leurs coûts par les collectivités

La connaissance interne des coûts est lacunaire pour plusieurs raisons : absence de comptabilité analytique, délégation de compétences à des établissements publics de deuxième niveau, fluctuations annuelles importantes des recettes provenant de la vente des matériaux, difficultés de suivi en raison des évolutions permanentes des périmètres des services, nombreux coûts cachés comme la fiscalité des délégations de service public, ou encore dérive des avenants des marchés publics.

Dans ce contexte, les partenaires institutionnels de la filière de gestion des déchets ménagers et assimilés ont mis en place deux outils de détermination des coûts : « ComptaCoût » et « E-Coût ».

« **ComptaCoût** » est une méthode de comptabilité analytique initiée par l'ADEME en 2001, en partenariat avec des collectivités territoriales. Son utilisation permet d'extraire des informations nécessaires au renseignement d'un cadre homogène et standard d'expression des coûts de gestion du service public de gestion des déchets ménagers. Une version simplifiée a été développée.

L'objectif est de généraliser, à terme, le référentiel national sur les coûts de gestion des déchets, géré par l'ADEME et alimenté par les collectivités ayant opté pour la méthodologie, par ailleurs accessible par internet.

Grâce à cette méthode, le CALITOM (Charente), en possession de la photographie des coûts par flux de déchets, a pu établir, dès 2006, une projection quinquennale financière dans le cadre des débats d'orientations budgétaires.

De même, en termes d'optimisation des services, le bénéfice de l'analyse par « Compta Coût » a permis au SEMOCTOM (Gironde) de mettre en place des collectes sélectives en porte à porte et de réorganiser ses services en conséquence.

Selon l'ADEME, en janvier 2010, 500 collectivités avaient été formées à « ComptaCoût » : 205 communautés de communes, 182 syndicats, 72 communautés d'agglomération, 30 communes et 11 communautés urbaines.

Les collectivités ayant testé « ComptaCoût » cherchent majoritairement à le déployer et le taux d'abandon de ce logiciel semble faible.

A terme, son développement devrait permettre une amélioration de l'alimentation de la base de données par les collectivités, la possibilité pour chaque collectivité de se situer par rapport à un profil de collectivités défini (le périmètre de compétence des collectivités n'étant pas identique), et ainsi favoriser la création d'un réseau de collectivités formées capables de restituer entre elles les meilleures méthodes adoptées. La synthèse réalisée en 2011, qui constitue la deuxième édition du référentiel ADEME (sur les données 2007/2008), porte sur 111 collectivités représentant 8 millions d'habitants et permet de chiffrer au niveau national le coût de la gestion des déchets à 7 Md€, soit 109 euros par habitant.

« **E-coût** » est une base de données développée par Eco-Emballages. Ce logiciel n'est pas basé sur la comptabilité de la collectivité et repose sur l'inventaire de tous les moyens techniques et humains du service. Il définit un coût de référence non lié aux coûts réels des collectivités et s'appuie sur la connaissance du métier et des coûts unitaires des équipements et personnels utilisés. Il constitue une base d'analyse technico-économique de la filière, qui comporte néanmoins des insuffisances car certaines catégories de données sont remplies par défaut, sans capacité d'intervention du gestionnaire, et peuvent donc ne pas refléter la réalité économique de la collectivité.

♦ La difficile comparaison entre collectivités

Même avec des structures de tailles et de caractéristiques comparables, il est hasardeux d'établir des comparaisons entre collectivités en matière de collecte, notamment en raison des différences d'organisation du ramassage (fréquence du porte à porte, points de regroupements, points d'apports volontaires) et d'accès aux déchèteries.

Les nombreuses différences de périmètre géographique et institutionnel, les contraintes géographiques, l'absence de référentiel national malgré les démarches évoquées précédemment, ainsi que la possible absence de prise en compte des coûts d'investissement dans les coûts, rendent pratiquement impossible la comparaison des différents coûts de gestion des services de déchets ménagers.

La même difficulté affecte la connaissance des coûts en fonction des tonnages, du mode de traitement des déchets choisi, de l'importance ou non du tri sélectif, et de la part laissée à une gestion en régie, par marchés publics ou par délégations de services publics.

Les situations peuvent être très diverses selon les gisements, le périmètre des déchets pris en compte, les possibilités d'exutoires, les distances entre les centres de stockage des déchets ultimes et les quais de transfert, et le degré d'efficacité de la valorisation.

L'absence de méthode unifiée de calcul des coûts et d'indicateurs financiers partagés explique aussi en grande partie les disparités constatées d'une collectivité à l'autre, quel que soit le ratio analysé : tonnage par habitant, coût par habitant et coût de la tonne traitée.

Ces constats sont d'autant plus regrettables que la connaissance des coûts est fondamentale pour le pilotage du service de gestion des déchets et pour l'optimisation de l'exploitation optimale des installations dans un souci d'efficience et d'efficacité.

II - Le constat généralisé de l'augmentation des coûts et d'écart importants entre collectivités

A - Une forte augmentation

Quelles que soient les réserves dont il convient d'entourer les données statistiques utilisables pour la mesure précise du coût national des déchets, l'ensemble des indicateurs financiers, qu'ils proviennent de données locales, nationales ou internationales, révèlent une hausse structurelle et régulière des coûts des services de déchets ménagers.

Cette progression constante des coûts peut être évaluée à partir des données financières de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL). Ainsi le produit cumulé de la taxe (TEOM) et de la redevance (REOM) d'enlèvement des ordures ménagères a progressé de 60,6 % entre 2001 et 2008, alors que la population couverte par ces deux contributions n'est passée que de 93 à 95 % sur la même période.

Pour la seule taxe (TEOM), son produit par habitant a fortement progressé durant la période de référence, son taux augmentant de 19,2 %. Cette taxe représente près de 11% des recettes fiscales locales prélevées par les communes sur les ménages (5 Md€ pour des recettes fiscales globales de près de 46 Md€).

De nombreux facteurs structurels expliquent la progression des coûts : l'amélioration des prestations du service (augmentation des fréquences de collecte, multiplication du nombre de déchèteries, généralisation de la collecte sélective, meilleur tri etc.), les évolutions législatives et réglementaires, l'évolution des normes technologiques et environnementales (norme dioxine et DeNOx, norme compost, etc.), l'augmentation de la production de déchets liée à la croissance démographique et de la consommation, les insuffisances de la concurrence (manque d'exutoires, marchés locaux trop restreints).

Un triple constat sur les 150 collectivités examinées peut être dressé :

- les dépenses en fonctionnement des services de déchets ménagers et assimilés ont augmenté en moyenne de près de 30 % entre 2004 et 2008 ;
- les coûts de la collecte et du traitement des déchets ont, pour leur part, augmenté de 10 % ;
- les coûts en personnel représentent la plus forte augmentation avec une hausse de l'ordre de 40 %

Néanmoins, pour quelques collectivités, les coûts sont stables sur cette même période, tandis que d'autres enregistrent même des charges à caractère général en net recul du fait de leur adhésion à un syndicat.

Il n'a pas été possible de procéder à des comparaisons fiables entre les coûts privés et publics, faute de données comptables permettant de mesurer ces coûts pour des prestations comparables.

B - Des écarts importants entre collectivités

Des écarts significatifs apparaissent par ailleurs entre les collectivités, que l'approche des coûts soit fondée sur les montants de taxe (TEOM) ou de redevance (REOM) ou qu'il s'agisse d'une approche globale.

♦ **L'approche des coûts par les seules TEOM ou REOM met en effet en évidence d'importantes disparités nationales.**

Le produit de la taxe (TEOM) par habitant peut varier **du simple au triple, voire au-delà**, ce qui peut s'expliquer par le fait que, contrairement à la redevance (REOM), aucune obligation de couverture de 100 % des coûts ne pèse sur cette taxe. Selon le ministère chargé de l'écologie, pour 25 % des communes, la taxe (TEOM) est inférieure à 58 euros/habitant et pour 25 % supérieure à 92 euros.

Les disparités existent également, mais dans une moindre mesure, si l'on prend en compte le produit de la redevance (REOM) par habitant pour les collectivités qui l'appliquent : de 100 euros/habitant pour le SMICTOM d'Alsace centrale (Bas-Rhin) à 65 euros/habitant pour le SMIRGEONES (Sarthe).

La consolidation en moyenne des données recueillies à partir de l'échantillon examiné lors de l'enquête met également ainsi en évidence que le montant annuel moyen de la taxe (TEOM) ou de la redevance (REOM) perçu par habitant (produit annuel de la TEOM ou de la REOM divisé par la population) est très variable selon la strate démographique des collectivités : 81 euros/habitant pour les collectivités appartenant à la strate de 50 000 à 100 000 habitants, contre seulement 23,63 euros/habitant pour la strate supérieure à 200 000 habitants, ce qui ne peut naturellement signifier que les coûts par habitant varieraient dans de telles proportions.

♦ **Le même constat de l'existence de disparités très significatives à l'échelon national s'impose dès lors que l'on tente une approche globale des coûts, qu'il s'agisse du coût global TTC par habitant ou du coût global TTC par tonne (collecte + traitement).**

Pour l'année 2008, la moyenne de l'échantillon des collectivités étudiées dans le cadre de l'enquête de la Cour et des chambres régionales des comptes ressort à 98,60 euros par habitant (euros/hab.)²⁷.

Mais les ratios relatifs au tonnage des déchets collectés par habitant, au coût global TTC du service par habitant et au coût global TTC par tonne présentent des disparités très significatives et il est difficile de définir une cohérence entre les données et d'en tirer une quelconque conclusion.

Tout au plus, peut-on considérer l'impact de la vocation touristique ou balnéaire de certaines collectivités, notamment dans le sud de la France, sur les quantités de déchets collectés par an et par habitant. La

²⁷ Coût complet (collecte + traitement).

population estivale entraîne en effet une augmentation de la quantité de déchets produits, nécessite une intervention accrue du service de collecte et de traitement des déchets, et par conséquent, peut générer une augmentation du prix du service par habitant, coût supporté dans sa plus grande majorité par les résidents. Pour autant, cette spécificité ne saurait constituer le seul élément justificatif des écarts de coûts constatés.

En outre, la consolidation réalisée sur les 150 collectivités examinées par la Cour et les chambres régionales des comptes fait apparaître que les petites collectivités (inférieures à 50 000 habitants) affichent un prix par habitant et un prix à la tonne plus important que les plus grandes (supérieures à 200 000 habitants).

Ce constat n'est toutefois pas corroboré par les dernières données du référentiel sur les coûts de l'ADEME ; il en ressort une moyenne de coûts (coût HT pour l'ensemble des déchets, aides et recettes déduites) en milieu rural moins élevée de l'ordre de 22 % par rapport à la moyenne du panel global, et ce aussi bien pour les coûts à la tonne (126 euros/tonne en milieu rural contre 161 euros/tonne pour le panel global) que pour les coûts par habitant (71 euros/habitant en milieu rural contre 91 euros/habitant pour le panel global).

Indépendamment de la spécificité du secteur rural et de l'approche financière retenue (coût TTC ou HT, aides et recettes déduites ou non), de tels écarts confirment l'existence de disparités très significatives à l'échelon national ainsi que les difficultés à bien cerner statistiquement les flux financiers liés aux déchets et à établir des comparaisons, à périmètre identique, entre collectivités. Ils témoignent aussi de l'insuffisance des données analytiques en matière de coûts de gestion des déchets.

III - Une maîtrise insuffisante de l'évolution des coûts

Les coûts du service des déchets ménagers et assimilés progressent avant tout parce qu'ils sont mal maîtrisés par les collectivités, de nombreux facteurs échappant à leur contrôle. Intervient là, en premier lieu, la question essentielle de l'exploitation optimale des équipements structurants. D'autre part, les collectivités et leurs groupements rencontrent de réelles difficultés dans leurs relations avec leurs prestataires privés. D'autres facteurs interviennent aussi pour expliquer la

croissance des coûts, comme l'organisation de la collecte et du travail ou l'évolution des normes.

A - L'exploitation optimale des équipements structurants

Le choix des équipements de traitement structure nécessairement toute l'organisation de la filière. Il détermine aussi la qualité de la gestion du service et en conditionne largement les coûts.

Un nombre moins élevé d'équipements structurants a été réalisé au cours de la période récente.

Le rapport public annuel de la Cour des comptes pour 2002 comportait de nombreuses observations critiques à fort enjeu financier sur des opérations de construction d'usines de traitement, souvent des incinérateurs, impliquant parfois des technologies innovantes. L'échéance de juillet 2002 au-delà de laquelle ne pouvaient plus être enfouis que des déchets ultimes avait alors concentré nombre d'opérations importantes sur la période antérieure.

Pour la période 2002-2008, la Cour et les chambres régionales des comptes ont au contraire observé une nette régression des errements précédemment relevés à l'occasion des créations de grands équipements. Ce constat ne fait que traduire la quasi-disparition de ce genre d'opérations, soit du fait d'une réduction logique du besoin d'équipements nouveaux à la suite de l'effort exceptionnel de la période précédente, soit parce que la reconstruction sur place est pratiquement devenue la seule possibilité d'action admise par les riverains.

Seules les grandes agglomérations se trouvant en contravention avec l'esprit de la loi de 1992 en recourant encore massivement à la mise en décharge en 2002, ont construit depuis lors des installations de traitement des ordures ménagères résiduelles (incinération, stabilisation mécano-biologique, méthanisation, notamment). Elles ont dû, pour cela, affronter des oppositions déterminées, ou prendre de grandes précautions pour les apaiser.

Cependant, certaines extensions de capacité ont pu être réalisées, et des travaux importants de mises aux normes ont été imposés par l'édiction de seuils beaucoup plus faibles pour les émissions de polluants dans les effluents gazeux ou liquides des usines. Quant aux démolitions d'incinérateurs sans reconstruction (deux exemples relevés en Bretagne), elles ont essentiellement concerné des unités de petite taille qui présentaient les risques les plus élevés de non-respect de ces normes.

Enfin, notamment en raison d'incitations ayant pris plusieurs formes (taux de TGAP différenciés, tarifs réglementés de rachat de l'électricité, aides de l'ADEME à l'investissement), toutes ces opérations ont favorisé l'installation d'équipements de valorisation énergétique (échangeurs de chaleur et raccordements à des réseaux de chauffage urbain, groupes turbo-alternateurs, unités de conditionnement de sous-produits qualifiés de « combustibles issus de déchets »).

Des incertitudes persistent sur le dimensionnement des équipements.

Compte tenu de la durée nécessaire pour monter une opération concernant un équipement structurant et de la future durée de vie de cet ouvrage, son dimensionnement doit être soigneusement évalué a priori, ce qui peut se révéler compliqué, comme le montrent les exemples suivants.

De 2002 à 2004, la communauté d'agglomération de Chambéry Métropole (Savoie) a commandé plusieurs études pour définir la capacité de l'usine d'incinération (UIOM) qu'elle devait rénover. Soucieuse d'éviter de l'augmenter de 92 000 à 136 000 tonnes comme le prévoyait le plan départemental, elle a décidé de limiter la nouvelle capacité à 115 000 tonnes au prix d'un effort important de réduction du besoin d'incinération (développement des collectes sélectives, actions auprès des industriels), avec, pendant les périodes d'arrêt technique, un recours à la sous-traitance à une usine voisine pour l'incinération de 15 000 tonnes. En 2008, lorsqu'il a été remis en service, l'incinérateur est apparu, contrairement à toutes les attentes, nettement surdimensionné du fait d'un très large succès des campagnes en faveur du tri et d'un faible tonnage de déchets industriels banals (DIB) lié à la crise. Seuls un élargissement de son bassin versant et une renonciation aux perspectives d'agrandissement de l'usine voisine, ont permis de rapprocher les tonnages reçus de la capacité nominale de l'incinérateur de la communauté d'agglomération.

Une surcapacité a également été constatée à l'unité de valorisation énergétique (UVE) du SITTOMAT de Toulon (Var), conçue à l'origine pour l'incinération de plus de 270 000 tonnes de déchets ménagers par an, et qui n'en aura reçu que 229 717 tonnes/an entre 2003 et 2008. Là encore, la mise en place de collectes sélectives, du compostage, de déchèteries, ainsi que le refus d'incinération des déchets industriels et commerciaux, en sont les principaux facteurs explicatifs. Des apports de résidus ont alors été acceptés en provenance des armées, des hôpitaux, de certains organismes privés, et des refus de tri des collectes sélectives, permettant de limiter la surcapacité à 5 % en moyenne.

Pour limiter ces surcapacités, l'acceptation de clients privés industriels apportant des déchets assimilables aux déchets ménagers

(déchets industriels banals ou DIB), constitue une variable d'ajustement pour éviter les vides de fours, se rapprocher le plus possible du taux de remplissage de 100 % et permettre l'équilibre financier, compte tenu de la très grande part des frais fixes dans l'exploitation de ces équipements (amortissements et frais financiers, frais de personnel, notamment) et de la part croissante des recettes de vente d'énergie.

Ainsi, pour le syndicat mixte Entre Pic et Etang (SMEPE, Hérault) et son délégataire, l'enjeu principal est la quantité d'apports extérieurs qui permet au syndicat de faire baisser son coût unitaire grâce au droit d'usage. Les déchets apportés par les tiers représentent en effet le quart environ du tonnage traité.

Les changements de modalités d'exploitation des installations et les différents problèmes techniques qu'elles peuvent supporter ont également des conséquences.

Ce fut par exemple le cas du SMICTOM d'Alsace centrale (Bas-Rhin), dont le centre de tri mis en œuvre en 1994 affiche une capacité de 23 000 tonnes par an. Son taux d'exploitation entre 2002 et 2006 était de 46 %. Le centre était donc largement en sous-exploitation. Or, cette situation ne résultait pas d'un problème de planification mais de la décision de reprendre la collecte du verre en apport volontaire (car le tri était jugé trop dangereux) ainsi que de la stagnation des volumes collectés en collecte sélective. Le coût de cette sous-activité a ainsi été évalué à 511 721 euros en 2006 et a conduit le SMICTOM à engager une étude d'optimisation du tri des déchets recyclables permettant de préconiser des mesures de nature à réduire dans le futur les coûts du centre de tri. De nouveaux dispositifs de collecte ont ainsi été mis en œuvre en 2009, conduisant à une amélioration du tri, et il est prévu de moderniser le centre de tri pour en optimiser encore le fonctionnement et réduire les coûts.

Le cas du SIVALOM Nord-Finistère est également intéressant car il concerne la qualité du produit fini issu du compostage d'ordures ménagères. L'activité de l'usine de compostage de Saint-Eloi a été interrompue le 31 octobre 2008 en raison de la trop grande quantité d'impuretés (verres et plastiques) présentes dans le produit fini. Le durcissement de la réglementation en la matière (norme NFU 44051 applicable au 28 février 2009) a conduit par la suite à utiliser cette usine comme simple centre de transfert.

Des problèmes techniques sont parfois à l'origine de la difficulté à exploiter de manière optimale les équipements structurants.

Tel est le cas du SMICTOM du nord de l'arrondissement de Redon (Ille-et-Vilaine), dont les déchets résiduels étaient traités prioritairement dans l'usine d'incinération tandis que d'importants tonnages ont dû malgré tout être enfouis pour des raisons techniques. Chaque tonne enfouie s'est ainsi traduite par une perte de l'aide à la valorisation énergétique d'environ 5 euros/tonne, sans doute compensée par le plus faible coût de l'enfouissement par rapport à l'incinération.

Décidée par une délibération de la communauté d'agglomération de Montpellier (CAM ; Hérault) du 29 septembre 2003, la construction de l'unité de traitement des déchets par méthanisation AMETYST visait à pallier le déficit d'exutoires pour les déchets de l'agglomération. L'unité devait atteindre à terme une capacité de traitement de 203 000 tonnes de déchets par an (170 000 tonnes d'ordures ménagères résiduelles [OMR] et 33 000 tonnes de bio-déchets), une production annuelle de 24 000 tonnes de compost d'OMR et de 4 000 tonnes de compost de biodéchets, ainsi qu'une production de biogaz permettant de générer 30 000 MWh par an d'électricité.

Depuis sa mise en service en juillet 2008, l'unité de méthanisation a connu de très nombreux dysfonctionnements, certains dus à plusieurs défauts de conception de l'installation : très importantes nuisances olfactives, alors que le site a été implanté dans un environnement urbanisé, pullulement de mouches, capacités d'exploitation altérées par la mauvaise qualité du tri en amont, multiples accidents du travail liés notamment à un défaut du système de ventilation, difficultés de fonctionnement des digesteurs, incendie en septembre 2010 dans le local de déshydratation des digestats, provoqué par un court-circuit électrique, entraînant une forte réduction des capacités de l'usine. Celle-ci fonctionne aujourd'hui à hauteur de 65 % de ses capacités, comme un simple quai de transfert.

Ces dysfonctionnements expliquent le fonctionnement en mode dégradé de l'installation qui est encore loin d'atteindre les performances initialement affichées, de même que le retard constaté pour la réception de l'usine par la communauté d'agglomération de Montpellier, encore attendue à ce jour. Dans ces conditions, les nuisances imposées aux riverains et la nécessaire mise aux normes de l'installation ont nécessité d'importants travaux complémentaires, pour un coût de 13,67 M€ HT à la charge de la communauté d'agglomération.

La réalisation de cette unité de méthanisation a été particulièrement onéreuse. Alors que l'enveloppe financière prévisionnelle s'établissait à 57 M€ HT en septembre 2003 (marché de définition du projet et réalisation de l'équipement), le coût total de l'usine atteint 87,9 M€ HT, dont 3,4 M€ HT d'achats de terrains, 2,9 M€ HT

d'assistance à maîtrise d'ouvrage et 81,6 M€ HT pour la construction (en intégrant les travaux supplémentaires), soit un dépassement de plus de 54 % de l'enveloppe financière initiale.

Il arrive également qu'une combinaison de plusieurs problèmes affecte la rentabilité d'une installation. Tel a été le cas de l'unité de traitement des ordures ménagères du syndicat intercommunal du lac d'Annecy (SILA ; Haute-Savoie). La réduction des tonnages à incinérer par habitant - signe du succès des collectes sélectives combiné à la crise économique - et l'arrêt des apports des bassins d'Albertville et de Chambéry à la suite de la reprise du fonctionnement de son usine, après rénovation - ont généré des « vides de four » faisant augmenter le coût à la tonne des déchets. La capacité du SILA étant de 110 000 tonnes par an, seules 90 000 tonnes par an étaient traitées et un des trois fours ne fonctionnait que 30 % du temps (en attendant, pour être rallumé, que la fosse soit pleine). Le syndicat a récemment décidé d'arrêter un des fours, tout en prévoyant d'améliorer la valorisation énergétique des installations restantes et en maintenant son engagement en faveur des collectes sélectives.

La difficulté d'une exploitation optimale des équipements structurants peut ainsi résulter de faits générateurs extérieurs, dont la prévisibilité n'est pas évidente, avec un impact important sur les coûts.

B - La maîtrise par les collectivités et leurs groupements de leurs prestataires privés

En cas de gestion directe, mais surtout en gestion déléguée, l'autorité organisatrice du service public se doit d'exercer son pouvoir de contrôle en vue notamment d'une meilleure maîtrise des coûts. Elle est tenue d'informer l'assemblée délibérante par le rapport annuel sur le coût et la qualité du service public ainsi que les usagers représentés au sein de la commission consultative des services publics locaux.

Un contrôle généralement insuffisant.

De nombreux exemples ont été relevés en ce sens comme celui de la communauté des communes du Sud de la Réunion, de la commune de Dugny (Seine-Saint-Denis) ou du SIMIGEDA (Savoie) dont les marchés de collecte ou de transport comportent plusieurs clauses contractuelles précisant les contrôles à effectuer par la collectivité sur son partenaire. Or, aucune procédure efficace de suivi des prestations de ce dernier n'a été mise en place.

Le syndicat mixte d'élimination des déchets de l'arrondissement de Rouen (SMEDAR ; Seine-Maritime) a été conduit à accueillir dès l'origine

des apports autres que ménagers. Néanmoins, si le syndicat a bien la maîtrise de l'accueil des camions pour la comptabilisation des déchets entrants, il n'assumait pas jusqu'en 2008 cette fonction en permanence (entre 20 heures et 6 heures, et le week-end), alors que l'exploitant avait, lui, l'obligation constante de les accueillir. Désormais, il lui est permis d'assurer un pilotage permanent et une surveillance constante des apports qui peuvent comprendre des déchets ne répondant pas aux normes d'incinération.

Les contrôles des pesées réalisés en 2009 par le syndicat mixte Bil Ta Garbi dans les déchèteries de la communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (Pyrénées-Atlantiques) ont mis en évidence d'importantes surfacturations par la société en charge du traitement des encombrants. Outre la révision des tonnages facturés sur plusieurs exercices, le prestataire privé a été contraint de verser au syndicat une indemnité transactionnelle de 630 470 euros au titre du préjudice causé.

Lors de l'arrêt de son usine pour mise aux normes, la communauté d'agglomération Chambéry Métropole (Savoie), a passé des marchés « d'exportation » de ses matières excédentaires pour un montant de l'ordre de 18 M€. Le groupement titulaire a acheminé les déchets, non vers les sites envisagés à l'origine comme étant les plus économiques, mais vers d'autres exutoires, plus coûteux et lui appartenant, ce qui a conduit la collectivité à réagir en invitant le groupement à privilégier les sites où les coûts étaient moins élevés. Le résultat d'exécution du marché a été un coût à la tonne de 123,1 euros contre une garantie à 121,8 euros, elle-même supérieure à la valeur moyenne de 111,14 euros par tonne ayant permis au groupement prestataire d'être moins-disant.

Des comptes-rendus lacunaires.

Les rapports des délégataires sont codifiés par l'article L.1411-3 du code général des collectivités territoriales qui prévoit la présentation d'un compte rendu financier et d'un compte rendu technique de l'exploitation.

Mais malgré les évolutions réglementaires récentes, comme le décret n° 2005-236 du 14 mars 2005 précisant le contenu du rapport annuel que doit présenter le délégataire de service public local, nombre d'observations formulées par les chambres régionales des comptes ont encore trait à l'inexistence, ou aux lacunes, du compte-rendu annuel.

Ce constat est d'autant plus regrettable que la mise à disposition de la collectivité des informations précisées par ce décret est de nature à lui permettre de procéder aux vérifications nécessaires au suivi de l'exécution conforme du contrat conclu avec son partenaire, et de relever des insuffisances ou anomalies à même de motiver toute demande de justifications.

Pour exercer sa mission, le syndicat intercommunal de valorisation et de recyclage thermique des déchets de l'est Anjou (SIVERT ; Maine-et-Loire) a conclu une délégation de service public (DSP), adossée à un bail emphytéotique de 20 ans. Les informations produites au SIVERT par son délégataire ne garantissaient pas toute la transparence requise par le code général des collectivités territoriales : certaines informations n'étaient pas disponibles, tandis que l'absence d'un certain nombre d'éléments extracomptables à produire par le délégataire à l'appui des comptes rendait difficile l'appréciation de l'équilibre général du contrat.

Dans le cas du syndicat mixte pour le traitement des ordures ménagères et autres déchets de Montauban (SIRTOMAD ; Tarn-et-Garonne), le compte rendu technique et financier du délégataire ne précise pas les modalités d'imputation des charges de structure, comme le prévoient pourtant les dispositions de l'article R. 1411-7 du CGCT, ce qui empêche une complète appréciation de l'équilibre financier du service.

Dans le cas de la communauté urbaine de Brest (Finistère), le montage contractuel complexe mis en place rend difficile le contrôle du délégant sur chacune des deux entreprises concernées. Les contrats ne contiennent, pour l'unité de production d'énergie, aucune contrainte d'objectif, ni quantitatif, ni qualitatif. Aucune clause ne traite des relations financières et opérationnelles entre ces entreprises et les comptes-rendus annuels ne permettent pas l'exacte connaissance des dépenses et recettes.

Toujours dans le Finistère, le syndicat intercommunal pour l'incinération des déchets du Pays de Quimper (SIDEPAQ), contractant pour l'exploitation de l'usine d'incinération (UIOM), a mal maîtrisé les flux financiers le liant avec l'entreprise. Il devait bénéficier, contractuellement, d'une rétrocession de recettes d'électricité, des recettes de traitement des déchets industriels banals, d'une redevance de mise à disposition des installations et des recettes de commercialisation des sous-produits. Le syndicat n'a pris que tardivement, à proximité de l'échéance du contrat, la décision de confier à des cabinets spécialisés l'examen des comptes de l'exploitant entre 2004 et 2008. Ce travail, s'il a mis à jour une perte de recettes de 200 550 euros sur les ventes d'électricité pour les années 2006 à 2008, n'a pu aboutir qu'à des réajustements tardifs.

De bonnes pratiques ont cependant été relevées.

L'enquête a mis en évidence des exemples de contrôles efficaces, comme celui exercé par le SMICTOM du nord de l'arrondissement de Redon (Ille-et-Vilaine) sur la facturation des prestations : ce syndicat n'a pas hésité à réclamer la compensation de ses pertes sur les aides à la collecte de matériaux recyclables à l'exploitant de son centre de tri, fermé temporairement pour cause de travaux.

De plus, ce même syndicat a imposé des pénalités à certains de ses prestataires défaillants pour cause de dysfonctionnement ou d'absence d'ouverture des déchèteries ou, en matière de collecte, de défaut d'information sur les jours de ramassage et sur les plans des circuits, et de retards dans la mise en place des bacs. Ces pénalités, sur neuf mois de 2008, ont représenté près de 120 000 euros.

Le respect des règles de la concurrence.

Dès lors qu'elle recourt à des services extérieurs, l'autorité organisatrice est tenue de respecter les principes de mise en concurrence inscrits dans les droits communautaire et national.

L'un des principaux risques juridiques porte sur le non-respect des règles de mise en concurrence lors de l'attribution des contrats. Il s'ensuit souvent une hausse des coûts.

Le SMICTOM du nord de l'arrondissement de Redon (Ille-et-Vilaine) a ainsi passé un marché de collecte et de traitement dans des conditions telles que, lors de la mise en concurrence, les offres ont été élaborées sur la base de l'organisation alors existante, plaçant le titulaire du contrat, connaissant parfaitement le schéma de collecte, en situation favorable par rapport à ses concurrents. Les modalités de passation du marché de collecte ont donné lieu à un référé précontractuel qui a conduit à l'annulation d'une partie de la procédure et à une condamnation du SMICTOM à indemniser l'entreprise évincée.

Dans le cas du syndicat mixte pour le traitement des ordures ménagères et autres déchets de Montauban (SIRTOMAD ; Tarn-et-Garonne), la procédure de renouvellement de la convention, pourtant conforme aux textes, n'a pas permis de mise en concurrence effective, un seul candidat s'étant déclaré, privant ainsi le syndicat d'une position plus favorable pour conduire la négociation de la convention. Les prix unitaires à la tonne ont connu une augmentation substantielle après le renouvellement de la délégation.

L'allotissement du marché est, en principe, un des moyens de stimuler la concurrence. La réalité peut cependant se révéler différente : ainsi, l'allotissement de la collecte par la ville de Nîmes (Gard), en 2003, a conduit à un doublement du coût, du fait des choix effectués en matière de prestations et de zonage, ainsi que d'une attribution de prestations associées (nettoiemnt) qui a accru inutilement la complexité de l'opération et nui à sa transparence. Lors du renouvellement du marché en 2007, une baisse de 8 % des coûts a cependant été observée, la conjoncture étant différente.

La modification substantielle de l'équilibre du contrat initial dans le temps.

La conclusion d'avenants successifs peut modifier substantiellement l'équilibre initial du contrat, comme cela a été souvent constaté.

Cette succession des avenants peut intervenir à un rythme rapide. Ce fut le cas du syndicat mixte Entre Pic et Etang (SMEPE ; Hérault), dont le contrat de 1995 a été modifié six fois entre 1997 et 2000, une nouvelle série de 4 avenants ayant été observée de 2003 à 2007.

Si cette succession d'avenants a pu être justifiée par des mises aux normes techniques et la définition de la redevance due par le syndicat à l'exploitant, elle a aussi mis fin à un contentieux entre le titulaire originel du contrat et son successeur, après arbitrage du préfet. Mais elle a conduit à un autre contentieux devant le juge administratif, notamment sur le traitement des mâchefers, l'effet des effluents liquides sur l'environnement et le traitement des fumées, ainsi qu'à un conflit entre le syndicat et son prestataire pour le calcul de la redevance annuelle forfaitaire, et à des surcoûts (hausse de la redevance annuelle de 5,21 euros/tonne, prise en charge des analyses de polluants).

La question des biens de retour et des dépenses de gros entretien

En cas de délégation, la question de la propriété des biens (biens de retour remis gratuitement au délégant, biens de reprise utiles au fonctionnement sans lui être indispensables et biens propres de l'exploitant, tels une flotte de véhicules banals ou des logiciels bureautiques courants) est une question primordiale : si elle est mal prise en compte par le contrat, le risque de contentieux est fort, tant lors de l'exécution du contrat qu'à son échéance, ou peu avant celle-ci.

Ainsi, le SMEPE (Hérault) a contracté en 1995 avec une entreprise, sans faire référence à des biens de reprise ou propres ni identifier précisément les biens de retour dans une annexe spécifique du contrat.

Face à un tel constat de carence des textes contractuels, il a été recommandé au syndicat de faire préciser contractuellement la nature des biens constitutifs de l'usine, aussi bien pour répondre aux exigences du décret n° 2005-236 du 14 mars 2005 (doit être joint au rapport annuel du délégataire « un inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour et de reprise du service délégué ») que pour éviter tout contentieux en fin de bail.

Un autre point crucial est constitué par les clauses d'entretien et de renouvellement des installations. Pour le syndicat mixte de traitement des déchets ménagers et assimilés du bassin Est (Pyrénées-Atlantiques), le contrat prévoit le versement annuel au délégataire d'un montant forfaitaire pour le gros entretien et le renouvellement d'une usine d'incinération, dont le montant des versements cumulés s'établissait fin 2008 à 16,6 M€. Or, l'exploitant n'avait alors utilisé que 9,8 M€ pour les travaux, plus de 6,5 M€ étant conservés par ce prestataire.

En outre, le contrat comportait des clauses qui, sous l'apparence d'un intéressement incitant le délégataire à veiller en permanence à limiter l'usure et la dégradation des matériels, étaient en réalité peu incitatives à l'exécution des travaux nécessaires. En effet, si à l'issue du contrat, l'état des recettes et dépenses relatif au gros entretien dégageait un solde positif, le délégataire serait autorisé à en conserver la totalité ; à l'inverse, si le solde était négatif, il resterait à sa charge. Cette clause d'équilibre était au surplus peu opérationnelle en l'absence de contrôle vigilant du syndicat.

C - Les autres facteurs de croissance des coûts

Les collectivités font face à la nécessité d'améliorer leurs coûts de gestion, mais elles peuvent se heurter à des difficultés d'organisation, comme la rationalisation des tournées ou l'organisation sociale de l'activité. Il existe d'autres facteurs de coûts dont les collectivités n'ont pas la maîtrise.

♦ **Pour les collectivités, l'une des difficultés majeure concerne l'organisation et surtout la rationalisation de la collecte dont l'optimisation n'est pas toujours évidente.** Les évolutions de population, celles de la superficie des zones urbaines entraînent une augmentation des déchets à collecter, mais la praticabilité des voies, les kilométrages variables entre les tournées rendent délicate l'adéquation entre un service public efficace et des coûts modérés.

L'île de la Réunion connaît particulièrement ces problèmes : la croissance de la population, l'étalement urbain important, l'extension de la collecte des déchets verts et des encombrants justifient l'augmentation de la fréquence des collectes.

En raison des caractéristiques géographiques spécifiques de l'île, la typologie de ses voies routières est complexe et sa superficie est importante (le réseau routier collecté est de 1 500 km). Les collectivités ont donc recours à des moyens de collecte diversifiés et leur remise en cause pour des motifs de coûts de gestion serait de nature à nuire à la qualité du service public.

Afin de répondre à l'exigence d'amélioration des coûts de gestion, certaines collectivités comme Saumur, via la société d'économie mixte Agglo-Environnement (Maine-et-Loire), ont mis en place un contrôle interne sur l'utilisation des véhicules. Le kilométrage, la consommation de carburant, ainsi que les heures de tournées sont relevés régulièrement et contrôlés, mais la mise en service d'un système de suivi satellitaire a été jugée trop onéreuse.

Toujours dans le même but d'améliorer ses coûts de gestion, la société d'économie mixte a cessé de différencier la fréquence des collectes entre l'été et le reste de l'année. Par ailleurs, la collecte sélective en points d'apport volontaire a été préférée à la collecte sélective en porte-à-porte (la collecte ne passe pas dans toutes les rues et un seul agent est mobilisé pour relever la colonne). Enfin, la fréquence de collecte a été réduite à un passage par semaine en dehors de l'hypercentre de la ville de Saumur.

Au sein de la communauté d'agglomération de Metz Métropole (Moselle), les tournées varient de 35 km par jour en centre-ville à 55 km dans la proche banlieue et à 70 km dans les communes rurales. Par ailleurs, le coefficient de remplissage des bennes de collecte n'est que de 60 à 70 %.

De plus, pour évaluer l'efficacité des tournées, la communauté d'agglomération ne peut procéder à des contrôles rigoureux des procédures de pesée car elle ne dispose ni de l'application informatique ni de l'interface appropriées. Le seul outil de contrôle existant est un système de tickets « papier » de pesée délivrés à la bascule de l'usine de traitement des déchets. Le passage à un contrôle informatisé permettrait d'améliorer les coûts de gestion.

♦ Les modalités d'organisation du travail constituent également un facteur de coût non négligeable.

Les services publics de collecte des déchets ménagers et assimilés ont la double caractéristique de mobiliser une forte présence syndicale et d'appliquer le régime du « fini-parti ». Il s'agit du principe selon lequel, lorsque l'agent a terminé sa collecte, il peut quitter son poste sans avoir nécessairement effectué les 35 heures payées par la collectivité.

A partir d'un comptage annualisé, si les agents travaillent plus que le nombre d'heures théoriques prévues, les heures supplémentaires sont payées. Dans le cas contraire, le compteur est remis à zéro en fin d'année. Ce dispositif est donc très favorable aux agents et coûteux pour la collectivité.

Le système du « fini-parti » comporte de nombreux inconvénients : il encourage parfois une mauvaise qualité du travail rendu, augmente le risque d'accidents et consacre une certaine iniquité par rapport aux autres agents municipaux.

Dans ces conditions, le maintien de ce système doit conduire les collectivités qui l'appliquent à vérifier périodiquement que les tournées représentent des charges de travail raisonnablement proches d'un plein temps et équilibrées entre tous les salariés. La mise en place des collectes sélectives, notamment en apport volontaire, nécessite particulièrement de tels rééquilibrages.

Les services de gestion des déchets ménagers connaissent plus généralement des difficultés d'organisation liées à l'absence de toute gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ainsi qu'à la difficulté de reclassement des agents.

Etant donné la spécialisation de l'activité et l'absence de polyvalence des postes, dès lors que les aptitudes physiques de l'agent ont disparu, il existe peu de débouchés. Or, la moyenne d'âge de l'arrêt des activités physiques dans cette branche est de 39 ans, pour les chauffeurs comme pour les « ripeurs » (agents qui manipulent les bacs et conteneurs sur la voie publique).

Compte tenu des particularités des métiers relatifs aux déchets ménagers, les questions relatives à la salubrité du travail et l'absentéisme sont les points les plus souvent évoqués lors des réunions de comités techniques paritaires. Une part importante des discussions porte sur la question des longues maladies et des maladies professionnelles liées aux conditions de travail.

A titre d'exemple, le SMICTOM d'Alsace centrale (Bas-Rhin) chiffre le coût global de l'absentéisme à 544 500 euros par an.

Bien souvent, les collectivités trouvent une solution managériale dans l'attribution (ou non) de primes pour répondre au problème de l'absentéisme. Le règlement des indemnités d'astreinte et des indemnités pour travaux insalubres s'appuie sur dans un cadre réglementaire strict prévoyant l'établissement d'une liste des emplois concernés, des cas concernés, des modalités d'organisation et de toute autre obligation de travail effectif ou d'astreinte.

L'astreinte est, pour sa part, clairement définie comme la période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile (ou à proximité) afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration, la durée de cette intervention étant

considérée comme du temps de travail ainsi que, le cas échéant, le déplacement aller et retour sur le lieu de travail.

Parfois, les versements d'astreintes peuvent devenir abusifs. Le SMICTOM de l'agglomération pointoise (Guadeloupe) a vu les astreintes passer en une année de 19 000 à 80 000 euros, pour dépasser ensuite les 100 000 euros, alors même que le contexte justifiant leur mise en place avait disparu. Elles ont, depuis lors, été supprimées.

En outre, de nombreux versements irréguliers ont été relevés, dont celui de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) qui ne peut être attribuée que dans des situations bien particulières.

De même, le versement de la prime technique de l'entretien des travaux et de l'exploitation est parfois irrégulièrement effectué. Cette prime doit être versée uniquement à des contrôleurs de travaux affectés sur certains postes dont les particularités sont fixées par arrêté ministériel.

Enfin, pendant la durée des congés maladie, certaines primes liées exclusivement à l'exercice des fonctions, ainsi que l'intégralité des traitements au-delà des 12 mois de congés longue maladie, sont parfois abusivement maintenues.

A toutes ces difficultés d'organisation du personnel et du travail, les collectivités répondent par un renforcement de l'encadrement de proximité. Elles ouvrent des recrutements supplémentaires de cadres et tentent de renforcer les équipements et les réponses en formation en hygiène et sécurité.

♦ L'évolution des normes constitue un autre facteur de coût qui échappe aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

La faiblesse de la prospective en matière de gestion des déchets, l'incertitude des élus à confirmer la pérennité de certains équipements et donc la validation des travaux à engager, les délais importants pour retenir une stratégie sous prétexte de révision du plan départemental, ainsi que le renouvellement de marchés sans étude préalable d'optimisation malgré les enjeux financiers et l'exigence de mise en concurrence, sont autant de facteurs qui entravent la capacité des collectivités à prendre en compte ou à anticiper les impacts financiers de l'évolution des réglementations et des normes, ainsi que les risques contentieux qui en résultent.

Ainsi, le syndicat mixte Entre Pic et Etang (SMEPE ; Hérault) a procédé à l'installation de mécanismes de détection de la radioactivité, d'auto-surveillance des rejets gazeux et d'automatisme de coupure de l'installation d'incinération. Ces mises en conformité ont été suivies par de nouvelles mises aux normes concernant les émissions d'oxydes

d'azote. Enfin, a été installé le nouveau traitement catalytique des fumées (remplaçant le système de lavage actuel), destiné à mettre fin aux rejets aqueux de l'usine, réduisant ainsi l'impact sur les eaux environnantes.

Au total, le surcoût d'exploitation ressort à 9 euros/tonne (hors taxe), pour un investissement estimé à 12,5 M€. Sur 4 ans, le coût de la tonne est passé ainsi de 76,28 euros à plus de 100 euros. Le coût de l'incinération, qui se trouvait dans une fourchette basse, a atteint la fourchette haute, selon les données publiées par Amorce (« L'Elu et les déchets » : coût moyen d'incinération entre 60 et 100 euros).

Pour les installations existantes, l'anticipation de l'impact financier des modifications successives des normes et réglementations pose de nombreuses questions, parfois complexes : quelle est la répercussion de la valeur technique de l'équipement 20 ans après son installation dans un contexte réglementaire qui évolue rapidement ? Le procédé décidé (compostage par exemple) sera-t-il toujours acceptable ? Quelle sera la prise en charge d'un hypothétique démantèlement de l'usine ? Quels sont les enjeux des clauses de renégociation (avec notamment la nécessité de faire assumer le risque technique par l'exploitant et non par la collectivité) ?

En dépit de problèmes techniques sérieux, le SILA (Haute-Savoie) s'est ainsi félicité d'avoir été largement en avance sur la date limite d'application des nouvelles normes, notamment sur celles de traitement des fumées. Il a pu bénéficier de subventions substantielles, a été pionnier et a donc bénéficié d'un contexte d'offre plus favorable, ce qui lui a notamment permis de communiquer sur l'enjeu environnemental vis-à-vis du public en affichant une position de pointe.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Pour faire face à l'augmentation des coûts observée depuis plusieurs années, il convient au préalable d'avoir une connaissance précise des coûts, grâce à la généralisation de méthodes et d'indicateurs de mesure fiables et homogènes, permettant une consolidation nationale et des comparaisons internationales. Une meilleure maîtrise des coûts passe notamment par l'amélioration de l'organisation du service, la recherche d'une taille optimale des équipements et le contrôle plus efficace des prestataires.

Recommandations :

Doter prioritairement les collectivités des moyens de mener des analyses fiables des coûts :

1- instituer un budget annexe obligatoire pour toutes les collectivités chargées de la collecte et/ou du traitement des déchets ménagers et assimilés, quel que soit le mode de financement du service ;

2- généraliser un outil de comptabilité analytique normé pour permettre la production et la comparaison des divers indicateurs de coûts.

Chapitre III

Les résultats : des progrès, mais des performances du service public encore perfectibles

Depuis le rapport public annuel de la Cour pour 2002, au prix d'efforts réels d'amélioration et d'investissements parfois considérables, les politiques conduites en matière de déchets ont abouti à des progrès indéniables. Si la mesure des résultats reste difficile, les performances peuvent être analysées à **deux niveaux** : la **limitation des nuisances** sur l'environnement et la santé des salariés et des riverains des installations, qui a fortement progressé, et **l'efficacité** de l'activité de gestion des déchets ménagers et assimilés par rapport aux objectifs nationaux et locaux qui lui sont assignés en termes de prévention, de collecte sélective et de valorisation, où les efforts doivent être poursuivis.

I - Une difficulté à apprécier la réalisation des objectifs

La mise en œuvre de la politique de gestion des déchets se heurte aux difficultés d'appréhender les résultats obtenus et d'effectuer des comparaisons internationales.

A - L'absence d'indicateurs de performance fiables

L'ADEME effectue régulièrement des enquêtes relatives au traitement des ordures ménagères (ITOM) ou à la collecte, mais elles ne sont pas actualisées annuellement. Surtout, elles ne sont pas exhaustives.

Les difficultés rencontrées dans la production d'informations fiables et certifiées résultent en majeure partie de celles éprouvées par les collectivités territoriales chargées du service. De nombreux rapports d'observations des chambres régionales des comptes mettent en exergue l'inexactitude des informations figurant dans les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de gestion des déchets. En matière de collecte, les résultats présentés sont parfois issus de la correction de bons de pesée mal totalisés. Se cumulent alors retraitements hasardeux et erreurs de reports de pesage. Témoignages patents de cette incertitude, les écarts constatés entre les kilométrages parcourus lors de la collecte selon les collectivités organisatrices et ceux produits par les prestataires révèlent un suivi insuffisant de la réalité des prestations des délégataires.

Les opérateurs locaux, autant que les collectivités territoriales, éprouvent de grandes difficultés à connaître la mesure, au mieux approximative, du gisement, à suivre des indicateurs de performance et, a fortiori, à effectuer une analyse comparative avec des collectivités équivalentes. Ainsi, des bases de calcul différentes de mesure de la performance du service ont été relevées dans le cas du SIVOM de l'agglomération mulhousienne (Haut-Rhin). Le coût de la collecte sélective et celui du traitement, exprimés à la tonne, n'étaient dès lors pas additionnables. En conséquence, ni les usagers ni les élus ne disposaient d'une vision précise de la performance du service.

La mesure de l'efficacité et de l'efficacéité du service reste complexe du fait de l'absence d'indicateurs nationaux de comparaison déclinés par secteur ou par nature de service (régie, marchés, délégation de service public).

De nombreux paramètres entrent en jeu : coût salarial horaire, fréquence des tournées, zonage éventuel, distance à parcourir, état de vétusté des camions, utilisation des capacités des installations de tri et de traitement, modalités d'élimination, filières de recyclage et de valorisation, processus de traitement des effluents, sociologie des populations, type d'habitat, absentéisme du personnel, accidentologie professionnelle. La présentation des données chiffrées, issues des rapports annuels ou des comptes-rendus des prestataires n'est que rarement normée et ne permet pas une analyse comparative simple.

Pour remédier au manque de cohérence de l'ensemble, il est primordial de revoir et d'harmoniser les indicateurs contenus dans les rapports annuels des collectivités sur le prix et la qualité du service pour y intégrer les éléments nécessaires au suivi des politiques départementales et nationales. Cette standardisation ne doit, par ailleurs, pas interdire aux collectivités gestionnaires de compléter les données par d'autres indicateurs reflétant leurs propres priorités. Pour rendre efficace cet outil de pilotage, il convient aussi de prévoir un calendrier de transmission aux départements et aux services de l'Etat, pour permettre aux premiers de réaliser un rapport de suivi des plans départementaux et aux seconds de disposer des éléments objectifs d'évaluation des politiques nationales.

B - La difficile comparaison entre pays européens

Alors que les indicateurs nationaux paraissent peu fiables, les comparaisons internationales sont particulièrement difficiles en l'absence de données homogènes.

Les études comparatives sont rares et actualisées irrégulièrement. Eurostat met notamment à disposition des données statistiques sur la gestion des déchets ménagers, permettant des comparaisons par pays et en moyenne. Cependant, ces données statistiques sont purement physiques et ne présentent pas d'information sur les coûts. Les études commanditées par la Commission européenne à la suite du projet « Life-Optigede » sont anciennes (2005), parfois limitées à un territoire restreint et demeurent purement indicatives.

En 2009, selon l'Office statistique des Communautés européennes, 513 kilos de déchets municipaux (totalisant les déchets ménagers et assimilés et les autres déchets des collectivités) par habitant ont été générés en moyenne dans les 27 pays de l'Union européenne. Avec 536 kilos, la France se situe en-dessous de l'Allemagne (587 kg) mais au-dessus du Royaume Uni (529 kg). Ces données comparatives mettent aussi en évidence d'importantes disparités, allant de 316 kg/habitant et par an en République tchèque à 833 kg/habitant et par an au Danemark.

Les méthodes de traitement sont très diverses d'un Etat à l'autre : en moyenne 38 % des déchets ont été mis en décharge, 20 % incinérés, 24 % recyclés et 18 % compostés. Pour la France, ces chiffres s'élevaient à 32 % de mises en décharge, 34 % incinérés, 18 % recyclés et 16 % compostés.

Les États membres présentant les parts les plus importantes de déchets municipaux mis en décharge ou « enfouis » (dépôt de déchets dans ou sur le sol, notamment dans des décharges spécialement conçues, et le stockage temporaire de plus d'un an) sont la Bulgarie (100 %), la Roumanie (99 %), Malte (96 %), la Lituanie (95 %) et la Lettonie (92 %). A l'opposé, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Suède et le Danemark n'en enfouissent quasiment pas.

Les pourcentages les plus élevés de déchets municipaux incinérés ont été observés en Suède (49 %), au Danemark (48 %), aux Pays-Bas (39 %), au Luxembourg (36 %), en Belgique (35 %), en France et en Allemagne (34 %). Dix États membres n'ont pas du tout recouru à l'incinération.

Les pays européens qui recyclent le plus sont l'Allemagne (48 %), la Belgique et la Suède (36 %) et les Pays-Bas (32 %).

En matière de compostage, c'est en Autriche (40 %), en Italie (32 %) ainsi qu'aux Pays-Bas (28 %) qu'il est le plus fréquent, alors qu'il est inexistant en Bulgarie, à Chypre et en Roumanie.

Seuls quatre pays réussissent à totaliser plus de la moitié de compostage et de recyclage pour leurs déchets municipaux, atteignant ainsi déjà l'objectif européen fixé pour 2020 : l'Autriche (70 %), l'Allemagne (66 %), la Belgique et les Pays-Bas (60 %).

Nonobstant leur fiabilité, toutes ces données statistiques montrent que la France occupe une position intermédiaire en matière de traitement et conserve une marge de progression certaine en ce qui concerne la valorisation matière (34 % de déchets recyclés ou compostés alors que l'objectif est de 50 %).

II - Des progrès du point de vue de l'environnement et de la santé des agents

Depuis plusieurs années, le tri des déchets a été préconisé dans le but d'extraire un maximum de fractions valorisables et de réduire ainsi les mises en décharge indésirables ou l'excès d'incinération. La gestion et le traitement des effluents induisent des préoccupations techniques et environnementales et des coûts importants pour les filières d'élimination. Face à ces contraintes, des progrès significatifs ont été effectués en ce domaine sous la pression des normes nationales et européennes.

A - Les rejets d'effluents gazeux et liquides

1 - Les rejets dans l'atmosphère

L'incinération est, en France et en Europe, le deuxième mode de traitement des déchets ménagers après la mise en décharge. Sur le territoire national, selon les données 2008 de l'ADEME, 21 % des déchets municipaux sont envoyés vers les 110 usines d'incinération (UIOM) avec valorisation énergétique et 2 % vers l'incinération sans valorisation énergétique (18 usines). Par la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008, l'Union européenne ne reconnaît l'incinération comme un mode de valorisation des déchets que si la chaleur dégagée par la combustion est valorisée.

Mais les rendements énergétiques nécessaires à la qualification d'opération de valorisation au sens de l'annexe II de la directive 2008/98/CE ne sont pas toujours atteints. Ainsi, l'unité de production d'électricité de la communauté d'agglomération dijonnaise a une performance énergétique qui, calculée selon les prescriptions de cette annexe (prise en compte de la chaleur seulement si elle est destinée à une exploitation commerciale), n'est que de 48%, encore loin des 60% considérés comme satisfaisants. En Ile-de-France, le plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés constatait en octobre 2009 que sur 19 usines d'incinération, trois seulement atteignaient ce taux minimal.

En septembre 2004, l'ADEME indiquait que 60 % des incinérateurs ne satisfaisaient pas aux normes en matière de pollution de l'air, et précisait en outre que le coût prévisionnel d'investissement destiné à les atteindre se situait entre 5,2 et 6,7 M€. Aujourd'hui, les 128 incinérateurs en exploitation satisfont aux normes réglementaires et la plupart des opérations de mise en conformité examinées par les chambres régionales des comptes se situaient dans cette fourchette estimative. Quant au surcoût de traitement, il était estimé par l'enquête précitée de l'ADEME entre 15 et 21 euros/tonne traitée, chiffres que les chambres régionales ont confirmés tout en relevant qu'il fallait y ajouter le coût global des contrôles de suivi environnemental (2 euros/tonne dans le cas du syndicat mixte Entre Pic et Etang dans l'Hérault). L'évolution des coûts évoquée résulte souvent du poids de ces mises aux normes des incinérateurs.

A l'occasion de la construction et de la mise en route de la nouvelle usine d'incinération de Sausheim, le SIVOM de l'agglomération mulhousienne (Haut-Rhin) avait été confronté en 2003 à des dépassements de seuils de dioxines, puis en 2006 à des dépassements de

seuils d'émission d'oxyde d'azote. En réponse à ces rejets ne satisfaisant pas aux normes, le syndicat a établi un nouveau programme de travaux visant la mise en place d'un traitement catalytique des fumées en 2010, avec des surcoûts substantiels.

En dépit de progrès importants, le choix de l'incinération demeure controversé, en raison des risques sur la santé des riverains et sur l'environnement. Une étude de l'Institut de veille sanitaire (INVS), publiée en 2008, a notamment confirmé l'existence d'une relation significative entre la pollution générée par les incinérateurs dans les années 70-80 et l'apparition de cancers dans les populations à proximité dans les années 1990-1999. Depuis, les usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) répondent à de nouvelles normes environnementales beaucoup plus strictes, destinées à limiter les risques, ce qu'a reconnu récemment l'INVS dans une étude²⁸. Selon celle-ci, la sévérité des normes actuelles et la mise en conformité des installations ont permis de réduire considérablement les quantités de polluants émis par les incinérateurs, mais les risques ne sauraient être considérés comme totalement éradiqués et le développement des processus de traitement des effluents reste à parachever. En tout état de cause, il est nécessaire de mener en France une étude approfondie de l'impact sanitaire et environnemental des différents modes de traitement des déchets.

2 - Le traitement des lixiviats²⁹

Les efforts réalisés par les autorités organisatrices du service des déchets en matière de lixiviats et autres effluents liquides suivent la même dynamique. Les lixiviats résultent de l'infiltration des eaux de pluie à travers les déchets anciens ou récents qui se trouvent en centre de stockage. Afin de protéger les nappes phréatiques, la base de ces centres de stockages doit être étanche, ce qui permet de collecter les lixiviats. Reste ensuite à les éliminer, toujours dans le respect de l'environnement.

Les systèmes de traitement des lixiviats, s'ils opèrent désormais in situ dans la plupart des cas, se révèlent complexes et coûteux et reposent sur des procédés techniques variés. D'un coût global de traitement de 10 euros par mètre cube en moyenne en cas de traitement direct des lixiviats par osmose inverse seule³⁰, le coût global du traitement des lixiviats tend au minimum à doubler lorsque les concentrats sont évacués et traités en dehors du site.

²⁸ Bulletin épidémiologique du 17 février 2009 de l'INVS.

²⁹ Effluents liquides émanant des déchets.

³⁰ Source : Etudes de traitement des lixiviats, Suez Environnement 2009, et note suivante.

Un procédé technique devenu courant repose sur la récupération du biogaz issu des casiers d'enfouissement afin de le valoriser, d'une part, par production et vente d'électricité et, d'autre part, par récupération de la chaleur destinée à sécher les concentrats de lixiviats en vue de leur incinération comme déchets industriels spéciaux. Ce procédé peut paraître plus attractif mais il comporte des inconvénients à ne pas négliger, comme la corrosion liée à la présence de traces d'acide dans le gaz et donc dans les fumées. Il nécessite une technicité industrielle spécifique.

Pour le traitement des rejets gazeux ou liquides, initiés parfois sous la contrainte d'associations de riverains, les collectivités territoriales ont fait des efforts notables en matière de réduction de nuisances olfactives et sonores mais aussi de confort et de sécurité. Les démarches entreprises en faveur des processus de certification ISO 14001 et 9001 répondent à ces objectifs.

Au-delà de son impact mobilisateur, la certification prouve la compatibilité des installations et des dispositifs à 18 exigences d'engagement de processus d'amélioration et de suivi d'une politique environnementale significative. Elle est d'autant plus motivante qu'elle autorise une réduction de 3 euros/tonne de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

B - La réhabilitation des anciennes décharges

La résorption des anciennes décharges représente une opération complexe qui doit garantir la protection du milieu et assurer le réaménagement des sites. Il est en effet indispensable de conserver la mémoire des sites afin de les exclure d'aménagements futurs incompatibles avec la présence des déchets.

L'action conduite sous l'égide du ministère chargé de l'écologie en faveur de la réhabilitation des anciens centres d'enfouissement qui présentent des risques pour l'environnement et la santé publique se combine avec l'octroi d'un soutien financier aux opérations de réhabilitation par l'ADEME. L'évaluation à mi-parcours (2006) du programme 2000-2009 faisait état de 450 réhabilitations aidées et l'agence indiquait que s'il « restait beaucoup à faire en Bourgogne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Lorraine et Picardie, la situation n'était pas connue sur les autres régions »³¹. Le programme de réhabilitation s'est poursuivi et, entre début 2007 et fin 2010, ce sont

³¹ Cf. Evaluation des aides de l'ADEME sur la remise en état des décharges sur la période 2000-2006, ADEME, juillet 2009.

1 258 sites de décharge qui ont été réhabilités avec le soutien de l'ADEME, pour 22,5 M€ d'aide et 95,4 M€ de coût d'opérations.

Dans ce contexte, la réhabilitation des décharges prescrite par la loi sur l'environnement du 13 juillet 1992, qui imposait la disparition de toutes les décharges pour le 31 décembre 2002, souffre d'un réel retard de mise en application, même si plus de 4000 sites ont déjà été fermés. Des situations très variées existent sur le territoire national. La direction régionale de l'environnement (DREAL) de Provence-Alpes-Côte-d'Azur indiquait ainsi le 22 juin 2010³² que sept décharges restaient à réhabiliter en urgence. Le département du Maine-et-Loire, qui dressait en 2009 le bilan des réhabilitations et des risques endogènes, indiquait que l'analyse de 58 sites répertoriés faisait apparaître que 17 d'entre eux présentaient un risque fort pour les eaux souterraines, 19 sites pour les eaux de surface et 8 pour les deux. De même, le plan départemental du Lot-et-Garonne se contentait de répertorier les 121 sites connus et de les classer selon le niveau de risques qu'ils font encore courir pour l'environnement sans qu'aucun programme de financement ne soit prévu, notamment pour suivre les sept sites qui présentaient encore des risques potentiels importants pour leur milieu. Enfin, dans les Côtes-d'Armor, sur 168 décharges brutes identifiées avec l'aide de l'ADEME, 53 font actuellement l'objet de travaux de réhabilitation.

Au demeurant, il convient de relever que cette question du suivi des sites fermés n'est pas traitée actuellement de manière obligatoire par les plans départementaux en application des articles L. 541-14 ou R. 541-14 du code de l'environnement. Il s'agit donc d'une insuffisance des textes à laquelle il devrait être remédié.

C - Les nuisances occasionnées par les transports de déchets

Les services de collecte reposent, par nature, sur un besoin logistique dense, consommateur de carburant et créateur de nuisances (bruit, encombrement, odeurs) pénalisantes pour l'image du service.

Justifiés d'abord par la réduction des coûts, les logiciels de gestion des tournées permettent, en cas d'apport volontaire, non seulement d'optimiser les itinéraires en fonction du remplissage des conteneurs mais aussi d'affiner leur site d'implantation. Les gains observés seraient alors importants et pourraient atteindre de 30 à 40 % sur les coûts de collecte

³² Panorama déchets ménagers et assimilés en Provence-Alpes-Côte d'Azur - situations départementales - forces et faiblesses, juin 2010 - P. Leclercq, DREAL PACA.

en moyenne, tandis que la diminution des kilométrages parcourus serait génératrice d'une réduction de 40 % du temps de collecte, ce qui fait supposer que les nuisances seraient diminuées d'autant. Enfin, lorsqu'il est réalisé, notamment à la demande des collectivités accueillant les équipements de traitement, le choix du transport ferroviaire, avec quais de transfert, entraîne aussi une diminution des nuisances (bruits, pollution atmosphérique, entretien de voirie).

Mais, au-delà d'une rationalisation de la collecte, certaines autorités chargées du service ont également considéré que le recours aux huiles végétales ou au biogaz pouvait constituer une alternative d'avenir. En effet, permis par l'article 37 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 dans les véhicules des flottes captives des collectivités territoriales ou de leurs groupements, le choix d'utiliser des huiles végétales pures ou des biogaz peut en théorie poursuivre trois objectifs principaux : utiliser une énergie "propre" qui préserve l'environnement, offrir une filière de diversification et une source de revenus complémentaires pour les agriculteurs dans le cas des huiles pures et réduire sensiblement la facture énergétique pour la collectivité publique.

Toutefois, le dernier de ces objectifs n'est pas toujours atteint. Ainsi, l'examen de la gestion de la communauté de communes du Villeneuvois (Lot-et-Garonne) a montré que le coût de revient du recours aux huiles végétales pures avait été supérieur de 2005 à 2009 à celui de carburants classiques, même si par la suite il s'est révélé inférieur. En revanche, l'objectif d'utilisation d'une source d'énergie plus « propre » semble avoir été globalement atteint, en dépit d'une consommation kilométrique légèrement supérieure ; en effet, le bilan environnemental des carburants à base d'huiles produites localement apparaissait globalement positif, tant en termes d'émissions de produits polluants au stade de leur combustion que pour ce qui concerne leur rendement énergétique apprécié sur l'ensemble de leur cycle de vie (incluant l'énergie utilisée pour leur production).

D - Les enjeux pour les agents chargés du service public

La protection des agents du service ne se limite pas à la seule prévention réalisée en matière de sécurité du travail sur les ripeurs (agents qui manipulent les bacs), qui sont concernés par de multiples règles de sécurité, comme l'interdiction des marches arrière ou des collectes bilatérales. Par exemple, c'est en imposant la fin du régime du « fini-parti », que la communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis (Alpes-Maritimes) a vu son nombre d'accidents avec arrêts de travail divisé par trois, les agents n'ayant plus intérêt à finir plus vite les tournées. Dans le

même temps, elle a mis en place des groupes de travail sur les accidents du travail et a inauguré une campagne de sensibilisation à la nécessité du port de la tenue de sécurité.

La lutte contre l'accidentologie doit concerner l'ensemble des agents du service. Sous l'impulsion réglementaire, les collectivités ont entrepris de souscrire aux obligations fixées tant en matière de prévention des risques par l'élaboration des documents uniques, que de médecine du travail par la conclusion d'accords assurant une surveillance médicale scrupuleuse. A la lumière des analyses globales portant sur les risques liés à la manipulation des containers, à l'inadaptation des équipements, aux moyens de communication entre agents lors du ramassage, au comportement des usagers, ou enfin aux risques intrinsèques inhérents au fonctionnement des incinérateurs et au traitement des effluents, les collectivités cherchent à limiter les risques pour les agents, notamment par des actions de formation ou de prévention.

Certains aspects méritent cependant d'être encore améliorés, à l'image d'un suivi de la qualité de l'air au sein même des services ou d'un protocole de suivi médical de tous les agents œuvrant au sein d'une usine d'incinération.

III - Des progrès à confirmer pour atteindre les objectifs communautaires et nationaux

Au-delà des améliorations observées en matière d'environnement et de santé, le service public de gestion des déchets ménagers a obtenu des résultats positifs par rapport aux objectifs nationaux en matière de tri et de valorisation. Mais il connaît des difficultés persistantes, notamment au regard de la qualité de la collecte, des carences en exutoires et de l'information des usagers.

A - Les progrès constatés en France

La gestion des déchets ménagers et assimilés a enregistré une nette croissance de ses performances dans trois domaines : la collecte sélective, le développement des déchèteries et la valorisation.

1 - La collecte sélective

La diminution des tonnages de déchets résiduels est une nécessité à plusieurs égards. Elle permet certes une saturation moins rapide des installations d'enfouissement, mais contribue aussi à la réduction des

coûts et des risques de nuisances à l'égard de l'environnement. Ainsi, elle facilite l'atteinte des objectifs départementaux.

Les collectes sélectives développées depuis les années 1990, sous l'impulsion de la réglementation européenne, concernent principalement les emballages ménagers qu'ils soient en verre, en plastique, métal ou en papier-cartons.

Aujourd'hui, 98,5 % des communes françaises disposent d'un système de collecte sélective. Lors de la préparation du Grenelle de l'environnement, les acteurs annonçaient avoir atteint un taux de recyclage de 61,3 % des emballages ménagers mis sur le marché, au-delà de l'objectif européen de 55 % fixé pour 2008. Il se peut cependant que les résultats ne soient pas si favorables qu'escompté. Au 31 décembre 2008, seul le département des Côtes-d'Armor présentait un taux de collecte sélective des déchets secs et des bio-déchets supérieur ou égal à 50 % de l'ensemble des déchets à traiter. En 2008, le taux national de collecte sélective était de 18 %³³. Les chambres régionales des comptes ont quant à elles observé pour leur échantillon un taux de 21 %. Certes, les progrès enregistrés sont considérables, dans un domaine où l'information et la diffusion des bonnes pratiques revêtent une importance capitale, mais ils ne sont pas pour autant suffisants.

Les évolutions sont contrastées selon les territoires et des disparités se font jour parfois au sein même d'une collectivité ou d'un syndicat. Les tonnages de collectes sélectives peuvent être distincts selon les communes membres. L'efficacité de la collecte sélective varie également selon les modes de récupération. Ainsi, dans le cas du SMICTOM de Hédé, Bécherel, Combourg et Tinténiac (Ille-et-Vilaine), la collecte s'était accrue s'agissant des sacs en point de regroupement mais son niveau n'avait que peu varié pour la récupération des emballages légers en apport volontaire.

L'optimisation de la collecte sélective ne peut se réaliser sans une meilleure adaptation des pratiques de collecte aux modes de vie des habitants. L'enquête a mis en lumière des comportements distincts selon que l'on s'adresse à une population de secteur urbain, en habitat vertical ou à une population vivant en campagne dans un habitat dispersé. En effet, selon le baromètre des acteurs éco-responsables, 74 % des habitants trient tout ou presque dans les communes où le taux d'habitat vertical est inférieur à 10 % alors que ce taux chute à 47 % dans celles où l'habitat vertical est supérieur à 40 %.

³³ Rapport annuel 2008 d'Eco-Emballages et ADEME.

Des expériences conduites en ce domaine, il ressort que les seules actions de communication ne conduisent qu'à une amélioration très faible de la qualité du tri. En revanche, conjuguées à la mise en service de dispositifs techniques (bacs operculés notamment) et à une augmentation de la fréquence des collectes, elles ont pu conduire à des résultats appréciables. Les caractérisations pratiquées en présence des agents chargés de la collecte sélective, voire au pied des immeubles ou au sein des quartiers, ont, en règle générale, produit des résultats positifs.

Mais l'amélioration de la qualité du tri suppose qu'il soit possible d'identifier les secteurs où la collecte sélective est la moins efficace. La mesure de la qualité de la collecte sélective par les collectivités territoriales s'effectue au moyen de la part des refus de tri sur l'ensemble des déchets collectés, après caractérisation in situ lors des opérations de collecte, ou à l'entrée des centres et des chaînes de tri. La moyenne des pourcentages de refus de tri est ensuite extrapolée au tonnage total pour déterminer la quantité des déchets réputés ne pas présenter les caractéristiques nécessaires pour être recyclés. A l'image des constats déjà effectués par l'ADEME, les chambres régionales des comptes ont pu noter l'amélioration globale de la qualité des processus de tri selon ce procédé de mesure.

Cette prise de conscience déjà ancienne a permis une hausse substantielle de la qualité de la collecte, mais les contre-exemples sont nombreux. Pudiquement appelés par les exploitants « ralentissement du geste sélectif » ou « saturation du processus de tri », l'augmentation des refus de tri ou plus couramment la diminution des tonnages collectés traduit un changement d'habitude ou la survenance d'événements non maîtrisés par les autorités organisatrices. Il en est ainsi de la modification des conditionnements, du déficit en points de tri ou, le plus souvent, de la forte hausse des apports en déchèteries.

2 - Le développement inégal des déchèteries

La progression de l'équipement en déchèteries constitue un des axes forts de développement de la dernière décennie. Le territoire national compte aujourd'hui plus de 4 629 déchèteries selon la base SINOE 2010 (base de données de l'ADEME). Elles collectent près de 12 millions de tonnes pour 96 % de la population desservie. Si l'on considère qu'en 2001 la France ne comptait que 2 856 déchèteries, l'effort accompli par les collectivités territoriales et leurs établissements publics est considérable. Il n'est pas pour autant homogène.

L'analyse du nombre de déchèteries pour 100 000 habitants révèle en effet des écarts considérables. La région Poitou-Charentes dispose de près de 16,7 déchèteries pour 100 000 habitants contre 1,47 en Ile-de-France. En outre, la qualité de l'implantation territoriale contribue aussi à la progression de la collecte en déchèterie. Par exemple, la commune de Sète (Hérault), pour ses 42 000 habitants, ne comptait qu'une déchèterie, située à l'est de la ville, contraignant la population de l'ouest à traverser la ville, alors que la circulation est très difficile en période estivale. Inversement, en Rhône-Alpes, un territoire peuplé de moins de 10 000 habitants, localisés pour l'essentiel dans un cercle de 5 km de rayon, et relevant du même syndicat de traitement, comporte deux déchèteries concurrentes, ouverte chacune une demi-journée par jour mais non coordonnées en matière d'horaires d'ouverture et de droits d'accès.

En dépit de ces distorsions régionales, l'engouement suscité par l'apport volontaire en déchèterie ne se dément pas. Avec plus de 89 millions de visites, soit 1,5 visite/habitant desservi/an, les dépôts effectués par les usagers sont en progression constante.

La plupart des déchèteries sont aujourd'hui en mesure de rester performantes sans avoir à être alimentées de façon excessive par les apports des entreprises - qui ne devraient pas bénéficier de la gratuité - ou des territoires éloignés. Cela doit les conduire à mettre en place un contrôle des entrées et sorties.

Or, pour les entreprises déposant les déchets, ces contrôles ne sont pas toujours suffisants, et il s'ensuit également une acceptation de déchets issus de secteurs géographiques situés en dehors du ressort territorial de l'autorité organisatrice. Ainsi, une part des déchets accueillis par le SMICTOM d'Alsace centrale (Bas-Rhin) provenait de régions très éloignées et surtout non limitrophes. Les solutions existent comme l'instauration de système de badges et de contrôle de tonnage et de provenance. Elles sont souvent efficaces bien que très peu mises en œuvre. Par exemple, la communauté d'agglomération du bassin de Thau (Hérault) a mis en œuvre des contrôles et des pesées systématisées qui ont permis de réduire les tonnages et les coûts afférents de 50 %. De même, les contrôles de pesées réalisés dans les déchèteries de l'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (Pyrénées-Atlantiques) par le syndicat mixte Billa Garbi ont mis en évidence d'importantes surfacturations de la part de la société chargée des prestations de traitement des encombrants issus de ces déchèteries. Ces anomalies ont conduit le syndicat à signer un protocole transactionnel avec le prestataire privé, aux termes duquel ce dernier s'est engagé à rembourser une somme de l'ordre de 630 000 euros.

Cette croissance d'activité n'est pas sans inconvénient pour les déchèteries les plus anciennes. Construites sur des modèles obsolètes, elles se trouvent confrontées à des difficultés persistantes : saturation en raison de la multiplication des filières, croissance de la fréquentation, inadéquation des équipements à l'activité des professionnels. Les nouvelles filières (déchets d'équipements électriques ou électroniques (DEEE) et déchets d'activités de soins à risque infectieux (DASRI) ont des tonnages marginaux mais des coûts de traitements importants et l'espace qui leur est dédié doit faire l'objet d'aménagements au détriment parfois des autres déchets. Inversement, la coexistence avec d'autres services de collecte en porte à porte comme celui des déchets verts ou des encombrants peut ralentir la fréquentation des déchèteries.

3 - Les progrès de la valorisation des déchets

Le taux de valorisation illustre la capacité des autorités organisatrices à valoriser les déchets collectés plutôt qu'à les enfouir. Cet indicateur rapporté à la quantité totale de déchets ménagers et assimilés, collectés sur un territoire déterminé, la somme des déchets faisant soit l'objet d'un recyclage après collecte sélective (tonnages entrés en centres de tri sans refus de tri, déchets dangereux traités, tonnages compostés), soit l'objet d'une valorisation énergétique par incinération (tonnages en entrée des usines d'incinération, qui incluent d'ailleurs les mâchefers et les métaux recyclés après incinération).

En France, le taux de valorisation des déchets par recyclage et valorisation organique (compostage, méthanisation) ou énergétique est en progression constante. Il atteint 64 % du poids des déchets municipaux en 2005 contre 53 % en 2000, et l'incinération sans récupération d'énergie est aujourd'hui marginale.

Le recyclage des déchets progresse fortement du fait du développement de l'offre de service (collecte sélective, centres de tri et déchèteries). Les quantités de déchets recyclés s'élèvent à 5,3 millions de tonnes en 2006, contre 3,8 millions de tonnes en 2000 (+ 40 %). Ce ratio est plus élevé en ce qui concerne les apports dans les déchèteries (+ 56 %). La valorisation repose sur des cadres contractuels distincts permettant aux collectivités d'optimiser les recettes de valorisation. Ils assurent la garantie de reprise pour le verre et les plastiques, pour l'acier, l'aluminium et les emballages ménagers recyclables, avec des contrats directs pour les cartons, les ferrailles et les journaux et revues.

La progression est plus faible pour le compostage ou la méthanisation (+ 28 % de 2000 à 2006). Ce mode de valorisation, qui tarde à concerner les ordures ménagères, s'applique surtout aux déchets

verts. Mais, faute d'une filière locale clairement établie, les collectivités sont souvent contraintes de vendre le compost à un tarif inférieur à son coût de revient, voire à en écouler une grande partie gratuitement.

Les apports non valorisables sont constitués principalement des gravats enfouis dans un centre de stockage de déchets inertes et des déchets non incinérables stockés dans un centre de stockage de déchets ultimes. Les taux de valorisation énergétique sont restés stables, sauf construction d'équipements nouveaux.

Par son effet dissuasif à l'encontre de la mise en décharge et par ses clauses incitatives spécifiques, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a encouragé la valorisation par cogénération (possibilité de mixer une production électrique avec une production de vapeur utilisable pour les industries ou le chauffage urbain).

B - Des difficultés persistantes

Les performances du service de gestion des déchets ménagers et assimilés se heurtent en France à des difficultés variables selon les processus choisis, les territoires et la consistance des services. Les problèmes d'organisation du service, les carences en exutoires, les difficultés rencontrées pour responsabiliser les usagers constituent les principaux freins auxquels sont confrontées les autorités organisatrices.

1 - Une qualité de collecte à améliorer

Les principales difficultés se font jour dans les centres-villes, où les modalités d'accomplissement des collectes ne permettent pas toujours d'accroître la valorisation des déchets. L'étroitesse des rues, leur sinuosité, la densité des habitants, l'habitat vertical, l'existence de rues piétonnes complexifient la mission du service, qui doit adapter les récipients de collecte, le nombre des tournées, et surtout leurs horaires. L'apport volontaire en point de tri facilite le stockage et l'enlèvement des matériaux, généralement le verre, les journaux, le papier, les cartons et les emballages ménagers. L'emprise au sol de ces équipements ne permet pas toujours d'optimiser leur positionnement au sein des quartiers. Or, la qualité de la collecte sélective est inversement proportionnelle à l'éloignement des usagers des colonnes.

Malgré ce déploiement de processus techniques, parfois coûteux, les municipalités sont contraintes de procéder à l'évacuation séparée des cartons et emballages des magasins de plein centre, et à la mise en œuvre complémentaire de véhicules de propreté chargés de collecter les ordures ménagères déposées en dehors des heures de collecte, ou de traiter les

dépôts sauvages. Les actions correctrices sont fréquentes mais portent essentiellement sur la fréquence des ramassages ou l'instauration de collecte multi-flux. Elles paraissent encore trop souvent imparfaites, comme le montre l'exemple suivant de Bordeaux (Gironde).

La communauté urbaine dont fait partie la ville de Bordeaux, constatant que la collecte par l'intermédiaire de points d'apport volontaire situés sur la voie publique était onéreuse en raison de la fréquence de ramassage (quatre passages par semaine pour les ordures résiduelles, deux pour les collectes sélectives) et peu efficace, en particulier dans le centre-ville où les bacs débordaient très fréquemment, a instauré avec le soutien de la ville un nouveau mode de collecte en porte à porte.

La mise en place de bacs individuels ou collectifs pour ordures résiduelles et recyclables s'est accompagnée de la réduction des tournées. Ce nouveau mode de collecte a sensiblement bouleversé les habitudes des Bordelais, certes volontaires pour procéder au tri, mais peu équipés la plupart du temps pour recevoir plusieurs bacs à ordures dans leur immeuble et encore moins à l'intérieur de leur logement.

La mise en place de ce nouveau dispositif de collecte s'est traduite rapidement par un nombre significatif de bacs non rentrés qui gênent la circulation ou par des entrées d'immeubles encombrées de bacs à ordures ce qui posait des problèmes d'hygiène, ainsi que par une recrudescence des dépôts sauvages sur la voie publique.

Le protocole d'accord conclu entre les deux collectivités fin 2009 a mis en place un certain nombre de dispositifs temporaires pour résoudre ces problèmes : augmentation de la fréquence des tournées au centre-ville (revenue à 6 fois par semaine), suivi conjoint pour réduire les incivilités et apporter des améliorations techniques aux dispositifs de collecte.

Les problèmes d'organisation des collectes ne sont pas pour autant circonscrits aux centres-villes : ils existent en milieu rural. Ainsi, la difficulté à organiser les tournées, que l'on dispose ou non de la possibilité d'utiliser des quais de transfert, a été relevée dans le cas du SICOVAD de la région d'Epinal (Vosges). Des amplitudes horaires excessives ou une fréquence trop élevée de tournées sont souvent génératrices de surcoûts importants.

Dans les communes à fort attrait touristique, en haute saison, le recours aux heures supplémentaires des services d'enlèvement n'est pas systématiquement adopté, et il arrive que les collectivités doivent faire appel à des prestataires externes pour compléter leurs moyens de collecte.

Enfin, l'accroissement des comportements inciviques (dépôts sauvages, bacs de collecte stationnant sur la voie publique) conduit les collectivités à instaurer une politique répressive et à mettre en place des unités d'intervention spécialisées dans les déchets.

2 - Des situations de carences en exutoires

La gestion des déchets ménagers reste marquée par la difficulté persistante à mettre en place des filières de proximité en raison de l'absence d'exutoires (centres d'enfouissement et de traitement). La capacité des exutoires était en 2009 de 40 millions de tonnes par an, et devrait être réduite à 38 millions de tonnes par an en 2015, à condition que les projets connus à ce jour, aient tous une issue favorable. Dans le cas contraire, elle pourrait n'être que de 26 millions de tonnes par an, ce qui représente une diminution de plus d'un tiers de la capacité nominale³⁵. Selon une hypothèse médiane, plus de 40 territoires, calqués sur les plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés, devraient voir diminuer leur capacité d'exutoires.

Les causes en sont l'évolution des densités de population et les contraintes règlementaires liées à la loi littoral et à l'émergence du réseau NATURA 2000, voire les contraintes géologiques, mais aussi l'insuffisance même des projets. Pour certains territoires, le simple maintien à niveau capacitaire ne permettrait pas d'absorber l'évolution des besoins. C'est notamment le cas en Ariège et dans les Alpes-Maritimes, où malgré les projets déposés, les capacités proposées par les exutoires continueront d'être insuffisantes.

Plus de vingt départements devraient souffrir d'un déficit structurel d'exutoires, comme l'indique la carte ci-après qui intègre une projection à échéance 2015 de l'incidence conjuguée des perspectives d'évolution des capacités et de l'objectif du Grenelle de l'environnement de réduction de 15 % des quantités de déchets résiduels.

Cette perte de capacité et d'autonomie conduit les acteurs à rechercher des territoires extérieurs et donc à avoir recours, à l'excès, au transport des déchets vers des sites de traitements finaux. Ainsi, les ordures ménagères collectées par la communauté d'agglomération du Grand Alès étaient compactées sur des semi-remorques de 30 m³ et transportées dans la Drôme (88 km) et dans le Gard (71 km). Le traitement des déchets de l'agglomération de Montpellier illustre également, dans ce domaine, les limites de la planification départementale

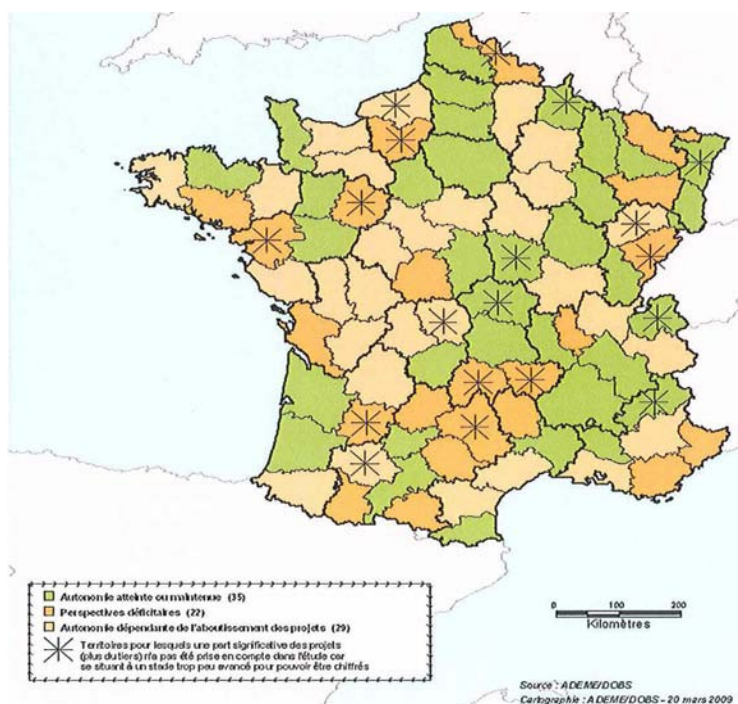
³⁵ Réponse de l'ADEME, Dossier de presse du ministère chargé de l'écologie, septembre 2009.

ou régionale. En effet, près de 200 000 tonnes de déchets ont été exportées hors de l'Hérault en 2008 du fait de la fermeture de la décharge du Thôt en juin 2006. Aujourd'hui, l'incertitude sur l'ouverture du pôle multi-filières de Fabrègues (centre de stockage de déchets ultimes) en raison de la suspension récente (décembre 2010) du projet, en dépit des trois programmes d'intérêt général (PIG) signés par l'autorité préfectorale, ainsi que les nombreux dysfonctionnements affectant l'unité de méthanisation AMETYST, risquent d'aboutir à la saturation prématurée du centre de stockage de Castries³⁶ et à la poursuite des exportations hors du département.

Incidence conjuguée des perspectives d'évolution des capacités et de l'objectif du Grenelle de l'environnement de réduction de 15 % des quantités de déchets résiduels

(source : ADEME)

- Projection 2015 -



³⁶ En raison de l'apport sur le site d'importantes quantités de déchets en provenance de l'usine de méthanisation qui n'est pas actuellement en mesure de les traiter.

De même, le département des Alpes-Maritimes, où cette pratique est particulièrement marquée, exporte vers le département des Bouches-du-Rhône pourtant distant de plus de 200 kilomètres, 62 000 tonnes de boues d'épuration et 60 000 de déchets ménagers. Ce dernier accueillait en 2009, outre les tonnages issus des Alpes-Maritimes précités, 15 000 tonnes de boues d'épuration du département des Alpes-de-Haute-Provence, 15 000 tonnes de déchets ménagers duVaucluse, 53 000 du Gard et 28 000 de l'Hérault.

D'autres départements sont au contraire importateurs nets de déchets, comme l'ensemble Drôme-Ardèche (doté d'un plan interdépartemental) qui accueillait, en 2001, 158 000 tonnes de déchets provenant d'autres départements, dont certains n'étaient pas limitrophes.

Une telle situation paraît inévitable en Ile-de-France, où le département de Seine-et-Marne accueillait dans ses installations de stockage en 2009 plus de 51 % des déchets enfouis dans la région :

**Tableau n° 4 : Les capacités disponibles en ISDND³⁸ en 2008
par département en Ile de France**

Territoire d'implantation	Capacité annuelle autorisée (t)
Seine et Marne (77)	1 723 000
Yvelines (78)	250 000
Essonne (91)	220 000
Paris et Petite Couronne (92-93-94)	-
Val d'Oise (95)	1 210 000
Capacité totale annuelle francilienne	3 403 000

Source : plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés d'Ile-de-France, 26 novembre 2009

Ce même plan précise qu'à « l'horizon 2019, les capacités d'enfouissement (hors projets) sont situées à près de 52 % en Seine-et-Marne et 48 % dans le Val-d'Oise. Ces territoires sont fortement

³⁸ Installations de stockage des déchets non dangereux (centres d'enfouissement technique de classe II).

contributeurs au principe de solidarité régionale en matière de gestion de déchets »³⁹.

Le conflit entre les besoins de territoires et les enjeux environnementaux et de santé publique souligne les difficultés des élus locaux à appréhender la gestion des déchets de manière globale. L'acceptation générale de la pratique de l'enfouissement et des réexportations de déchets ménagers vers des territoires voisins dont l'éloignement est parfois très substantiel répond à la crainte de disposer d'un incinérateur sur son ressort territorial. Il est vrai que les choix paraissent souvent contraints par les refus opposés par les associations de protection de l'environnement, hostiles par principe à l'incinération, mais aussi de la population des territoires concernés. Ils ne sont pas sans conséquence. Dans le cas du SYDETOM (Pyrénées-Orientales), la décision préfectorale de ne pas autoriser la construction d'un troisième four avait conduit à une saturation quasi immédiate de l'outil industriel et à une réexportation de 6,3 % des déchets à l'extérieur du département.

Les carences en exutoires créent donc, de fait, des territoires d'accueil et multiplient les distances parcourues par les déchets ménagers qui sont à l'origine de coûts financiers et environnementaux substantiels.

L'exploitation de « décharges » en dehors des normes environnementales semble perdurer avec des risques considérables pour l'environnement, y compris dans des espaces naturels protégés comme relevé lors du contrôle du SMICTOM de l'agglomération pointoise (Guadeloupe), qui a entre-temps réalisé d'importants travaux de mise en conformité. Plus grave encore, le maintien en exploitation d'une décharge non autorisée de la commune de Kourou et pour laquelle l'inspection des installations classées relevait « *une absence d'aménagement du site, de barrière destinée à assurer le drainage et la collecte des lixiviats, de fossés de collecte des eaux extérieures au site, de bassin de stockage des eaux de ruissellement non polluées, et de données actualisées sur les caractéristiques des eaux souterraines et superficielles* ». Le diagnostic environnemental effectué en août 2008 confirmait les risques de pollution et d'atteintes à l'environnement et soulignait que si le risque était limité pour le milieu humain, les eaux superficielles et souterraines avaient bien été impactées par les dépôts de déchets. Actuellement, le site est en cours de réhabilitation et un nouveau centre de stockage des déchets ultimes (CDSU) doit être mis en exploitation fin 2011.

Ces situations exceptionnelles sont peu acceptables d'autant moins que les nuisances générées par les centres d'enfouissement technique sont

³⁹ Plan régional d'Ile-de-France 2009, page 159.

aujourd'hui globalement mieux maîtrisées par les gestionnaires, à condition toutefois de faire l'objet d'une surveillance étroite.

Pour inciter les collectivités à lutter contre les pénuries d'exutoires, le renforcement évoqué plus haut du contenu des plans départementaux pourrait être accompagné d'incitations financières : taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) appliquée aux exportations de déchets en dehors du département, augmentation de taxes perçues par les collectivités accueillant des installations de stockage ou de traitement.

3 - Une information et une responsabilisation encore incomplètes des citoyens

L'information des citoyens est encore trop souvent incomplète en matière de déchets. Or, c'est une condition nécessaire de leur acceptation des contributions de plus en plus élevées qui leur sont demandées, comme de leur responsabilisation en matière de tri.

Les chambres régionales des comptes relèvent fréquemment que le **rapport annuel sur le prix et la qualité du service** institué par le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 demeure insuffisant. Le rapport du délégataire ou le collationnement des rapports d'exécution du service par les titulaires de marchés s'y substituent parfois. En outre, les informations manquent de fiabilité et les données chiffrées présentées résistent parfois mal à la comparaison avec les bases de données et les éléments de facturation.

Le **rapport annuel d'activité** transmis aux maires ne reprend pas toujours l'intégralité des indicateurs financiers et techniques tels qu'ils sont développés dans le rapport sur la qualité et le coût du service, contrairement aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT. De la même façon, les performances des services au regard des objectifs nationaux ou communautaires sont souvent éludées. Enfin, ces rapports sont encore fréquemment transmis ou présentés avec retard.

L'article R. 125-3 du code de l'environnement prévoit que les collectivités compétentes en matière de gestion des déchets ménagers tiennent à jour un document consultable en leur siège et précisant un certain nombre de données quantitatives et qualitatives.

Or, certaines autorités organisatrices considèrent, à tort, que le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public est suffisant pour répondre à cette exigence. Par ailleurs, les rapports des exploitants ne comportent pratiquement jamais le volet santé-environnement exigé par l'article R. 125-2 du même code.

En règle générale, les informations sont trop souvent inexactes ou partielles pour assurer une bonne information aux usagers. Le rapport annuel gagnerait à être plus précis en fournissant notamment le détail des modalités de financement de la compétence, le détail des coûts de traitement à la tonne selon les modalités de prise en charge, l'information sur les apports des tiers, les effets de la péréquation, les soutiens des éco-organismes, les modalités de calcul des recettes de valorisation énergétique, le coût de la compétence par habitant ou par tonne traitée, ainsi que les indicateurs essentiels permettant des comparaisons avec des collectivités similaires.

Par ailleurs, **les commissions consultatives des services publics locaux**, constituées conformément aux textes en vigueur, ne se réunissent pas toujours.

Outre les carences observées en matière de diffusion de l'information, le degré de concertation avec les citoyens et de transparence est apparu insuffisant, notamment pour les équipements structurants.

Les actions de communication paraissent aujourd'hui essentielles à l'amélioration de la performance du service et à l'acceptation des équipements structurants. Elles peuvent être regroupées en actions institutionnelles et en actions de terrain. Les premières reposent sur une diffusion de journaux, de plaquettes, de films à destination du grand public, d'une lettre d'information vers les usagers ou d'organisation d'événementiels ciblés tels que les journées du recyclage ou les campagnes de nettoyage rural. Les secondes visent les animations scolaires, les visites des installations, les actions de sensibilisation en porte à porte, les animations en entreprise, la caractérisation in situ.

Il reste toutefois difficile de certifier la part prise par les actions de communication dans l'amélioration des performances du service.

Les campagnes nationales et leur reprise dans les médias contribuent à l'intensité de la diffusion de l'information. Localement, les exploitants autant que les autorités organisatrices ont pu en mesurer l'efficacité, par l'observation de la diminution des refus de tri. En dehors des fonds alloués par les organismes de recyclage, les moyens déployés ne sont pas toujours anecdotiques. Ainsi la communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS ; La Réunion) a recruté 100 médiateurs de l'environnement fin 2008, encadrés par 10 agents expérimentés. Leur action semble porter ses fruits puisqu'en 2009 et 2010 une baisse de 4.5 % par an de la collecte des ordures ménagères résiduelles (OMR) et une augmentation du tri ont été observées.

Il reste encore à cibler plus efficacement la communication de terrain en la focalisant sur les zones ou les communes pour lesquelles les résultats sont insuffisants ou les incivilités trop nombreuses.

A cet égard, le syndicat mixte de transport et de traitement des déchets ménagers de Moselle Est (SYDEME ; Moselle) a développé une initiative intéressante visant à reverser aux intercommunalités membres, en fonction des performances de tri, les recettes issues de la revente des matériaux recyclés et des soutiens des organismes éco-responsables. Ce dispositif permet de rémunérer les efforts de communication et les performances de tri respectives de chacune des intercommunalités adhérentes.

L'impact réel sur les performances des actions de communication reste cependant difficile à mesurer.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

Les progrès réalisés depuis une dizaine d'années résultent d'objectifs environnementaux volontaristes et d'une forte implication des collectivités. Ils ne doivent pas pour autant masquer la question centrale des carences en exutoires qui oppose les départements autonomes à ceux qui doivent exporter massivement leurs déchets en causant des nuisances supplémentaires en contradiction avec le principe communautaire d'un traitement de proximité des déchets.

Alors que les politiques de prévention ont montré leurs limites et que l'implication des usagers reste à renforcer, le ralentissement de la diminution de la production globale des déchets ménagers et assimilés qui commence à se faire sentir ne peut que rendre plus urgente la création de nouveaux équipements et de nouvelles filières de traitement là où ils sont les plus nécessaires.

Recommandations :

Redéfinir les obligations des collectivités en matière de mesure et de suivi de leurs performances :

1- modifier le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 pour inclure dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de gestion des déchets :

- des indicateurs pour rendre compte de l'atteinte des objectifs départementaux, nationaux et communautaires ;

- des données en matière de mesure des nuisances pour la santé et l'environnement des opérations d'élimination des déchets ;

- les mesures de prévention de l'accidentologie et des risques professionnels ainsi que les résultats atteints ;

2- normaliser et généraliser les outils de mesure et d'analyse pouvant être mis à disposition des collectivités et de leurs groupements afin de les aider à élaborer et à restituer ces indicateurs d'une manière rapide et fiable ;

Garantir la publication de ces informations d'une manière rapide et accessible :

1- préciser, par voie législative ou réglementaire, les conditions et règles de transmission des rapports annuels sur le prix et la qualité du service aux autorités en charge de l'élaboration et du suivi des plans de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND) et au représentant de l'Etat dans le département ;

2- mettre en place les procédures, calendriers et moyens permettant à tous les acteurs concernés (ministères, ADEME, éco-organismes, départements, opérateurs, etc.) de disposer d'une seule base de données fiable et exploitable en temps utile ;

3- mettre en place au niveau national un dispositif obligatoire d'évaluation de l'efficacité des services de gestion des déchets par l'ADEME, avec publication des résultats selon une périodicité minimale de 2 ans ;

Lutter contre les carences en exutoires :

Pour favoriser la création d'équipements prévus par les plans de gestion des déchets :

1- augmenter significativement la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour les tonnages d'ordures ménagères résiduelles qui doivent être traitées ou stockées en dehors de la zone couverte par leur PPGDND du fait de la non réalisation des installations qui y sont prévues, cette taxation étant progressive dans le temps et dans l'espace afin de constituer une incitation de plus en plus forte à mettre en œuvre le principe de proximité inscrit dans la directive de 2008 ;

2- accroître substantiellement le montant des taxes pouvant être perçues par les collectivités accueillant une installation de stockage ou un incinérateur en application des articles L. 2333-92 à 96 du CGCT.

Chapitre IV

Des mécanismes de financement complexes et inadaptés

En dépit des évolutions du contexte juridique et des nouveaux objectifs environnementaux assignés à la politique des déchets, le financement du service de gestion des ordures ménagères repose encore sur une alternative peu compréhensible entre service public industriel et commercial (financé par une redevance) et service public administratif (financé dans ce cas par une taxe). Surtout, le mode de financement n'intègre guère l'équité sociale, ni le coût réel du service rendu et encore moins le caractère incitatif du principe « pollueur-payeur ».

Taxe et redevance d'enlèvement des ordures ménagères

On a vu combien il est délicat d'appréhender avec précision toutes les dépenses et surtout toutes les recettes du service qui comprennent les recettes annexes pouvant provenir de la valorisation des matériaux recyclés, de la production d'énergie ou de l'acceptation de déchets de tiers.

Or, un second niveau de difficultés apparaît, alors même que l'on fait abstraction de ces recettes annexes, plus ou moins minoritaires dans le coût du service⁴⁰ : la distinction en droit administratif français, entre les services publics administratifs (SPA) et les services publics industriels et commerciaux (SPIC).

⁴⁰ Par exemple, 3,4 % des recettes pour la communauté d'agglomération du Grand Alès (Gard), 17 % pour le SICOVAD de la région d'Épinal (Vosges).

Ces deux grandes catégories découlent du choix que peuvent faire les collectivités entre les deux modes de financement de la part principale de leurs recettes : service public industriel et commercial (SPIC) pour la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), proportionnelle au service rendu à l'ensemble des usagers ; service public administratif (SPA) lorsque le financement du service rendu aux ménages est d'origine fiscale (notamment la taxe du même nom, TEOM).

La redevance est essentiellement un mode de financement rural. Alors qu'elle ne concerne qu'un peu plus d'un habitant sur dix au plan national, plus d'un tiers des communes de moins de 500 habitants l'ont instituée, directement ou par l'intermédiaire d'un EPCI. Dans le cadre de ce mode d'instauration communautaire, qui est largement dominant, elle concerne plus de 20 % des habitants des communautés de communes, mais moins de 2 % de ceux des communautés d'agglomération et 0 % de ceux des communautés urbaines.

La taxe est le mode de financement qui prédomine à la fois dans toutes les strates démographiques (56 millions d'habitants y sont assujettis) et jouit d'un quasi-monopole en milieu urbain.⁴¹

La volonté politique, résultant du Grenelle de l'environnement, de concilier les avantages de chacun de ces deux types de recettes, pourrait être l'occasion opportune d'une remise à plat d'ensemble du financement de la gestion des déchets ménagers et assimilés.

I - Un mode de financement dominant : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)⁴²

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) peut coexister avec d'autres modes de financement lorsqu'elle est instituée.

A - TEOM et redevance spéciale

Tout d'abord, seuls les déchets des ménages peuvent relever de la taxe. Quand celle-ci est instituée, la collectivité a, depuis 1993, une

⁴¹ Source : rapport de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), chiffres 2008, annexe 8.

⁴² Selon la direction générale des collectivités territoriales (données de novembre 2010), la proportion des communes sur le territoire desquelles est prélevée la TEOM était de 67,7 % en 2009. La proportion de communes ayant choisi la REOM en 2008 (données 2009 non disponibles) était quant à elle stable à hauteur de 29 %, la REOM concernant alors un habitant sur dix.

obligation de la compléter par une redevance spéciale perçue auprès des professionnels qui bénéficient du service dans les mêmes conditions que les ménages (collecte par les mêmes tournées). L'article 104 de la loi de finances pour 2006 a étendu cette obligation aux syndicats mixtes compétents.

Or, dix-huit ans après la date limite posée par la loi, la redevance spéciale n'est instituée que par 12 % des collectivités ayant institué la TEOM, ce que les chambres régionales des comptes ont relevé à maintes reprises. Quand une raison est avancée, il s'agit aussi bien de la lourdeur du travail administratif nécessaire à sa mise en place que du caractère complexe de sa mise en œuvre et des coûts induits au regard des gains potentiels.

L'absence de redevance spéciale pourrait être justifiée dans le cas d'une collectivité qui n'assurerait pas le service pour les déchets assimilés. A cet égard, dans le cas de la communauté de communes du Villeneuvois (Lot-et-Garonne), cette hypothèse n'était que théorique puisqu'en fait, la communauté prenait bien en charge des déchets « assimilés » de faible quantité, en se contentant de faire acquitter la TEOM, en tant que simples particuliers, aux professionnels bénéficiant de ce service.

En Alsace, la communauté de communes à laquelle appartient la commune d'Altkirch (Haut-Rhin) ne l'a pas instituée alors que le volume des déchets assimilés était estimé en 2010 à 22 % du total des déchets pris en charge.

Dans le cas de la communauté d'agglomération de Rennes Métropole (Ille-et-Vilaine), cette proportion est légèrement supérieure (24 %). Ces pourcentages peuvent être rapprochés du cas du syndicat mixte Bizi Garbia, au pays basque (Pyrénées-Atlantiques) : la redevance spéciale n'a rapporté en 2008 que 1,27 % des recettes d'exploitation du syndicat, et ses modalités de calcul diffèrent d'un secteur territorial à un autre.

Une comparaison similaire peut être faite en ce qui concerne les déchèteries. L'accès y est généralement payant pour les entreprises, pratique sans doute fondée sur la même obligation d'instituer une redevance spéciale pour la prise en charge des déchets autres que ceux des ménages. Or, le tonnage de déchets pris en charge à titre onéreux est souvent faible - pour la communauté d'agglomération de Sophia Antipolis (Alpes-Maritimes), la recette annuelle est de l'ordre de 1 M€ par an, soit 3 % de l'ensemble du budget déchets -, voire minime - pour la communauté urbaine de Lyon (Rhône), en 2003, de l'ordre de 1 % des tonnages étaient payants -, alors qu'une étude réalisée pour le compte de

la communauté d'agglomération de Chambéry (Savoie) estimait à 50 % environ la proportion de déchets collectés en déchèteries provenant des entreprises (déchets de chantiers, notamment).

La faiblesse de ces recettes - 157 466 euros en 2008 pour le SYTEVOM de Haute-Saône - est aggravée par le coût de gestion de ce dispositif, qui nécessite une facturation particulière et doit traiter des montants importants d'impayés. L'accueil des déchets industriels banals (DIB) en déchèterie est donc une mission facultative que le SYTEVOM remplit à perte en lieu et place des professionnels.

Quand elle est instituée, la redevance spéciale n'a souvent pas le caractère d'une véritable redevance proportionnelle au service rendu pour la majorité des entreprises assujetties, ne serait-ce que parce qu'en application de la possibilité légale, son montant est fixé forfaitairement pour de faibles quantités de déchets, ou parce que les plus petits redevables sont maintenus au régime de la taxe (TEOM).

C'est ce qui a été relevé pour la communauté d'agglomération du Grand Dax (Landes), où seules un millier d'entreprises sont assujetties à la redevance spéciale, sachant, même s'il n'y a pas de lien direct, qu'elles sont quatre fois plus nombreuses à payer la taxe professionnelle, ou encore pour la communauté d'agglomération dijonnaise avec seulement 220 contrats pour 12 000 assujettis à la taxe professionnelle. Pour le SICOVAD de la région d'Épinal (Vosges), sur plus de 700 redevables potentiels, moins d'un quart acquittaient cette redevance dans le cadre d'un dispositif conventionnel.

De nombreuses exonérations résultant de la reprise des dispositifs communaux antérieurs et non conformes à la réglementation ont été relevées dans le cas de la communauté d'agglomération de Rennes (Ile-et-Vilaine). Le manque à gagner a été évalué à au moins 1,9 M€ par an. Pour corriger cette situation, la communauté d'agglomération a entrepris une harmonisation du dispositif de la redevance spéciale, avec mise à jour progressive du fichier des assujettis, mise en place d'outils de suivi informatique (équipements des bacs en puces électroniques et interconnexion du logiciel de gestion des bacs avec celui utilisé pour la gestion de la redevance spéciale) et enfin refonte du dispositif permettant une facturation « à la levée » à partir de 2012.

En définitive, la Cour et les chambres régionales des comptes ne peuvent que partager l'opinion exprimée dans un rapport du ministère chargé de l'écologie⁴³ au Parlement sur la TEOM, selon laquelle « *la très faible instauration de la redevance spéciale, pourtant obligatoire depuis*

⁴³ Cf point C ci-après.

près de vingt ans, ne contribue pas à une répartition claire du financement de l'élimination entre les ménages et les entreprises ».

B - TEOM et financement par les recettes générales des collectivités

Contrairement à la redevance, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) n'est pas soumise à une obligation de couverture intégrale du solde restant à financer après déduction des recettes accessoires. En revanche, elle ne doit pas assurer plus de 100 % des charges du service, de telles situations ayant été rencontrées dans plusieurs syndicats et pouvant être justifiées dans le cas de collectivités qui cherchent à augmenter progressivement leurs recettes dans la perspective d'un gros investissement à financer.

La part restante peut provenir, comme c'était le cas historiquement, des autres ressources générales de l'organisme, c'est-à-dire en fin de compte des autres impôts : taxe d'habitation, taxes foncières, taxe professionnelle.

Cependant, les chambres régionales des comptes ont noté une certaine tendance à la réduction de la part de ces autres ressources générales, pour deux raisons principales.

La première est que, même si aujourd'hui le droit n'impose pas, en cas de financement par la taxe (TEOM), la tenue d'un budget annexe, et encore moins l'équilibre de ce budget sans contribution du budget principal, l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les comptes administratifs comportent un état annexe retraçant les dépenses et les différentes sources de financement du service. Cette obligation, qui semble assez largement remplie puisqu'un seul cas d'omission de cette formalité a été relevé (ville de Bastia ; Haute-Corse), a pu renforcer l'idée selon laquelle ce service aurait vocation à être financé par ses ressources propres, en conférant au taux de la TEOM un rôle de variable d'ajustement.

La seconde raison est qu'à l'occasion de la mise en place des intercommunalités à fiscalité propre, la situation antérieure ne pouvait être maintenue (en particulier quand certaines communes étaient soumises à la redevance [REOM]), et a souvent abouti à un financement intégral par la taxe (TEOM), le cas échéant au terme d'une période de convergence.

C - La différenciation des taux de TEOM

L'hétérogénéité de ces situations initiales a conduit à des équilibres complexes entre convergence ou non des taux différents existant sur le territoire intercommunal, et compensation ou non, au profit des communes concernées, du surcroît de pression fiscale imposé à leurs habitants.

Le législateur lui-même a souhaité adoucir les rigueurs d'une interprétation trop stricte de l'ensemble des textes concernés, d'une part, en prévoyant un délai de convergence des taux, de cinq ans dans un premier temps, porté à dix ans, et, d'autre part, en autorisant l'existence de taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) différenciés en fonction des niveaux de service.

Cette notion de niveau de service est souvent interprétée comme devant conduire à des fréquences de collecte hebdomadaires, voire bimensuelles, en milieu rural, et, au contraire, quasi-quotidiennes en milieu urbain dense. La communauté d'agglomération de Chambéry (Savoie) s'est écartée de cette conception et n'a pas conservé des taux différenciés selon la fréquence des passages, considérant que ces différentes fréquences ne modifieraient en rien le tonnage des déchets à traiter, et que la collecte en milieu rural impliquait souvent des kilométrages et des temps de travail par tonne collectée au moins aussi élevés qu'en milieu urbain.

Un raisonnement comparable a conduit la communauté d'agglomération de Rennes, qui a déterminé des taux de TEOM par zone de perception sur la base d'un calcul de coût par commune, à distinguer nettement les zones intra et extra-rocade, les coûts de collecte y étant supérieurs en raison de la longueur des circuits.

Au-delà de ces initiatives, un certain nombre d'intercommunalités se sont trouvées en difficulté pour fixer les taux de TEOM dans leurs différentes communes membres. En effet, l'application stricte des règles comptables relatives à l'attribution de compensation de la taxe professionnelle (ACTP) ne leur permet pas de compenser, par une variation d'ACTP au profit des communes qui antérieurement finançaient en grande partie le service par leurs ressources générales, les hausses de taux de TEOM qui frappent leurs contribuables dans le cadre du processus en principe obligatoire de convergence de ces taux. La tolérance observée en pratique pour contourner cette difficulté au nom du principe d'équité ne peut constituer une solution satisfaisante.

II - Un mode de financement alternatif : la redevance

A - Un mode de financement moins développé en France que dans d'autres pays européens

Une étude de l'ADEME sur la tarification des ordures ménagères liée à la quantité de déchets⁴⁴, qui date de 2005, établit un bilan des expériences européennes de l'utilisation de la redevance incitative au sein de l'Union européenne.

Cette étude rappelle que la justification de l'utilisation de la redevance incitative demeure la responsabilisation des usagers face à des volumes sans cesse croissants de déchets ménagers en les incitant financièrement à adopter les « bons comportements » et acheter les produits les moins riches en déchets futurs. Plus la redevance est incitative, plus le principe du pollueur-payeur s'applique.

L'instauration de cette redevance incitative vise par ailleurs à favoriser la transparence de la gestion du service des déchets ménagers en assurant la couverture intégrale des coûts de gestion du service sans aller au-delà.

En 2005, la seule commune de plus de 100 000 habitants ayant adopté le principe d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères dont l'assiette n'est fondée que sur la quantité de déchets produits par le ménage était, selon l'ADEME, la ville de Besançon (Doubs).

A la différence de la France, le système de la redevance incitative est beaucoup plus diffusé dans certains pays de l'Union européenne, mais aucune corrélation ne peut être faite avec la quantité des déchets produits.

B - Les conséquences juridiques du choix de la redevance

Par contraste avec les principes exposés pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), le financement par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) implique la tenue d'un budget annexe équilibré, la totalité des coûts étant couverte par les ressources dédiées au service.

⁴⁴La tarification des ordures ménagères liée à la quantité de déchets : enseignements des expériences européennes et perspectives pour la France, ADEME, janvier 2005.

Pourtant, la redevance ne couvre pas toujours l'intégralité des dépenses : ainsi, dans le cas du syndicat mixte de la région d'Auray-Belz-Quiberon Morbihan), les charges de personnels du syndicat et les aides du budget principal ne sont pas intégrées, ce qui représente une sous-évaluation de recettes représentant 5 à 10 euros par tonne.

De même, la redevance doit couvrir son propre coût de facturation : 15 % dans le cas du SMICTOM du nord de l'arrondissement de Redon (Ille-et-Vilaine), qui ne respectait pas cette règle.

Ces caractéristiques budgétaires et comptables (application de l'instruction M4) résultent de la théorie juridique des services publics industriels et commerciaux (SPIC), qui emporte encore d'autres conséquences, notamment la nécessité de proportionner la redevance à l'importance du service rendu hors de toute considération de redistribution fiscale, et la soumission au droit privé de certains contrats passés pour l'exécution du service.

Se conformer à ces règles ne devrait pas poser de grandes difficultés au niveau où le financement par la redevance est institué : celui des communes ou, assez fréquemment, des communautés à fiscalité propre. Cependant, il n'est pas nécessairement celui de l'exécution du service qui peut, en totalité ou en partie (traitement seul, sans la collecte), avoir été transféré, pour de bonnes raisons, à un échelon supérieur, celui d'un syndicat mixte.

Or l'exigence du législateur d'un mode de financement unifié à l'échelle d'un groupement de communes ne s'est pas étendue aux syndicats mixtes. Ceux-ci peuvent donc parfaitement regrouper des communautés dont le financement est de nature fiscale, et d'autres qui ont institué la REOM⁴⁵. Il est alors difficile de déterminer si leur activité est un service public industriel et commercial (SPIC) ou administratif (SPA).

La distinction SPIC/SPA peut avoir des conséquences plus inattendues, par exemple sur le statut juridique des salariés. Ainsi, le SYTEVOM de Haute-Saône ne s'était sans doute guère inquiété de savoir avec certitude s'il était industriel et commercial ou administratif, avant d'être confronté au refus d'un centre de gestion de publier une vacance de poste d'ingénieur. La préfecture, ensuite saisie de la nature du service assuré par ce syndicat mixte, n'a pas conclu de façon claire.

⁴⁵ Situation relevée, par exemple, pour la SEMOCTOM (Gironde).

C - Les avantages et inconvénients de la REOM dans la perspective d'un financement plus incitatif

La redevance (REOM) et la taxe (TEOM) diffèrent à de nombreux points de vue.

Tout d'abord, **le principe pollueur-payeur** ne peut s'appliquer en principe qu'à la redevance, dans la mesure où celle-ci parvient à appréhender de manière précise, sinon le caractère polluant de chaque poubelle, du moins son volume ou son poids (système dit de la « pesée embarquée »).

Symétriquement, la taxe peut être préférée pour son **caractère redistributif**. Elle est assise sur les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties, mais en ayant le caractère d'une charge locative répercutable sur les locataires. A ce titre, elle dépend des caractéristiques du logement et frappe proportionnellement moins les ménages modestes que la redevance qui ne tient pas compte de la valeur locative du logement occupé par le ménage.

Un rapport adressé en mai 2010 au Parlement par le ministère chargé de l'écologie et relatif à l'opportunité d'asseoir la TEOM sur la taxe d'habitation et non plus sur la taxe sur le foncier bâti relève qu'une telle modification aurait très peu d'impact en termes d'effet incitatif à la réduction de la quantité d'ordures ménagères résiduelles, taxe d'habitation et taxe sur le foncier non bâti étant identiquement indifférentes à cette considération d'ordre environnemental. C'est principalement par l'effet des exonérations accordées aux familles modestes qu'un tel dispositif se distinguerait de la TEOM actuelle. Au-delà d'une appréciation en termes d'équité, comme l'indique ce rapport, « asseoir la TEOM sur la taxe d'habitation tout en maintenant ces exonérations serait contraire au principe du pollueur-payeur dès lors que ces 5 millions de ménages pourtant producteurs de déchets ne supporteraient aucune dépense ».

Il ressort de ces différents éléments que concilier redistribution sociale et incitation à modérer la production de déchets est difficile. Cela a été relevé par exemple dans le cas du SMICTOM du nord de l'arrondissement de Redon (Ille-et-Vilaine), qui avait institué une REOM calculée en fonction de la taille du foyer⁴⁶, mais qui, pour des raisons sociales n'augmentait plus au-delà de deux personnes. La chambre

⁴⁶ Le rapport de mai 2010 au Parlement précité souligne, dans sa conclusion, que « la variable "taille de la famille" n'est pas une "assiette" incitant à des changements de comportements ou à une responsabilisation accrue de l'utilisateur ».

régionale des comptes de Bretagne a relevé qu'il en résultait un faible lien entre la redevance pour service rendu et la production effective de déchets par les redevables.

Sur le plan du recouvrement, la taxe (TEOM) est par ailleurs un impôt collecté par l'État, ce qui, moyennant un prélèvement de 8 %, assure les collectivités du recouvrement. Inversement, la mise en place de la redevance (REOM) implique la constitution d'un fichier de redevables distinct des données dont disposent déjà les services fiscaux.

La **proportionnalité au service rendu** qu'autorise en théorie la redevance ne saurait cependant être parfaite, faute d'indicateurs fiables. Ainsi, le SMICTOM d'Alsace centrale (Bas-Rhin), dans un objectif de simplicité et de compréhension aisée par l'utilisateur, a fait le choix d'une redevance basée sur le volume des bacs, tout en considérant que cette redevance sera « réellement incitative ». Si l'on peut penser qu'un tel système est moins fin que celui fondé sur une mesure du poids des déchets et que, de surcroît, il incite les usagers à tasser leurs déchets dans les poubelles, ce qui en rendrait la collecte plus difficile, les dispositifs de facturation à la pesée des bacs peuvent présenter des risques d'incivilité supérieurs, selon une étude du même syndicat.

En milieu urbain, l'habitat collectif se prête mal à la détermination de la quantité de déchets produite par chaque appartement, ce qui peut inciter à asseoir la redevance sur la taille du ménage. Cependant, dans ce cas, son caractère non fiscal impose qu'elle soit établie prorata temporis en cas de déménagement ou de modification de la composition des familles, événements nettement plus fréquents en ville qu'à la campagne. Là encore, cela peut expliquer que, dans les faits, son emploi soit limité au milieu rural.

L'accent mis de plus en plus fréquemment sur le **caractère incitatif de la redevance** mérite d'être précisé. En principe, elle devrait conduire à la réduction du volume des déchets présentés à la collecte, ou tout au moins à la collecte résiduelle après prise en compte des collectes sélectives.

Mais il s'ensuit un risque que cette réduction se fasse par des moyens inadéquats.

Le plus simple de ces moyens est la décharge sauvage. Si l'on devait considérer que la redevance (REOM) s'étend à l'ensemble du service, déchèteries comprises, cette gratuité ne pourrait être maintenue. Or, la gratuité des déchèteries avait à l'origine pour but de lutter contre la tentation des décharges sauvages pour les objets encombrants, les gravats, les pneus, les déchets polluants tels que les huiles de vidange et les batteries, les déchets verts, etc.

Les autres moyens inadéquats sont, par exemple, l'incinération domestique ou le dépôt de déchets dans la poubelle du voisin ou sur le territoire d'une collectivité ne pratiquant pas la redevance incitative, ce qui n'est pas un cas théorique.

Ainsi, en Bretagne, le SMICTOM de Hédé, Bécherel, Combourg et Tinténiac (Ille-et-Vilaine) a dû modifier son règlement après avoir constaté de brusques variations de volume des bacs, auxquels la redevance était proportionnelle, « motivées par la seule recherche d'un abaissement du montant de la redevance ». Le syndicat a donc décidé de ne plus accepter qu'une baisse par an, pour la catégorie immédiatement inférieure.

Le syndicat mixte ORGANOM, dans l'Ain, a constaté que la mise en place par une de ses communautés de communes adhérentes de la redevance incitative s'est traduite par une baisse de plus de 50 % du tonnage d'ordures ménagères résiduelles. Pour autant, il n'a pas été fait état d'augmentations de tonnages collectés dans les secteurs environnants de cette communauté de communes.

Selon l'ADEME, « d'un point de vue environnemental, les études réalisées à l'étranger et en France montrent que la mise en place de la redevance incitative entraîne une modification des flux de déchets produits par les usagers du service public (ménages et professionnels) qui va dans le bon sens : les ordures ménagères résiduelles diminuent (-15 % à -50 % en poids) ; les déchets recyclables augmentent (+10 % à +100 % en poids), sans que la qualité du tri soit altérée ; la quantité globale de déchets collectés reste stable ou diminue légèrement, alors qu'elle continue d'augmenter pour l'ensemble des collectivités françaises. »⁴⁷

Le caractère incitatif de la redevance mériterait cependant d'être confirmé par des analyses précises.

III - Vers un système plus incitatif et moins structuré par l'opposition entre taxe et redevance

A - Le souhait du législateur de concilier les avantages des deux systèmes

La séparation étanche entre deux régimes juridiques opposés a attiré l'attention du législateur dans la mesure où elle empêchait de profiter à la fois des avantages de la taxe d'enlèvement des ordures

⁴⁷ <http://www2.ademe.fr> .

ménagères (TEOM) - recouvrement simple, efficace et garanti par l'État - et de ceux de la redevance (REOM) - application du principe pollueur-payeur.

C'est ainsi que l'article 46 de la loi Grenelle 1⁴⁸ a prévu qu'aussi bien la redevance que la taxe devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable prenant en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets (le projet de loi prévoyait que ce délai soit porté à dix ans pour l'habitat collectif, mais cette disposition n'a pas été retenue). À ce rapprochement en direction des potentialités actuelles de la seule redevance a correspondu une sanctuarisation des avantages de la taxe en termes de recouvrement.

La loi Grenelle 2⁴⁹ prévoit que les communes, les EPCI et les syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence déchets « peuvent, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, instaurer sur tout ou partie de leur territoire une TEOM composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets. Cette part variable peut également tenir compte des caractéristiques de l'habitat ou du nombre des résidents. »

Par ailleurs, le Sénat a introduit un amendement au projet de loi de finances pour 2011 (article 66 sexiès) complétant l'article L. 2333-76 du CGCT par un alinéa qui institue, au profit des collectivités souhaitant instaurer et gérer elles-mêmes une redevance (REOM), un accès gratuit aux bases de données gérées par les services fiscaux, afin qu'elles puissent créer et mettre à jour leur fichier des redevables.

Certaines collectivités ont souhaité mener une réflexion parallèle à celle du législateur : c'est le cas du département des Côtes-d'Armor qui a décidé de participer au financement des études de faisabilité qui seraient engagées pour la mise en œuvre de la redevance incitative par les collectivités concernées.

En dépit de ces initiatives locales, le législateur conserve la compétence de mise en œuvre des évolutions recommandées par le Grenelle de l'environnement et visant à concilier les aspects les plus pertinents du financement par la taxe (TEOM) ou par la redevance (REOM).

⁴⁸ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

⁴⁹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement ; article 195, Titre V : « Risques, Santé, Déchets », Chapitre 3 : « Dispositions relatives aux déchets ».

Dès lors que les caractéristiques de la taxe et de la redevance en termes d'incitation auront été rapprochées, voire fusionnées, se posera nécessairement la question du maintien de la distinction actuelle entre services publics industriel et commercial d'une part, et administratif d'autre part.

B - Une distinction à effectuer entre ressource proportionnelle au service rendu et incitation à la préservation de l'environnement

Le souci de ne pas imposer aux citoyens l'obligation de recourir à un service public moyennant une contribution financière sans rapport avec le coût de ce service est à l'origine de l'article 1521-III-2 du code général des impôts, qui permet d'exonérer de TEOM les immeubles munis d'un appareil d'incinération.

Cependant, cette disposition, sans doute ancienne, ignore les connaissances actuelles, selon lesquelles les incinérateurs les plus petits sont les plus polluants, ce qui a conduit au cours de la dernière décennie à un effort important de fermetures d'usines d'incinération dans les villes moyennes. A fortiori, des incinérateurs à l'échelle d'un immeuble semblent une solution peu respectueuse de l'environnement. À cet égard, l'exigence de conditions fixées par un arrêté du maire ou par le règlement d'hygiène de la commune rend cette disposition très lourde d'emploi.

Plus généralement, il n'est pas certain que le fait de facturer le service de gestion des déchets ménagers et assimilés au plus près de son coût - ce qui est la logique économique de la redevance - constitue automatiquement un progrès pour l'application du principe « pollueur-payeur ». En effet, les coûts de ce service se sont accrus pour deux raisons distinctes : d'une part, la croissance des coûts de la prise en charge des produits « polluants » que constituent les déchets qui ne peuvent être recyclés et, d'autre part, le développement de procédés et de filières de tri sélectif et de recyclage, lesquels sont précisément destinés à réduire la fraction « polluante » des déchets ménagers et assimilés. A cet égard, il importe de souligner que les progrès constatés ou souhaitables en matière de recyclage ne sont possibles qu'avec une implication croissante des usagers.

Dès lors, la généralisation d'une redevance (REOM) qui aurait pour seule logique la couverture du coût de la totalité du service de gestion des déchets ménagers et assimilés ferait reposer sur les usagers non seulement, et à juste titre, le coût de la prise en charge de leurs comportements « polluants » (pour ce qui concerne leurs déchets non

recyclables) mais également, et d'une manière plus contestable, le coût de leurs comportements plus « vertueux » (pour ce qui concerne le développement des filières de récupération et de recyclage), ce qui risque de décourager les efforts consentis par les usagers.

En définitive, il faudrait veiller à éviter que la généralisation de la redevance (REOM) dans un but de promotion du recyclage n'aboutisse à ne plus exonérer partiellement ou totalement les usagers des collectes sélectives et du tri.

Or, paradoxalement, c'est dans le cadre d'un service financé par la taxe (TEOM) que des incitations financières prenant la forme d'une gratuité des collectes sélectives peuvent plus facilement être mises en place, car dans le cas d'un service financé par la redevance, il convient de couvrir cette gratuité par la redevance.

La même vigilance dans l'examen des effets réels des projets de taxe ou de redevance incitative doit s'appliquer au mécanisme selon lequel elles devraient comporter une « part variable » et une « part fixe ». L'observation de l'économie du service à financer doit à cet égard jouer un rôle notable dans la détermination de l'importance respective de ces deux parts.

Le partage objectif entre part fixe et part variable doit en effet résulter d'une analyse de la répartition des dépenses du service entre frais fixes et frais variables, tout en prenant en compte bien entendu les objectifs de prévention et de recyclage pour préserver le caractère incitatif de la redevance.

Une question particulière peut alors apparaître dans le cas de coûts fixes prédominants qui caractérisent les organismes disposant d'équipements surdimensionnés. Or, une tarification en part fixe et part variable, appliquée à un tel organisme conduirait à une faible part variable de la taxe (TEOM). Celle-ci serait donc faiblement incitative dans le cas de collectivités caractérisées par une population déjà très réceptive aux messages en faveur des collectes sélectives ou de la réduction à la source des déchets.

Ainsi, les coûts marginaux de traitement, aussi bien des déchets issus des collectes sélectives que des déchets résiduels, sont assez différents selon que l'on est en présence de tensions, dans un sens ou dans l'autre, sur le taux d'utilisation des capacités des équipements concernés - trop fort ou trop faible gisement de déchets à traiter. Il en est de même des effets de l'incitation des usagers à éviter la production de déchets supplémentaires. Il serait donc justifié d'adapter la part variable des futurs outils de financement incitatifs à ces coûts marginaux tels qu'ils existent localement.

L'effet incitatif de cette tarification présente en effet des limites : le succès du tri sélectif peut induire des surcapacités d'équipement de nature à renchérir le coût du service et dissuader la poursuite des efforts de tri.

Ainsi, s'agissant de la redevance (REOM) mise en place par le Smictom de Hédé, Bécherel, Combourg et Tinténiac (Ille-et-Vilaine), et, en recalculant les montants qui seraient nécessaires à la couverture des coûts fixes et variables du syndicat, il a été constaté que cette redevance était trop incitative - montant trop faible pour les bacs de 60 litres et trop élevé pour ceux de 120, 180 et 240 litres.

L'application la plus précise du principe de facturation au coût du service rendu, qui est à la source du financement par redevance, pourrait donc s'éloigner du rôle d'outil financier contre l'incinération et la mise en décharge qui lui est généralement prêté, pour se révéler être simplement un outil d'affectation optimale des efforts là où ils sont économiquement les plus pertinents.

Cela suppose, comme indiqué précédemment, que puissent être élaborés et testés, au niveau national, des référentiels de calculs et une méthodologie fondée sur une comptabilité analytique adéquate, ces outils devant être simples d'emploi pour les collectivités concernées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les modes de financement actuels ne répondent plus aux contraintes résultant des nouveaux objectifs environnementaux fixés à la politique des déchets. Il convient de les réformer en permettant à la fois de financer de manière homogène le service public quel que soit le mode de gestion et de renforcer leur caractère incitatif du financement sur le comportement des usagers tout en appliquant le principe du pollueur-payeur inscrit dans les directives européennes.

Recommandations

L'objectif est de développer des modes de tarification favorisant les actions de prévention et de recyclage tout en appliquant le principe « pollueur-payeur ».

Pour y parvenir, il s'agit de faire évoluer les modalités de tarification du service public rendu aux ménages de la façon suivante :

1 - pour les collectivités qui souhaitent passer au système « part fixe – part variable », aussi bien dans le cadre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) que dans celui de la redevance (REOM), élaborer une méthodologie permettant de déterminer de manière

optimale les parts fixes et variables, y compris en fonction des circonstances locales (présence ou non de capacités de traitement inutilisées dans les installations dont la plus grande partie des coûts est fixe) et fixer des règles d'assiette et de perception simples et efficaces ;

2 - pour les collectivités souhaitant conserver ou passer à un système intégral de redevance, aménager le principe de facturation exacte du coût du service rendu, au profit de mécanismes incitatifs favorisant :

- la valorisation et le recyclage des déchets collectés de manière sélective (qui seraient financés principalement au moyen de la part fixe);

- les dépôts en déchèteries (qui resteraient gratuites pour les particuliers) ;

3 - identifier les collectivités qui, depuis 1993, n'ont pas mis en place la redevance spéciale destinée à financer la gestion des déchets assimilés et les mettre en demeure d'y procéder, éventuellement après avoir redéfini son rôle, dans le cadre de la refonte globale des mécanismes de financement, cette redevance pouvant constituer, pour les professionnels, la part variable du futur outil de financement incitatif ;

4 - remédier, au besoin par une adaptation de la réglementation relative aux attributions de compensation et/ou de celle concernant les zonages de taux de TEOM (dérogations fondées sur les taux historiques), aux importantes augmentations de taux de TEOM subies, dans un EPCI, par les contribuables des communes pour lesquelles le service était, auparavant, financé en grande partie par leurs ressources générales ;

5 - abroger l'article 1521-III-2 du code général des impôts qui permet d'exonérer de TEOM les immeubles munis d'un appareil d'incinération ; en effet, cette disposition obsolète présente un caractère peu incitatif au respect de l'environnement ;

6 - préciser et mettre en cohérence par voie législative les régimes juridiques applicables à diverses questions qui, jusqu'à présent, sont réglées, par la jurisprudence sur les services publics industriels et commercial et administratif : statut des salariés, nature des contrats, responsabilité à l'égard des tiers.

Conclusion générale

En quelques années, des progrès indéniables dans la gestion des déchets ménagers et assimilés par les collectivités territoriales ont pu être constatés en termes de service rendu, de réduction des nuisances et plus généralement de prise en compte des objectifs environnementaux fixés au plan européen et national. La France se situe en définitive à un niveau comparable à celui de ses principaux partenaires européens, même si elle présente quelques spécificités en matière de traitement et de valorisation. Mais ces progrès ont un coût et les dépenses restent encore très peu maîtrisées, phénomène qui peut être aggravé par l'intervention de multiples opérateurs.

Les insuffisances relevées dans le présent rapport tiennent principalement à un mauvais pilotage de la gestion des déchets, que ce soit au niveau national, départemental ou local. Les acteurs locaux ne sont pas véritablement responsables de la mise en œuvre de la politique définie par les plans départementaux. Si des objectifs relativement clairs et précis sont annoncés, leur réalisation n'est pas contraignante et leur suivi est déficient, ne serait-ce que parce qu'il n'existe pas d'indicateurs complets de gestion, de coûts et de résultats, permettant une véritable transparence de gestion et une information objective des usagers.

La planification départementale (régionale en Ile-de-France) n'a pas comme finalité de lutter contre les incohérences de l'organisation territoriale et ne constitue pas non plus un levier efficace pour résorber les carences en exutoires qui obligent encore à transporter les déchets parfois très loin de leur lieu d'origine, avec un coût environnemental très élevé. Les installations de traitement sont désormais aux normes - c'est le cas notamment pour les incinérateurs -, mais elles sont encore mal réparties et les projets nouveaux se heurtent à la résistance d'une population très sensible aux nuisances qu'ils sont censés occasionner.

C'est pourquoi, il convient d'améliorer l'efficience et l'efficacité des politiques menées par les collectivités territoriales et leurs groupements compétents pour la gestion des déchets ménagers et assimilés en visant prioritairement une meilleure couverture du territoire en exutoires et des progrès significatifs en matière de recyclage, cela en maîtrisant les coûts et en associant tous les acteurs à la réalisation des objectifs.

Récapitulation des recommandations

1. Compétence, organisation territoriale et acteurs : une mise en cohérence nécessaire

S'agissant des compétences des collectivités en matière de gestion des déchets :

1-1- clarifier et harmoniser, par voie législative ou réglementaire, le champ des compétences des communes ou de leurs organismes de regroupement compétents en matière de déchets dits « assimilés » ;

*1-2- pour aider les collectivités et groupements concernés à définir et mettre en œuvre les **programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés**, approfondir et renforcer le processus de recensement et de diffusion des « bonnes pratiques » initié par l'ADEME ;*

S'agissant de la planification :

- la question de l'échelon pertinent pour la planification de la gestion des déchets ménagers et assimilés (départemental ou régional) pouvant se poser dans certaines régions hors Ile-de-France, l'article L.1111-9 du CGCT, issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 et portant sur le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, pourrait constituer un cadre juridique pour faire évoluer en tant que de besoin certaines situations, en fonction des spécificités locales et sur la base d'une négociation entre les départements et les régions concernées ;

Pour rendre la planification plus opérationnelle :

- enrichir le contenu des plans départementaux (en modifiant les articles L. 541-14 ou R. 541-14 du code de l'environnement) :

1-3- intégrer l'obligation de décliner, à titre indicatif, les objectifs de performance au niveau de chacune des collectivités compétentes en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés à l'intérieur du périmètre géographique couvert par le plan ;

1-4- intégrer l'obligation d'évaluer la pertinence de l'organisation territoriale existante en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés et de proposer, en tant que de besoin et au vu des priorités retenues, les évolutions institutionnelles nécessaires ainsi qu'un calendrier prévisionnel de mise en œuvre, les conclusions de ces analyses

pouvant alors être intégrées dans les schémas départementaux de coopération intercommunale prévus par l'article L.5210-1-1 issu récemment de la loi n° 2010-1563 précitée ;

1-5- intégrer l'obligation de procéder à des analyses détaillées et comparées pour ce qui concerne les installations de traitement (incinération, traitement mécano-biologique, notamment) et de stockage des déchets ultimes à créer, au-delà d'une simple énumération et de la définition de leurs critères de localisation. Ces analyses devraient notamment porter sur les perspectives en termes de gisements, sur une approche fiable des contraintes et débouchés en aval, sur les impacts des installations pour la santé et l'environnement, sur la dimension économique comparée des alternatives et sur leur localisation possible ;

1-6- intégrer l'obligation de recenser l'ensemble des anciens sites de traitement ou de stockage de déchets désormais fermés, d'évaluer leurs risques, de définir les mesures correctrices ou de suivi à mettre en œuvre, et de préciser les collectivités ou groupements en charge du suivi ;

- impliquer davantage tous les acteurs concernés dans l'adoption et la mise en œuvre des plans :

1-7- prévoir que les projets de plans départementaux de gestion des déchets non dangereux (PPGDND) ne soient pas seulement portés à la connaissance des établissements publics de coopération intercommunale intéressés (comme le prévoit l'article R.541-20 du code de l'environnement) mais que toutes les communes et tous les EPCI concernés délibèrent, dans un délai fixé, pour rendre un avis devant être transmis au conseil général (ou régional) avant que celui-ci n'approuve le plan ;

1-8- promouvoir, si la situation locale le permet, la prise en charge du traitement des déchets ménagers et assimilés et la réalisation des installations y afférentes par une seule collectivité ou groupement (le département ou un syndicat mixte) ;

1-9- recenser les bonnes pratiques pouvant être proposées aux départements volontaires pour inciter et aider les collectivités ou groupements en charge de la gestion des déchets ménagers à mettre en œuvre les priorités définies par les plans départementaux ;

- Renforcer le suivi et l'évaluation des plans :

1-10- rendre obligatoire la mise en place à l'échelle de chaque plan départemental de gestion des déchets non dangereux (PPGDND), d'un observatoire chargé de suivre sa mise en œuvre, de recueillir les rapports élaborés par les collectivités et groupements et de réaliser, sur ces bases, des bilans annuels rendant compte de l'état d'avancement de

l'ensemble des objectifs et actions prévues par le plan. Le financement de ces observatoires pourrait être assuré par une partie de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) concernant les déchets ou de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;

1-11- publier les bilans annuels des PPGDND, au plus tard à la fin de l'année N+1 ;

- Renforcer le rôle d'impulsion, de contrôle et d'arbitrage des préfets :

1-12- demander aux préfets d'intervenir afin qu'il soit remédié aux irrégularités encore existantes en matière de transferts de compétences qui suscitent des difficultés d'organisation du service public ;

1-13- demander aux préfets de dresser, en liaison avec l'autorité planificatrice, un état des lieux national de la gestion des déchets ménagers et assimilés incluant des analyses :

- de la pertinence de l'organisation intercommunale ;

- des difficultés concernant les installations existantes ou à créer ;

- de la répartition des installations existantes et des perspectives réalistes d'évolution des capacités à moyen terme, au regard de leur degré de saturation et de leurs possibilités d'extension ;

- de degré de réhabilitation des anciennes décharges ;

- de la conformité du contenu des plans départementaux existants aux objectifs nationaux et communautaires actuels.

Cet état des lieux permettrait aux préfets, appuyés par l'ADEME, dont le préfet de région est le délégué, d'identifier les situations les plus problématiques et de suivre au plus près la mise en œuvre effective de la procédure de révision des plans prévue par le paragraphe V de l'article 194 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

1-14-. renforcer les moyens du contrôle de légalité sur le contenu des plans ainsi que sur les décisions ultérieures prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets des collectivités, afin de s'assurer de leur compatibilité avec lesdits plans ;

1-15- élargir à la révision des plans départementaux les dispositions de l'article R.541-16 du code de l'environnement (qui permet aux préfets d'arrêter le plan en cas de carence des collectivités) ;

2. Des coûts structurellement à la hausse et insuffisamment maîtrisés

Doter prioritairement les collectivités des moyens de mener des analyses fiables des coûts :

2-1- instituer un budget annexe obligatoire pour toutes les collectivités chargées de la collecte et/ou du traitement des déchets ménagers et assimilés, quel que soit le mode de financement du service ;

2-2 généraliser un outil de comptabilité analytique normé pour permettre la production et la comparaison des divers indicateurs de coûts ;

3. Les résultats : des progrès mais des performances du service public encore perfectibles

Redéfinir les obligations des collectivités en matière de mesure et de suivi de leurs performances :

3-1- modifier le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 pour inclure dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de gestion des déchets :

- des indicateurs pour rendre compte de l'atteinte des objectifs départementaux, nationaux et communautaires ;

- des données en matière de mesure des nuisances pour la santé et l'environnement des opérations d'élimination des déchets ;

- les mesures de prévention de l'accidentologie et des risques professionnels ainsi que les résultats atteints ;

3-2- normaliser et généraliser les outils de mesure et d'analyse pouvant être mis à disposition des collectivités et de leurs groupements afin de les aider à élaborer et à restituer ces indicateurs d'une manière rapide et fiable ;

Garantir la publication de ces informations d'une manière rapide et accessible :

3-3- préciser, par voie législative ou réglementaire, les conditions et règles de transmission des rapports annuels sur le prix et la qualité du service aux autorités en charge de l'élaboration et du suivi des plans de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND) et au représentant de l'Etat dans le département ;

3-4- mettre en place les procédures, calendriers et moyens permettant à tous les acteurs concernés (ministères, ADEME, éco-

organismes, départements, opérateurs, etc.) de disposer d'une seule base de données fiable et exploitable en temps utile ;

3-5 mettre en place au niveau national un dispositif obligatoire d'évaluation de l'efficacité des services de gestion des déchets par l'ADEME, avec publication des résultats selon une périodicité minimale de 2 ans.

Lutter contre les carences en exutoires :

Pour favoriser la création d'équipements prévus par les plans de gestion des déchets :

3-6- augmenter significativement la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour les tonnages d'ordures ménagères résiduelles qui doivent être traitées ou stockées en dehors de la zone couverte par leur PPGDND du fait de la non réalisation des installations qui y sont prévues, cette taxation étant progressive dans le temps et dans l'espace afin de constituer une incitation de plus en plus forte à mettre en œuvre le principe de proximité inscrit dans la directive de 2008 ;

3-7- accroître substantiellement le montant des taxes pouvant être perçues par les collectivités accueillant une installation de stockage ou un incinérateur en application des articles L.2333-92 à 96 du CGCT.

4. Des mécanismes de financement complexes et inadaptes

L'objectif est de développer des modes de tarification favorisant les actions de prévention et de recyclage tout en appliquant le principe « pollueur-payeur ».

Pour y parvenir, il s'agit de faire évoluer les modalités de tarification du service public rendu aux ménages de la façon suivante :

4-1 - pour les collectivités qui souhaitent passer au système « part fixe – part variable », aussi bien dans le cadre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) que dans celui de la redevance (REOM), élaborer une méthodologie permettant de déterminer de manière optimale les parts fixes et variables, y compris en fonction des circonstances locales (présence ou non de capacités de traitement inutilisées dans les installations dont la plus grande partie des coûts est fixe) et fixer des règles d'assiette et de perception simples et efficaces ;

4-2 - pour les collectivités souhaitant conserver ou passer à un système intégral de redevance, aménager le principe de facturation exacte du coût du service rendu, au profit de mécanismes incitatifs favorisant :

- la valorisation et le recyclage des déchets collectés de manière sélective (qui seraient financés principalement au moyen de la part fixe) ;

- les dépôts en déchèteries (qui resteraient gratuites pour les particuliers) ;

4-3 - identifier les collectivités qui, depuis 1993, n'ont pas mis en place la redevance spéciale destinée à financer la gestion des déchets assimilés et les mettre en demeure d'y procéder, éventuellement après avoir redéfini son rôle, dans le cadre de la refonte globale des mécanismes de financement, cette redevance pouvant constituer, pour les professionnels, la part variable du futur outil de financement incitatif ;

4-4 - remédier, au besoin par une adaptation de la réglementation relative aux attributions de compensation et/ou de celle concernant les zonages de taux de TEOM (dérogations fondées sur les taux historiques), aux importantes augmentations de taux de TEOM subies, dans un EPCI, par les contribuables des communes pour lesquelles le service était, auparavant, financé en grande partie par leurs ressources générales ;

4-5 - abroger l'article 1521-III-2 du code général des impôts qui permet d'exonérer de TEOM les immeubles munis d'un appareil d'incinération ; en effet, cette disposition obsolète présente un caractère peu incitatif au respect de l'environnement ;

4-6 - préciser et mettre en cohérence par voie législative les régimes juridiques applicables à diverses questions qui, jusqu'à présent, sont réglées par la jurisprudence sur les services publics industriels et commercial et administratif : statut des salariés, nature des contrats, responsabilité à l'égard des tiers.

Liste des sigles et abréviations

- ACTP** : allocation de compensation de taxe professionnelle
- ADELPHE** : société agréée pour le recyclage des emballages
- ADEME** : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- AMORCE** : association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur
- CET** : centre d'enfouissement technique
- CGCT** : code général des collectivités territoriales
- CGDD : commissariat général au développement durable**
- CLIS** : comité local d'information et de suivi
- CRTC** : chambre régionale et territoriale des comptes
- CSDU** : centre de stockage des déchets ultimes
- DASRI** : déchets d'activités de soins à risque infectieux
- DEEE (D3E)** : déchets d'équipements électriques et électroniques
- DeNOx : dispositif de réduction des émissions d'oxyde d'azote**
- DGCL** : direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'intérieur
- DIB** ou **DBE** : déchets industriels banals (ou déchets banals des entreprises)
- DMA** : déchets ménagers et assimilés
- DREAL** : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

- DSP** : délégation de service public
- ECO EMBALLAGES** : société agréée pour le recyclage des emballages
- EPCI** : établissement public de coopération communale
- FEDER** : fonds européen de développement régional
- INVS** : institut national de veille sanitaire
- ISDND** : installation de stockage des déchets non dangereux
- ISDI** : installation de stockage des déchets inertes
- ITOM** : enquête périodique de l'ADEME relative au traitement des ordures ménagères
- OMR** : ordures ménagères résiduelles
- PDEDMA** : plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés
- PIG** : programme d'intérêt général
- PPGDND** : plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux
- PPP** : partenariat public-privé
- PREDMA** : plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés (Ile de France)
- REOM** : redevance d'enlèvement des ordures ménagères
- REP** : responsabilité élargie des producteurs
- SEM** : société d'économie mixte
- SINOE** : système d'information et d'observation de l'environnement (ADEME)
- SIVOM** : syndicat intercommunal à vocation multiple
- SPA** : service public administratif
- SPIC** : service public industriel et commercial

TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères

TFB : taxe sur le foncier bâti

TGAP : taxe générale sur les activités polluantes

TH : taxe d'habitation

TMB : traitement mécano-biologique

TP : taxe professionnelle

UIOM : unité d'incinération des ordures ménagères

UVE : unité de valorisation énergétique

**REPONSES
DES ADMINISTRATIONS,
COLLECTIVITES
ET ORGANISMES CONCERNÉS**

SOMMAIRE

Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	143
Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	166
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, Porte-parole du Gouvernement	168
Directrice du commissariat général au développement durable	170
Président de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	171
Président de l'association des maires de France	173
Président de l'assemblée des départements de France	174
Président de l'assemblée des communautés de France (ADCF)	178
Président de l'association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur (AMORCE)	186
Président de la RATP	187
Directeur général d'Eco-Emballages	189
Alsace	
Président du conseil général du Haut-Rhin	190
Président de la communauté de communes d'Altkirch	191
Président du syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) de l'agglomération mulhousienne	192
Président du syndicat mixte pour la collecte et le traitement des ordures ménagères (SMICTOM) d'Alsace centrale	193
Aquitaine	
Président de la communauté urbaine de Bordeaux	195
Président de la communauté d'agglomération du Grand Dax	197
Président de la communauté de communes de Montesquieu	198
Président de la communauté de communes du Villeneuvois	199
Ancien président de la communauté de communes du Villeneuvois	200
Président du syndicat de l'Entre-deux-mers ouest pour la collecte et le traitement des ordures ménagères (SEMOCTOM)	201
Président du syndicat mixte Bil Ta Garbi	204
Président du syndicat mixte Bizi Garbia	205

Président du syndicat mixte de transport et de traitement des déchets ménagers et assimilés (SMAV) du villeneuvois	206
Ancien président du syndicat mixte de transport et de traitement des déchets ménagers et assimilés (SMAV) du villeneuvois	207
Président du syndicat mixte de valorisation et de traitement des déchets ménagers et assimilés (SMIVAL) en Lot-et-Garonne	208
Ancien président du syndicat mixte de valorisation et de traitement des déchets ménagers et assimilés (SMIVAL) en Lot-et-Garonne	209
Président du syndicat mixte pour le traitement des déchets ménagers et assimilés (SMTD) du bassin est	210
Président du syndicat mixte du Bergeracois pour la gestion des déchets	211
Bourgogne	
Président de la communauté d'agglomération dijonnaise (Grand Dijon)	212
Bretagne	
Président du conseil général des Côtes d'Armor	216
Président du conseil général du Finistère	217
Président du conseil général d'Ille-et-Vilaine	218
Président du conseil général du Morbihan	219
Président de la communauté urbaine de Brest-Métropole Océane	220
Président de la communauté d'agglomération de Rennes-Métropole	221
Président du syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) de Saint-Thégonnec	222
Président du syndicat mixte de la région d'Auray-Belz-Quiberon	223
Président du syndicat intercommunal de valorisation des ordures ménagères (SIVALOM) du Nord Finistère	224
Président du syndicat intercommunal pour l'incinération des déchets du Pays de Quimper (SIDEPAQ)	225
Ancien président du syndicat intercommunal pour l'incinération des déchets du Pays de Quimper (SIDEPAQ)	226
Président du syndicat mixte pour la collecte et le traitement des ordures ménagères (SMICTOM) du nord de l'arrondissement de Redon	227

Président du syndicat mixte pour la collecte et le traitement des ordures ménagères (SMICTOM) des cantons de Bécherel, Combourg, Hédé, Tinténiac	228
Ancien président du syndicat mixte pour la collecte et le traitement des ordures ménagères (SMICTOM) des cantons de Bécherel, Combourg, Hédé, Tinténiac	229
Corse	
Président de l'exécutif de la collectivité territoriale de Corse	230
Président de la communauté d'agglomération de Bastia	231
Maire de Bastia	232
Franche-Comté	
Maire de Dole	233
Président du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la zone de Dole	234
Ancien président du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères (SICTOM) de la zone de Dole	235
Président du syndicat mixte à vocation unique pour le transfert, l'élimination, la valorisation des déchets ménagers (SYTEVOM)	236
Président du syndicat mixte d'étude et de préfiguration pour la mise en œuvre du traitement des déchets ménagers et assimilés	237
Guyane Guadeloupe Martinique	
Présidente du conseil général de la Martinique	238
Ancien président du conseil général de la Martinique	239
Maire de Kourou	241
Président du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères (SICTOM) de l'agglomération pointoise	243
Ancien président du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères (SICTOM) de l'agglomération pointoise	244
Haute-Normandie	
Président du syndicat mixte d'élimination des déchets (SMEDAR) de l'arrondissement de Rouen	248
Ile-de-France	
Président de la communauté de communes de Châtillon-Montrouge	249
Maire de Châtillon	250
Maire de Paris	251
Languedoc-Roussillon	
Président de la communauté d'agglomération du bassin de Thau	253
Ancien président de la communauté d'agglomération du bassin de Thau	254
Président de la communauté d'agglomération du Grand-Alès-en-Cévennes	255

Président de la communauté d'agglomération de Montpellier	256
Maire de la commune de Nîmes	260
Président du syndicat départemental de traitement, de transport et de valorisation des ordures ménagères et déchets assimilés des Pyrénées-Orientales (SYDETOM 66)	261
Président du syndicat mixte entre Pic et Etangs (SMEPE)	264
Ancien président du syndicat mixte entre Pic et Etangs (SMEPE)	265
Lorraine	
Président du conseil général de la Meuse	266
Ancien président du conseil général de la Meuse	267
Président de la communauté d'agglomération Metz-métropole	268
Ancien président de la communauté d'agglomération Metz-métropole	269
Président de la communauté d'agglomération du Val de Fensch	270
Président du syndicat mixte de collecte et de valorisation des déchets de la région d'Epinal (SICOVAD)	271
Président du syndicat mixte de transport et de traitement des déchets ménagers de Moselle-Est (SYDEME)	272
Midi-Pyrénées	
Présidente du syndicat mixte pour le traitement des ordures ménagères et autres déchets (SIRTOMAD) de Montauban	273
Pays-de-Loire	
Président du conseil général de la Mayenne	274
Président du conseil général de Loire-Atlantique	276
Président de la communauté d'agglomération Saumur-Loire-Développement	277
Président de la société d'économie mixte Agglo-Environnement (SEMAE)	279
Président du syndicat mixte intercommunal de réalisation et de gestion pour l'élimination des ordures ménagères (SMIRGEOMES) du secteur est de la Sarthe	280
Président du syndicat mixte intercommunal de valorisation et de recyclage thermique des déchets (SIVERT) de l'est Anjou	281
Provence-Alpes-Côte-D'azur	
Président du conseil général du département des Bouches-du-Rhône	282
Président de la communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis (CASA)	283
Président du syndicat intercommunal de transport et de traitement des ordures ménagères de l'aire Toulonnais (SITTOMAT)	284
Ancien président du syndicat intercommunal de transport et de traitement des ordures ménagères de l'aire Toulonnais (SITTOMAT)	285

Poitou-Charentes	
Président du conseil général de Charente-Maritime	286
Président du syndicat de valorisation des déchets ménagers de la Charente (CALITOM)	287
La Réunion	
Président de la communauté d'agglomération du Sud (CCSUD)	288
Ancien président de la communauté d'agglomération du Sud (CCSUD)	289
Président de la communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS)	290
Rhône-Alpes	
Président du conseil général de l'Ardèche	291
Ancien président du conseil général de la Drôme	293
Président du conseil général de l'Isère	294
Président de la communauté urbaine de Lyon (COURLY)	295
Président de la communauté d'agglomération de Chambéry Métropole	296
Ancien président de la communauté d'agglomération de Chambéry Métropole (2001-2004)	297
Ancien président de la communauté d'agglomération de Chambéry Métropole (1985-2001)	298
Président du syndicat intercommunal de la station des sept Laux (SIVOM)	300
Président du syndicat mixte de gestion des déchets du secteur d'Albertville (SIMIGEDA)	301
Ancien président du syndicat mixte de gestion des déchets du secteur d'Albertville (SIMIGEDA)	302
Présidente du syndicat mixte de traitement des déchets ménagers et assimilés ORGANOM de Bourg-en-Bresse	303
Ancienne présidente du syndicat mixte de traitement des déchets ménagers et assimilés ORGANOM Bourg-en-Bresse	304
Président du syndicat mixte du lac d'Annecy (SILA)	305
Ancien président du syndicat mixte du lac d'Annecy (SILA)	306

**REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE,
DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET
DU LOGEMENT**

La Cour estime qu'il est nécessaire « de renforcer le contenu obligatoire des PDEDMA afin d'éviter que leur élaboration puisse contourner les enjeux essentiels ou s'abstenir de les traiter dans toutes leurs dimensions, en se contentant de renvoyer à des situations d'avenir hypothétiques ».

Le décret 2011-828 du 11 juillet 2011 modifie le contenu des plans, notamment en matière de recensement des projets d'installations de traitement, de description et de perspective d'évolution de l'organisation territoriale en matière de gestion des déchets, y compris en cas de crise (pandémies, catastrophes naturelles) susceptibles de perturber cette organisation. Il convient de noter aussi que la gestion des déchets au niveau d'un territoire peut aussi être encadrée par des textes de portée juridique et réglementaire supérieure, notamment ceux relatifs à la collecte et au traitement des biodéchets (même décret) ou aux filières spécifiques, telles celles des piles et accumulateurs ou celles des véhicules hors d'usage.

Les plans doivent prendre en compte ces différents leviers dans l'élaboration des scénarii d'évolutions de l'organisation territoriale de la gestion des déchets à 6 et 12 ans. Le bien-fondé du scénario finalement retenu est justifié non seulement d'un point de vue environnemental et sanitaire mais également d'un point de vue technico-économique par le rapport d'évaluation environnementale qui doit accompagner le plan en vertu des dispositions de l'article L. 122-4 du code de l'environnement. Par ailleurs les plans devront faire l'objet d'une évaluation obligatoire tous les 6 ans.

La Cour pose également la question de « l'échelon pertinent, région ou département, chargé de la planification en matière de prévention et de gestion des déchets non dangereux »

Le rapport établi par le Sénateur Doligé relatif aux mesures de simplification de l'encadrement des collectivités territoriales propose un transfert de compétence de la planification sur les déchets non dangereux et sur les déchets du BTP aux Conseils Régionaux, déjà en charge de la planification de la gestion des déchets dangereux. Outre la simplification administrative et les économies d'échelle qu'elle porte, cette proposition légitime aussi la création d'observatoires des déchets au niveau régional

qui pourraient être une structure forte d'appui à la commission consultative d'élaboration et de suivi des plans.

A propos de la pénurie éventuelle en exutoires et de l'intervention possible du Préfet pour prendre des mesures conservatoires, il convient de noter que l'intervention de l'Etat au titre de la législation des installations classées en matière d'encadrement réglementaire temporaire des installations exploitées irrégulièrement est légitime lorsque ces installations peuvent être qualifiées d'intérêt public, leur fermeture pouvant aggraver finalement les impacts environnementaux et sanitaires. Pour autant, cet encadrement temporaire est systématiquement associé à la mise en œuvre des procédures administratives et pénales prévues par le code de l'environnement en cas de constat d'exploitation d'une installation non autorisée. Par les prescriptions conservatoires, l'Etat prévient les risques majeurs pour l'environnement et la santé humaine dans l'attente de la régularisation des installations ou de leur fermeture. Cette démarche peut être illustrée par l'amélioration notable constatée dans le domaine du stockage de déchets non dangereux puisque les procédures précitées ont permis de fermer entre 2007 et 2010 plus de 114 décharges irrégulières dont celles de Guadeloupe, au profit d'installations dûment autorisées dont certaines sont des installations de valorisation des déchets.

Outre les interventions ponctuelles de l'Etat mentionnées dans le rapport, le préfet peut reprendre la compétence de planification en cas de carence des départements dans le processus d'élaboration ou de révision des plans « déchets ». Cette carence doit néanmoins être constatée selon les procédures prévues par le CGCT. Pour autant, dans les situations où la gestion territoriale des déchets ne satisfait ni à la politique des déchets ni aux réglementations communautaires ou nationales, l'Etat reste fondé à intervenir « en urgence » pour la mise en place des équipements de gestion des déchets consécutivement à un constat de carence de fait (cf. plan d'urgence en Ouest-Guyanais).

A propos de la réforme de la TGAP de 2009, la Cour observe que « Par manque de recul, le bilan de l'efficacité de ces outils est difficile à établir, mais le suivi en cours indique une adéquation entre le rendement des nouvelles TGAP et le plan ADEME, ainsi qu'un respect des priorités retenues ».

Conformément aux exigences législatives, l'Etat est en train d'élaborer le bilan de la réforme de la TGAP de 2009 et de la politique de soutien sur les déchets ménager et assimilés qui sera soumis au Parlement à l'occasion de l'examen de la loi de finance initiale pour 2012.

La réforme de la TGAP introduite par la loi de finance pour 2009 joue un rôle particulièrement important tant dans l'atteinte des objectifs de prévention et de recyclage que dans la mise en œuvre concrète du plan d'actions 2009-2012 issu du Grenelle.

Ciblant l'essentiel des déchets incinérés et stockés, cette taxe a comme objectif de réduire le différentiel de coût avec le recyclage afin de rendre ce dernier plus compétitif pour inciter à son développement, et d'inciter à produire moins de déchets.

En outre, afin de réduire, à terme, le coût de gestion des déchets, les recettes issues de la réforme de la TGAP sur les déchets ménagers et assimilés sont affectées à la mise en œuvre des engagements du Grenelle relatifs à la gestion des déchets, en priorisant la prévention et le recyclage (y compris organique) des déchets.

Au total, pour les trois années 2009-2011, la charge fiscale supplémentaire liée à la réforme de 2009 s'élèverait à 392 M€ dont 219 M€ seraient à la charge des collectivités territoriales

Ces montants ont été entièrement dédiés à la politique des déchets. Ainsi, l'ADEME a engagé au titre de cette politique, sur les deux années 2009 et 2010, un montant total de 279 M€. En 2011, les engagements devraient s'élever à 241 M€ portant ainsi le total des soutiens, sur la période 2009-2011, à 520 M€ (à rapprocher de 57 M€ attribués en 2008). Avec 375 M€ d'aides attribuées pour les déchets municipaux les collectivités territoriales sont les premières bénéficiaires de ces soutiens.

Les opérations qui se sont le plus développées concernent la prévention, la mise en place de la tarification incitative ainsi que le recyclage et la valorisation.

Au travers d'un nouveau dispositif d'aides, l'ADEME a consacré plus de ¾ de ce budget renforcé à des soutiens aux acteurs locaux pour des opérations de terrain, le reste, essentiellement pour mener des campagnes nationales d'information, mener des études, et aider la recherche.

Comme le souligne la Cour, le recul n'est pas encore vraiment suffisant, après une seule année pleine de fonctionnement du dispositif d'aide complet (2009 ayant constitué une année de transition) pour en constater les effets concrets sur le terrain, et donc en évaluer totalement la pertinence et l'efficacité.

Plusieurs tendances se dégagent cependant, au vu des premiers bilans réalisés :

La politique de prévention sur le terrain a réellement pris son essor. Les soutiens de l'ADEME aux programmes locaux de prévention portés par des EPCI rencontrent en particulier un vif succès puisque la couverture de la population par ces programmes dépassera probablement 50 % fin 2011, pour un objectif que l'ADEME et l'Etat s'étaient fixé à 40 %. Le budget d'aides consacrées à ces opérations est passé de 17 millions d'euros pour 2009, à 22 millions d'euros pour 2010 et près de 40 millions d'euros prévus pour 2011. Chacun de ces programmes reprend l'objectif de réduction de 7 % de la production de déchets. S'il est trop tôt pour pouvoir constater des effets sur les tonnages de déchets produits au niveau national, les premiers résultats au niveau local montrent qu'une dynamique positive est en marche et portera ses fruits.

Les premiers résultats sont d'ores et déjà également au rendez-vous pour le développement de la redevance incitative, qui va passer de 600 000 habitants concernés avant 2009 à 2,2 millions d'habitants à court terme. Les aides accordées ont été de 7,9 M€ en 2009, 16,6 M€ en 2010 et près de 25 M€ prévus pour 2011.

Les aides aux installations de recyclage, apportent un soutien accru aux maîtres d'ouvrages (collectivités et entreprises) :

- *pour les accompagner dans l'adaptation du parc de déchèteries aux exigences de sécurité et aux objectifs de la nouvelle politique des déchets. Sur 2009 et 2010, 168 opérations ont été aidées, 130 devraient l'être en 2011 représentant 15 % du parc qui nécessite de tels travaux. Les budgets consacrés ont été de 2,5 M€ en 2009, 3,3 M€ en 2010 et 10 M€ en prévision 2011 ;*
- *pour l'ouverture et la modernisation des centres de tri : sur 2009, 2010 et 2011, les capacités soutenues représenteront environ 730 000 tonnes annuelles de tri de déchets ménagers et assimilés et 526 000 tonnes de déchets des entreprises. Les aides attribuées ont représenté 2,2 M€ en 2009, 17,2 M€ en 2010 et plus de 20 M€ en prévisionnel 2011 ;*
- *pour les autres installations de recyclage, dont les projets sont plus longs à construire, la montée en puissance est plus lente : 30 opérations ont été soutenues en 2009, 33 en 2010, pour des aides respectivement de 1,7 M€ et 5,1 M€. Ce chiffre devrait être doublé en 2011.*

Dans le paragraphe sur le rôle des éco-organismes, la Cour pointe les difficultés rencontrées dans la filière des emballages ménagers lors de l'agrément 2005-2010.

Les nouveaux agréments des sociétés Eco-Emballages et Adelphe pour la période courant de l'année 2011 à l'année 2016 ont été délivrés le 21 décembre 2010. L'investissement des parties prenantes de la filière aux côtés des services de l'État a été exemplaire et a permis un véritable pas en avant en matière de concertation, au-delà de la diversité inévitable des positions de chacun. Cette méthodologie de travail a permis d'aboutir le 7 décembre 2010 à un avis favorable de la commission consultative d'agrément de la filière des emballages ménagers sur les demandes d'agréments des sociétés Eco-Emballages et Adelphe.

Dès le 1er janvier 2011, les sociétés agréées Eco-Emballages et Adelphe ont ainsi pu mettre en œuvre le nouveau cahier des charges signé le 12 novembre 2010. Leurs actions permettront de contribuer activement à l'atteinte des nouveaux objectifs environnementaux et financiers de la filière des emballages ménagers, en particulier ceux mentionnés dans les lois Grenelle 1 et Grenelle 2 qui consistent notamment à:

- *atteindre un taux national de recyclage de 75 %, contre un taux actuel de 65 % ;*
- *mieux récupérer les emballages ménagers consommés hors foyer, par exemple sur les aires d'autoroute ou dans les gares ;*
- *assurer une meilleure couverture des coûts pour les collectivités territoriales, passant d'une moyenne de 60 % des coûts moyens à 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé.*

Les agréments des sociétés Eco-Emballages et Adelphe apportent par ailleurs de nombreuses avancées, dont notamment l'introduction d'un nouveau barème aval, dit barème E. Ce nouveau barème aval, qui détermine les soutiens à destination des collectivités territoriales, a été défini en concertation avec l'Association des Maires de France afin d'être équitable et particulièrement incitatif pour les collectivités territoriales qui contribuent activement à l'atteinte du taux national de recyclage de 75 %.

Eco-Emballages et Adelphe ont également revu le barème amont qui encadre les contributions versées par les metteurs sur le marché de

produits emballés. Ce nouveau barème amont garantit l'équité entre les producteurs et les matériaux d'emballages, en tenant notamment compte des coûts réels de gestion par matériau des déchets d'emballages ménagers, et propose une modulation en fonction de critères d'éco-conception renforcés.

Les nouveaux agréments permettront en outre de mettre en œuvre une expérimentation de l'extension des consignes de tri aux déchets d'emballages ménagers en plastique autres que les bouteilles et les flacons sur une population test de plusieurs millions d'habitants, en vue d'une éventuelle généralisation. Ce projet devrait à terme aboutir à une simplification et une harmonisation décisives du geste de tri sur l'ensemble du territoire national.

Enfin, un important point de rendez-vous est déjà pris en 2012 avec les parties prenantes de la filière afin d'apprécier l'atteinte des objectifs de la filière et de préciser, autant que de besoin, les conditions techniques et financières du dispositif.

Sur les compétences des collectivités territoriales, la Cour propose :

- « de clarifier et d'harmoniser, par voie législative ou réglementaire, le champ de compétences des communes ou de leurs organismes de regroupement compétents en matière de déchets dits « assimilés ».

La compétence des collectivités territoriales en matière de gestion des déchets assimilés aux déchets ménagers est tirée de l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales. Elle peut être exercée dans la mesure où la prise en charge de ces déchets ne nécessite pas de sujétions techniques particulières. L'article L. 2224-15 du même code dispose déjà que l'étendue des prestations afférentes est fixée dans les plans d'élimination des déchets ménagers. L'article R. 2224-28 du CGCT précise implicitement que les déchets assimilés sont les déchets d'origine commerciale ou artisanale. Si la similarité de ces déchets par rapport aux déchets des ménages, du point de vue de leurs caractéristiques techniques ne pose pas de problèmes majeurs d'interprétation, les quantités de déchets générés par les commerçants et artisans sont quant à elles susceptibles d'être génératrices de « sujétions techniques particulières ». En relation avec le ministère de l'intérieur, le MEDDTL travaille actuellement à la définition d'un critère technique adapté (quantité hebdomadaire présentée à la collecte

ou capacité totale des commerçants et artisans). Le texte devrait être présenté à la concertation au 4^{ème} trimestre 2011.

- *« pour aider les collectivités et groupements concernés à définir et mettre en œuvre les programmes locaux de prévention, approfondir et renforcer le processus de recensement et de diffusion des « bonnes pratiques » initié par l'ADEME ».*

L'ADEME tirera les enseignements des opérations lancées depuis 2009 et qui couvriront à fin 2011 50 % de la population française. Par ailleurs, le plan national de prévention des déchets institué par l'article L. 541-13 du code de l'environnement répond à cet objectif de diffusion des bonnes pratiques en matière de prévention des déchets, puisqu'il doit « énoncer les mesures de prévention qui doivent être poursuivies et les mesures nouvelles qui sont à mettre en œuvre ». Ce plan devra explicitement faire référence à l'annexe IV de la directive 2008/98/CE qui illustre les mesures de prévention des déchets relevant d'un programme de prévention.

Pour rendre la planification plus opérationnelle, la Cour propose :

- d'enrichir le contenu des plans départementaux en modifiant les articles L. 541-14 ou R. 541-14 du code de l'environnement pour

- *« Intégrer l'obligation de décliner, à titre indicatif, les objectifs de performance au niveau de chacune des collectivités compétentes en matière d'élimination des DMA à l'intérieur du périmètre géographique couvert par le plan ». Le descriptif de la gestion des déchets mise en place par les collectivités compétentes fait clairement partie de l'état des lieux de la planification mentionné au I-2° du nouvel article R. 541-14 du code de l'environnement modifié par le décret 2011-828 du 11 juillet 2011. L'évaluation de la performance de cette gestion est indispensable à l'élaboration des objectifs et indicateurs du plan relevant des dispositions de l'article L. 541-14 précité.*
- *« Intégrer l'obligation d'évaluer la pertinence de l'organisation territoriale existante en matière d'élimination des DMA et proposer, en tant que de besoin, au vu des priorités retenues, les évolutions institutionnelles nécessaires ainsi qu'un calendrier prévisionnel de mise en œuvre, les conclusions de ces analyses pouvant alors être intégrées dans les schémas départementaux de coopération intercommunale prévus par l'article L. 5210-1-1 [du CGCT] issu récemment de la loi 2010-1563 précitées ». Le diagnostic mentionné au point précédent peut à l'évidence conduire à des propositions d'organisation territoriale de la*

gestion des déchets. Les plans étant opposables aux décisions des acteurs publics, les schémas départementaux de coopération intercommunale devront de fait être compatibles avec les propositions portées dans les plans.

- *« Intégrer l'obligation de procéder à des analyses détaillées et comparées pour ce qui concerne les installations de traitement (incinération, traitement mécano-biologique,...) et de stockage des déchets ultimes à créer au delà d'une simple énumération et de la définition de leurs critères de localisation. Ces analyses devraient notamment porter sur les perspectives en termes de gisements, sur une approche fiable des contraintes et débouchés en aval, sur les impacts des installations pour la santé et l'environnement, sur la dimension économique comparée des alternatives et sur leur localisation précise ».*

Cette évaluation et inter-comparaison se traduit dans les faits par plusieurs scénarii d'évolution possible de la gestion des déchets sur le territoire du plan, notamment en fonction de l'évolution prévisible des gisements de déchets et des capacités de traitement implantées sur le territoire. Le bien-fondé du scénario finalement retenu est notamment justifié non seulement d'un point de vue environnemental et sanitaire mais également d'un point de vue technico-économique par le rapport d'évaluation environnementale qui doit accompagner le plan en vertu des dispositions de l'article L. 122-4 du code de l'environnement. En revanche, il n'appartient pas au planificateur d'identifier précisément les localisations des sites de traitement nécessaires, puisque ce planificateur ne dispose pas de la compétence de traitement des déchets.

- *« Intégrer l'obligation de recenser les anciens sites de traitement ou de stockage de déchets désormais fermés, d'évaluer leurs risques, de définir les mesures correctives ou de suivi à mettre en œuvre et de préciser les collectivités ou groupement en charge du suivi. ».*

Au-delà des conséquences de cette recommandation en matière de portée prescriptive des plans et des enjeux juridiques qui y sont attachés, les obligations de remise en état des sites de traitement des déchets sont tirées de la législation des installations classées, que ces sites aient été exploités régulièrement ou non. Il appartient donc à l'Etat, dans le cadre de ses missions régaliennes d'imposer les mesures de remédiation requises, de contrôler leur mise en œuvre et de

veiller à la conservation de la « mémoire » des usages passés des terrains concernés.

- d'impliquer davantage tous les acteurs concernés dans l'adoption et la mise en œuvre des plans

- *« Prévoir que les projets de PDPGDND ne soient pas seulement portés à la connaissance des établissements publics de coopération intercommunale intéressés mais que les communes et EPCI délibèrent dans un délai fixé, pour rendre un avis devant être transmis au Conseil général ou régional avant que celui-ci approuve le plan ». L'article L. 541-14-1-V du code de l'environnement précise que les collectivités territoriales ou leurs regroupements exerçant une compétence d'élimination ou de traitement des déchets sont associées à l'élaboration du plan. Le VI du même article précise que les communes ou leurs groupements sont membres de la commission consultative d'élaboration et de suivi de plan. Enfin, les projets de plan sont soumis à enquête publique en vertu des dispositions du VIII du même article. C'est par cette dernière disposition que les communes ou EPCI ont d'ores et déjà la possibilité d'exprimer leur avis sur le projet de plan dans le délai fixé par la décision de mise à l'enquête publique.*
- *« Promouvoir, le cas échéant, la prise en charge du traitement des DMA et la réalisation des installations y afférentes par une seule collectivité ou regroupement (le département ou syndicat mixte) ».*

Le plan pourrait porter une telle orientation si cette organisation avait pour effet, au niveau du territoire, d'améliorer la gestion des déchets au plan technique, environnemental, sanitaire et économique. C'est bien le rôle de la planification d'évaluer la pertinence d'une telle modification dont la conséquence majeure serait le transfert de la compétence traitement au département. En tout état de cause, il n'appartient pas à la législation « déchets » d'orienter ce type d'organisation dont la promotion nécessiterait une modification du code général des collectivités territoriales

- *« Recenser les « bonnes pratiques » pouvant être proposées aux départements volontaires pour inciter et aider les collectivités ou groupement en charge de la gestion des déchets ménagers à mettre en place les priorités définies par les PDPGDND ».*

L'élargissement de la commission consultative à l'ensemble des acteurs de la prévention et de la gestion des déchets vise à initier

ce partage d'expérience entre les acteurs territoriaux. Plus largement, les structures telles que l'Assemblée des départements de France ou la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régions animent un réseau d'échange d'expérience auquel participe le MEDDTL. Enfin, compte tenu des modifications récentes introduites par l'ordonnance du 17 décembre 2010 et le décret du 11 juillet 2011, le MEDDTL élabore actuellement une circulaire d'interprétation des nouvelles dispositions législatives et réglementaires relatives à la planification.

- De renforcer le suivi et l'évaluation des plans :

- *« rendre obligatoire la mise en place à l'échelle de chaque PDPGDND, d'un observatoire chargé de suivre sa mise en œuvre, de recueillir les rapports établis par les collectivités et les groupements et de réaliser, sur ces bases, les bilans annuels rendant compte de l'état d'avancement de l'ensemble des objectifs et actions prévus par le plan. Le financement de ces observatoires pourrait être assuré par une partie de la TGAP déchets ou la TEOM.*

Le rapport établi par le Sénateur Doligé en juin 2011 relatif aux mesures de simplification de l'encadrement des collectivités territoriales propose un transfert de compétence de la planification sur les déchets non dangereux (et sur les déchets du BTP) aux conseils régionaux déjà en charge de la planification des déchets dangereux. Outre la simplification administrative et les économies d'échelle qu'elle porte, cette proposition légitime aussi la création d'observatoires des déchets au niveau régional qui pourraient être une structure d'appui à la commission consultative d'élaboration et de suivi des plans. En revanche, la mission de suivi de l'application du plan prévue à l'article R. 541-24-1 du code de l'environnement modifié par le décret 2011-828 relève de la compétence de l'autorité en charge de la planification.

- *Publier les bilans annuels des PDPGDND, au plus tard à la fin de l'année N+1 les documents relatifs à l'organisation de la gestion des déchets sont par nature publics en vertu des dispositions générales des articles R. 125-1 à R. 125-4 du code de l'environnement.*

- De renforcer le rôle d'impulsion, de contrôle et d'arbitrage des préfets :

- *« Demander aux préfets d'intervenir afin qu'il soit remédié aux irrégularités encore existantes en matière de transferts de compétences qui suscitent des difficultés d'organisation du service public ». De telles situations devraient être révélées par le diagnostic porté dans le PDPGDND, tout comme les actions correctives attendues. Il appartiendra donc à l'autorité en charge de la planification de générer localement le contexte favorable à la mise en place de l'organisation cible décrite dans le plan. En cas de modification partielle de cette organisation, les pouvoirs de contrôle du préfet, notamment dans le cadre du contrôle de la légalité lui permettent d'ores et déjà d'intervenir.*
- *« demander aux préfets de dresser un état des lieux global de la gestion des déchets incluant des analyses :*
 - *de la pertinence de l'organisation intercommunale ;*
 - *des difficultés concernant les installations existantes ou à créer ;*
 - *de la répartition des installations existantes et des perspectives réalistes d'évolution des capacités à moyen terme, au regard de leur degré de saturation et de leurs possibilités d'extension ;*
 - *du degré de réhabilitation des anciennes décharges ;*
 - *de la conformité du contenu des plans départementaux aux objectifs nationaux et communautaires actuels ».*

Indépendamment des moyens notamment humains qui seraient nécessaires à la mise en œuvre de cette recommandation, cette orientation reviendrait implicitement à transférer la compétence de la planification à l'Etat puisque les modifications introduites par le décret 2011-828 assignent ces mêmes objectifs aux PDPGDND. Tel n'est pas le souhait du MEDDTL. Le calendrier de révision des plans actuels porté à l'article 194 de la loi 2010-788 impose la mise en cohérence de ces documents avec les textes de portée juridique supérieure.

- *« Renforcer les moyens du contrôle de légalité sur le contenu des plans ainsi que sur les décisions ultérieures prises par les personnes morales de droit publics et leur concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets des collectivités, afin de s'assurer de leur compatibilité avec lesdits plans ». Sans marquer d'objection de principe à cette orientation qui vise à renforcer l'efficacité du contrôle de l'Etat, il pourrait être évoqué l'importance d'une évaluation préalable des coûts financiers et humains nécessaires à sa mise en œuvre.*

- « *Elargir à la révision des plans départementaux les dispositions de l'article R. 541-6 du code de l'environnement (qui permet aux préfets d'arrêter le plan en cas de carence des collectivités)*». L'article R. 125-4 du code de l'environnement confie déjà au préfet une mission de suivi de la gestion des déchets dans le département. La procédure de carence proposée introduirait une charge supplémentaire pour l'Etat qu'il conviendrait d'évaluer précisément au regard des moyens notamment humains dont il dispose.

La prudence s'impose quant aux facteurs explicatifs de l'analyse de la moindre disparité de la REOM par habitant. Comme le souligne la Cour, si la REOM, contrairement à la TEOM, est directement liée aux coûts de gestion des déchets et par conséquent présente une moins grande disparité, il est possible aussi que les collectivités territoriales qui ont opté pour la REOM soient moins hétérogènes (densité de population, type d'habitat, ...) que les collectivités territoriales qui financent leur service public de gestion des déchets par la TEOM.

Les deux recommandations faites par la Cour : « instituer un budget annexe obligatoire pour toutes les collectivités en charge de la collecte et/ou du traitement des DMA et ceci quel que soit les modes de financement du service » et « généraliser un outil de comptabilité analytique normé pour permettre la production et la comparaison des divers indicateurs de coûts » apparaissent dans de nombreux rapports d'évaluation sur les déchets ménagers et assimilés, et font l'objet d'un large consensus.

Malgré les efforts du MEDDTL, elles n'ont cependant jamais pu être concrétisées compte tenu de la difficulté à établir un budget annexe sans transformer le service public de gestion des déchets, service public administratif, en service public à caractère industriel et commercial.

Avec la charge administrative supplémentaire occasionnée, ce point est un élément essentiel de l'acceptabilité de cette mesure par les collectivités territoriales. Dans ce contexte, il serait intéressant que cette recommandation s'accompagne de propositions opérationnelles concrètes pour faciliter sa mise en œuvre.

Les rejets d'effluents gazeux et liquides

Les différentiels de coûts persistants sont liés aux choix technologiques réalisés par les exploitants, notamment en matière de dénitrification des fumées, ces choix pouvant avoir été contraints localement par les plans de protection de l'atmosphère comme en Ile-de-France.

Les travaux conduits dans le cadre du Grenelle de l'environnement ont aussi généré un renforcement de cette réglementation du point de vue de la surveillance en semi-continu des émissions de dioxines et furanes devenue obligatoire. Les coûts générés par cette mesure sont en partie pris en charge par l'ADEME. En 2010, 16 installations, soit 31 lignes d'épuration de fumée font l'objet d'un soutien financier. Ces opérations représentent un montant global de 1,7 M€ d'aides et couvrent une capacité d'incinération supérieure à 1,2 Mt/an.

Par ailleurs le rapport de l'INVS de 2008 cité en fin de paragraphe est basé sur des données anciennes non représentatives des émissions réelles des incinérateurs en exploitation à ce jour et, par conséquent, de leurs impacts sur l'environnement et la santé humaine. La réglementation française impose depuis 2005, la mise en place d'une surveillance environnementale au voisinage des installations d'incinération et de co-incinération, bien au-delà des exigences de la réglementation communautaire. L'analyse statistique des données de surveillance réalisée par le BRGM à la demande du MEDDTL depuis 2008 permet de confirmer sur quelques sites une imprégnation de l'environnement résultant des émissions passées mais ne conduit pas au constat d'accroissement des impacts constatés au voisinage des installations en exploitation. Ces observations peuvent dans certains cas légitimer une adaptation du programme de surveillance environnementale, d'autant plus justifiée que les exploitants ont désormais l'obligation de surveiller en semi-continu les émissions de dioxines et furanes.

Concernant l'évaluation de l'impact sanitaire et environnemental des différents modes de traitement des déchets tirée de l'engagement 265 du Grenelle de l'environnement, l'ADEME a engagé en 2009 un état des connaissances / état de l'art de l'impact sanitaire des différentes filières de gestion de déchets. Il s'agit d'un travail de lecture et de synthèse de la littérature nationale et internationale sur le sujet, en particulier pour capitaliser sur les nombreuses études financées par l'ADEME.

Le MEDDTL a également demandé à l'INERIS de capitaliser les données déjà disponibles dans les études d'impact sanitaire conduites dans le cadre de la législation des installations classées, y compris celles issues de tierces expertises conduites par l'INERIS à la demande de l'Etat. Le guide « filières déchets » sera basé sur un état de l'art complet des guides sectoriels ou des expertises collectives existants en la matière (incinérateurs, centres d'enfouissement technique, compostage, méthanisation,...), sur le retour d'expérience de l'INERIS dans le domaine (études réalisées en évaluation des risques sanitaires ad hoc ou programmes spécifiques en cours sur les déchets et leurs filières de

traitement) et sur leur mise à jour éventuelle en fonction de l'évolution des méthodes et des outils disponibles.

Le guide sera finalisé en 2011. Il identifiera non seulement les éléments critiques (caractérisation, polluants traceurs, manque de données scientifiques, voie de transfert principal, ...) nécessaires à la réalisation des études de risques sanitaires liés aux procédés de traitement de déchets mais aussi des éléments d'appréciation par exemple sur la mise en place de surveillance à l'émission ou dans l'environnement autour de ces sites.

Les enjeux pour les agents du service public

Bien que la législation sur les installations classées ne constitue pas le vecteur adapté pour fonder la réglementation sur la protection des travailleurs, force est de constater qu'en prévenant les risques industriels et les pollutions susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement et la santé humaine, cette législation contribue aussi à la prévenir les expositions des travailleurs aux mêmes risques. Les modifications introduites par l'ordonnance du 17 décembre 2010 qui rend obligatoire la caractérisation des déchets par leur producteur (article L. 541-7-2) fondent l'amélioration des connaissances des substances dangereuses présentes dans les déchets. Les décrets d'application de cette disposition sont en cours d'élaboration. Ils imposeront notamment l'utilisation d'un protocole d'analyse des déchets accepté par l'Etat (ce protocole a été développé en partenariat avec les industriels, l'INERIS et le MEDDTL depuis fin 2008 et est applicable depuis début 2011) et la communication des informations issues de cette caractérisation à l'ensemble des acteurs du circuit de traitement des déchets. Cette démarche imposera donc le porté à connaissance des substances présentes cancérigènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction aux prestataires du traitement des déchets, y compris des substances à risques émergents, notamment les « nouveaux polluants organiques persistants » (POP) relevant de la convention de Stockholm et du règlement européen sur les POP.

D'autres mesures concernant les installations classées et susceptibles de conduire à l'amélioration de la protection des travailleurs visent les déchèteries dont les points faibles ont été soulignés par la commission de sécurité des consommateurs dans son avis 04/09. Les modifications de la réglementation des déchèteries relevant de la législation des installations classées actuellement en cours de concertation avec les acteurs concernés renforceront ainsi les obligations des exploitants pour prévenir les chutes de hauteur (pour les usagers comme pour les personnels), pour limiter les risques d'accidents « piétons » dans les installations (couloir de circulation réservés) et pour renforcer la maîtrise des risques liés à la manipulation de déchets

dangereux dont la composition est souvent mal connue. Les textes modifiés devraient être publiés avant fin 2011.

Des situations de carences d'exutoires

S'il est incontestable que certains territoires souffrent de l'absence d'équipement de gestion des déchets ultimes (Alpes-Maritimes, Finistère par exemple), il est difficile de généraliser ce constat puisque le territoire compte environ 250 décharges de déchets non dangereux dûment autorisées. Par ailleurs, au-delà des actions de prévention, la dynamique d'accroissement de la valorisation des déchets issue du Grenelle de l'environnement devrait à moyen terme détourner des incinérateurs et des décharges une quantité non négligeable de déchets recyclables. Les modifications engagées de la réglementation sur les installations de stockage de déchets non dangereux vont encore accentuer cette dynamique puisque les déchets biodégradables devraient être progressivement interdits dans ces installations, selon un calendrier de montée en puissance analogue à celui retenu pour le tri à la source des biodéchets.

Les risques industriels supportés par les collectivités sont aussi générateurs de carences d'exutoire possible et de charges financières majorées. L'exemple mis en avant par la Cour de l'installation de méthanisation de Montpellier en est une illustration. Dans les années 1990, le développement de l'incinération de déchets ménagers et assimilés par lits fluidisés a aussi entraîné certaines collectivités dans des risques financiers et structurels du même ordre. Il importe donc que les collectivités territoriales puissent faire appel aux capacités d'expertise disponibles, dont celles présentes au sein de l'Etat et auprès de ses appuis techniques, pour ne pas devenir les victimes de programmes de qualification d'outils industriels issus de la recherche et du développement menés trop rapidement par les acteurs privés.

En outre, les pistes pour porter la planification de la prévention et de la gestion des déchets non dangereux au niveau régional, si elles se concrétisent, devraient favoriser l'autonomie des régions, y compris en équipements de taille importante (méthaniseurs, installations de compostage). Il s'agit là d'un enjeu particulièrement important pour que les territoires se dotent d'installations pérennes, donc dont la capacité excède la taille critique à l'équilibre financier sans toutefois les transformer en « aspirateurs à déchets ».

Enfin, le développement d'une solidarité interrégionale n'est pas exclu notamment dans le cas d'une mutualisation d'outils contribuant au recyclage ou à toute autre forme de valorisation des déchets. Un des enjeux d'une telle mutualisation réside dans le développement de modes

de transport des déchets alternatifs à la route afin de minimiser les impacts environnementaux associés à l'allongement des distances parcourues par les déchets.

Exploitation de décharges en dehors des normes

La situation des départements d'Outre-mer revêt un caractère spécifique au regard des objectifs de recyclage des déchets, en raison de la faiblesse des quantités de déchets recyclables produits dans ces territoires. Ces quantités sont en effet souvent insuffisantes pour justifier le déploiement local d'une filière technique et l'évacuation des déchets vers la métropole est une voie privilégiée pour satisfaire la politique des déchets. Lorsque de telles filières ne sont pas encore opérationnelles, la mise en décharge reste acceptable si les installations satisfont les réglementations opposables. Les décharges de Kourou en Guyane et de La Gabarre en Guadeloupe font partie des décharges sanctionnées par l'Etat, mais maintenues en exploitation dans l'attente de la mise en service des installations alternatives.

En parallèle, l'action des services de l'Etat depuis 2008 a permis d'obtenir la fermeture de la totalité des décharges non autorisées de Guadeloupe, y compris celles implantées dans les îles satellites. L'Etat a également mis en place, avec l'ADEME un dispositif de soutien exceptionnel au financement d'installations de transfert des déchets de ces îles vers la Guadeloupe continentale.

Enfin, le plan de soutien exceptionnel de l'Etat au développement d'installations de compostage, déchèteries et de transferts de déchets dans les communes du fleuve Maroni participe aux actions de fermeture des décharges non autorisées encore en exploitation le long du fleuve. L'implication des collectivités territoriales dans la réalisation de ces actions reste néanmoins un facteur de réussite important.

Commentaires sur les conclusions et recommandations

La Cour propose :

- de redéfinir les obligations des collectivités en matière de mesure et de suivi de leurs performances :

◦ « Modifier le décret 2000-404 du 11 mai 2000 pour inclure dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets :

▪ des indicateurs pour rendre compte de l'atteinte des objectifs départementaux, nationaux et communautaire ;

- *des données en matière de mesure des nuisances pour la santé et l'environnement des opérations d'élimination des déchets ;*
- *les mesures de prévention des accidents et des risques professionnels ainsi que les résultats atteints. »*

Le suivi des objectifs départementaux en matière de prévention et de gestion des déchets relève de la compétence de l'autorité de planification et est décliné dans les plans par des indicateurs spécifiques en application de l'article R. 541-14-II et III du code de l'environnement modifié par le décret 2011-828. L'autorité de planification doit en effet s'appuyer sur les collectivités et EPCI pour obtenir ces données. Néanmoins il semble difficile de définir par voie législative ou réglementaire les indicateurs nécessaires au suivi de chacun des plans.

Les données relatives aux nuisances, dangers générés par les opérations de gestion des déchets et les mesures de prévention des accidents et des risques professionnels relèvent de la compétence de l'Etat, en charge du contrôle de l'application du code de l'environnement et du code du travail. Elles font l'objet d'une exploitation en amont de l'élaboration du rapport prévu à l'article R. 125-4 du code de l'environnement et plus largement par les services centraux compétents.

- *« Normaliser et généraliser les outils de mesure et d'analyse pouvant être mis à la disposition des collectivités et de leurs groupements afin de les aider à élaborer et à restituer ces indicateurs d'une manière rapide et fiable ».*

L'article R. 541-14 du code de l'environnement modifié par le décret 2011-828 impose que les PDPGDND mentionnent les objectifs et indicateurs associés à la fois aux mesures de prévention des déchets et aux mesures de gestion des déchets. Les méthodes et outils de calcul de ces indicateurs doivent être clairement associés à leur définition, à l'occasion de l'élaboration de chaque plan.

- de garantir la publication de ces informations d'une manière rapide et accessible

- *« Préciser par voie législative ou réglementaire les conditions et règles de transmission des rapports annuels sur le prix et la qualité du service aux autorités en charge de l'élaboration et du*

suivi des PDPGDND et au représentant de l'Etat dans le département ». La collecte des données nécessaires au suivi de la mise en œuvre des plans relève de la compétence de l'autorité de planification qui s'appuie sur la commission d'élaboration et de suivi du plan et, le cas échéant, sur l'observatoire territorial mis en place. Les modalités de transmission pourraient si nécessaire en effet être précisées.

- *« Mettre en place les procédures, calendrier et moyens permettant à tous les acteurs concernés (...) de disposer d'une seule base de données fiables et exploitable en tant utile ». La base de données gérée par l'ADEME est actuellement utilisée aux fins de statistiques. Cette base de données est alimentée par d'autres systèmes d'information compatibles et exploités directement par les services de l'Etat, notamment le MEDDTL aux fins de rapportage auprès des autorités européennes. Au delà de la mutualisation des données, le MEDDTL met en place des systèmes d'information doté d'autocontrôle capable de détecter les aberrations déclaratives. A terme, compte tenu des exigences réglementaires de tenue de registres et dans l'objectif d'une simplification administrative, le MEDDTL imposera par voie d'arrêté ministériel une déclaration annuelle des quantités de déchets produites et plus généralement prises en charge par les différents acteurs de la gestion des déchets. Cette déclaration sera informatisée et visera à compléter les enquêtes conduites par l'ADEME ou d'autres structures.*
 - *« Mettre en place au niveau national un dispositif d'évaluation de l'efficacité des services d'élimination des déchets par l'ADEME, avec publication des résultats selon une périodicité minimale de deux ans. » L'efficacité des services d'élimination des déchets fait systématiquement l'objet d'une évaluation notamment avec l'appui de l'ADEME dans le cadre du suivi de la politique des déchets par le MEDDTL, au regard des objectifs nationaux et communautaires. Ces travaux de synthèse permettent déjà d'apprécier l'hétérogénéité des performances de gestion territoriale des déchets sans toutefois permettre leur intercomparaison du fait des spécificités territoriales.*
- de favoriser la création d'équipements pour lutter contre les carences en exutoires*
- *« Augmenter significativement la TGAP pour les tonnages d'ordures ménagères résiduelles qui doivent être traitées ou stockées en dehors de la zone couverte par le PDPGDND du fait de la non réalisation des installations qui y sont prévues, cette*

taxation étant progressive dans le temps et dans l'espace afin qu'elle constitue une incitation de plus en plus forte à mettre en œuvre le principe de proximité inscrit dans la directive de 2008. ». Sur le principe, l'augmentation de la TGAP doit inciter prioritairement au déploiement de nouveaux outils de traitement de déchets alternatifs à l'incinération et au stockage des déchets dans l'ensemble des territoires. Faire porter à un instrument un objectif très différent de celui pour lequel il a été initialement conçu risque de lui faire perdre son sens et de nuire à son efficacité. La mesure proposée devrait faire en outre l'objet d'une étude préalable de faisabilité, en étroite concertation avec les services du ministère de l'économie et des finances. En effet la mise en œuvre par les services des douanes d'une TGAP différente selon l'origine des flux de déchets à l'entrée d'une installation, et seulement dans le cas où les déchets proviennent d'un département qui n'aurait pas mis en place les infrastructures prévues au plan, pourrait s'avérer extrêmement complexe d'un point de vue pratique.

- « Accroître substantiellement le montant des taxes pouvant être perçues par les, collectivités accueillant une installation de stockage ou un incinérateur en application des articles L. 2333-92 à 96 du CGCT. ». Il convient de noter que la taxe « commune d'accueil » pourrait aussi apparaître comme une incitation à mettre en place des outils de traitement des déchets qui ne sont pas ceux qui doivent être privilégiés en application de la hiérarchie d'intervention sur les déchets portée à l'article L. 541-1 du code de l'environnement. Pour ces raisons le MEDDTL n'est pas favorable à cette orientation.

Des mécanismes de financement complexes et inadaptés

Dans ce chapitre, la Cour fait une analyse détaillée des modes de financement du service de gestion des déchets municipaux : taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), budget général de la collectivité et redevance spéciale (RS), au regard de leur potentiel incitatif.

La Cour note que la TEOM est un mode de financement par nature redistributif (ce qui est parfois discuté, de nombreux rapports ont pointé le caractère obsolète des bases cadastrales sur lesquelles est assise la taxe foncière sur les propriétés bâties)⁵⁰, alors que la REOM peut être un

⁵⁰ Par exemple, le rapport de 2009 du Conseil des Prélèvements Obligatoires sur le patrimoine des ménages note que la non révision des bases ne permet pas de prendre en compte les évolutions différentielles des immeubles ni des territoires les uns par

mode de financement incitatif, tout en soulignant certains effets indésirables possibles (décharges sauvages). Néanmoins la Cour cite positivement l'étude menée en France et à l'étranger qui montre que la mise en place d'une tarification incitative entraîne une diminution de la part résiduelle des ordures ménagères (- 15 % à - 50 % en poids), une augmentation des déchets recyclables collectés séparément (+ 10 à + 100 % en poids) avec une stabilisation voire une légère diminution de la quantité globale collectée.

L'article 46 de la loi « Grenelle 1 » prévoit que « la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets ». La loi « Grenelle 2 » prévoit à son article 195 que : « ... les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales peuvent, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, instaurer sur tout ou partie de leur territoire une taxe d'enlèvement des ordures ménagères composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets. Cette part variable peut également tenir compte des caractéristiques de l'habitat ou du nombre des résidents. Dans le cas d'une habitation collective, la personne chargée de sa gestion est considérée comme l'usager du service public des déchets ménagers et procède à la répartition de la part variable entre ses occupants... ».

Le ministère du développement durable est très attaché à la mise en œuvre de cet engagement du Grenelle.

La mise en place d'une part incitative est en cours dans de nombreuses collectivités qui ont choisi le financement par voie de redevance. Ainsi entre 1997 et 2008, une trentaine de collectivités représentant 600 000 habitants avait instauré une redevance incitative. Depuis l'instauration du système d'aides de l'ADEME en 2009 et en seulement deux ans, 1,6 million d'habitants supplémentaires sont en passe d'être soumis à une redevance incitative et 3,6 million d'habitants

rapport aux autres. Les grands ensembles des périphéries des villes construits dans les années 1960 sont considérés comme des immeubles de confort par rapport aux standards de l'époque, alors qu'ils peuvent se trouver aujourd'hui, dans un état fortement dégradé. Inversement des logements situés en centre ville jugés anciens et insalubres en 1970 peuvent être peu taxés alors que leur valeur aurait fortement crû à la suite d'opérations de réhabilitation. Les valeurs locatives cadastrales restent proportionnellement plus élevées, comparées aux loyers réels, pour le parc de logements sociaux et pour le parc immobilier privé.

résident dans des collectivités en phase d'étude. Les soutiens de l'Etat ont facilité le passage de 600 000 habitants à un minimum de 2,2 millions d'habitants de la population à la redevance incitative (soit une multiplication par 4) et un potentiel de près de 6 millions d'habitants (soit une multiplication par 10).

Un groupe de travail associant le MEDDTL le ministère chargé des collectivités territoriales, le ministère chargé des finances et l'ADEME s'est interrogé sur cet aspect. Il en a conclu que la réalisation effective d'une TEOM incitative est possible par la modification du Code Général des Impôts sans affectation à un budget annexe.

La mise en place de la TEOM incitative nécessite, selon le ministère des finances, la modification de la partie législative du CGI notamment pour permettre la prise en compte d'une assiette autre que le simple « revenu net servant de base au calcul de la taxe foncière », mais aussi pour :

- *fixer la fourchette de la part variable possible en % (pour éviter la qualification en service public à caractère industriel et commercial) ;*
- *définir les critères possibles de modulation, les modes de répartition en cas de copropriété ou immeubles collectifs, prendre en compte le cas des constructions neuves, le cas de la séparation de locaux, le cas des changements de propriétaires ;*
- *définir la nature et les modalités de transmission par la collectivité des données permettant l'édition de l'avis d'imposition incluant la part incitative, en particulier le calendrier, traiter le cas de défaut de transmission en temps et en heure ;*
- *préciser l'instruction du contentieux ;*
- *définir les modalités transitoires dans le cas où une TEOM différente était précédemment appliquée à différentes parties d'un territoire (commune ou syndicat) ou en cas de rattachement d'une nouvelle commune.*

Le ministère chargé des finances publiques prépare la rédaction d'un texte législatif encadrant les modalités de constitution de la part variable de la TEOM et devrait proposer un texte abouti pour la loi de finance pour 2012.

En conclusion sur les recommandations faites sur ce chapitre

La Cour souligne d'abord le besoin « d'une méthodologie permettant de déterminer de manière optimale les parts fixes et variables... ». Il convient de noter que l'ADEME à travers l'ensemble des actions de soutien mises en place depuis 2009 et décrites ci-dessus, établira un retour d'expérience des meilleures pratiques des différents systèmes de redevance incitative développés. Le Conseil d'administration de l'Agence a par ailleurs décidé au printemps 2010 de soutenir également 5 expérimentations de mise en place d'une TEOM incitative qui permettront de faire la même analyse.

La Cour propose ensuite : « pour les communes souhaitant conserver ou passer à un système intégral de redevance d'autoriser des exceptions au principe de la facturation exacte du coût du service rendu au profit de mécanismes incitatifs favorisant la valorisation et le recyclage des déchets collectés de manière sélective (qui seraient financés principalement au moyen de la part fixe) et le dépôt en déchèteries (qui resteraient gratuites pour les particuliers) ». Cette disposition semble déjà possible dans le cadre réglementaire existant, à condition, dans le cas de la redevance, que les recettes couvrent globalement les coûts du service.

La Cour recommande de « mettre en demeure les collectivités qui depuis 1993 n'ont pas mis en place la redevance spéciale dans le cadre de la refonte globale des financements », ainsi que de « faciliter par une adaptation de la réglementation relative aux attributions de compensation et/ou de celle concernant les zonages de TEOM (dérogations fondées sur les taux historiques) la résolution de la difficulté liée aux importantes augmentations de taux de TEOM subies, dans un EPCI par les contribuables des communes pour lesquelles le service était, auparavant, financé par leurs ressources générales ». Le ministère du développement durable est favorable au principe de ces recommandations qui nécessitent cependant une analyse plus approfondie des ministères chargés des collectivités territoriales et des finances publiques.

La Cour propose aussi « d'abroger l'article 1521-III-2 du CGI qui permet d'exonérer de TEOM les immeubles munis d'un appareil d'incinération ; en effet, cette disposition obsolète présente un caractère peu incitatif au respect de l'environnement ». Cette disposition du CGI est aujourd'hui sans effet puisque les installations d'incinération de déchets relèvent de la législation des installations classées sous la rubrique 2771 (traitement thermique de déchets non dangereux). Cette rubrique mentionne explicitement un régime d'autorisation préfectorale quelle que soit la capacité de traitement et les installations concernées

doivent satisfaire les prescriptions de l'arrêté ministériel du 20 septembre 2002 modifié. Le MEDDTL est favorable à l'abrogation de cet article.

La Cour suggère enfin de: « préciser et mettre en cohérence par voie législative les régimes juridiques applicables aux diverses questions qui jusqu'à présent sont réglées, par la jurisprudence sur les SPIC et les SPA : statut des salariés, nature des contrats, responsabilité à l'égard des tiers ». Ce point nécessite une analyse juridique approfondie de la part du ministère chargé de l'économie et des finances dans le cadre de l'ensemble des contraintes existantes, notamment les réglementations européennes.

**REPONSE DU MINISTRE CHARGÉ DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES**

Je note que les observations émises par le ministère de l'intérieur tout au long de l'élaboration de ce rapport ont été largement prises en compte et je me félicite de la qualité des échanges entre nos services.

Ce rapport appelle toutefois de ma part les dernières observations suivantes.

1. Sur le chapitre I : Les acteurs et l'organisation territoriale

a. Les consultations préalables à l'adoption des plans

Le rapport propose une réforme des modalités d'approbation des plans de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND) consistant à les soumettre à la délibération des organes délibérants de l'ensemble des collectivités en charge de la collecte et du traitement dans la zone couverte par le plan, afin d'en asseoir la légitimité.

Je note cependant que les collectivités territoriales ou leurs groupements exerçant la compétence de collecte ou de traitement des déchets sont déjà associés à son élaboration, dans le cadre des commissions consultatives prévues à l'article R. 541-18 du code de l'environnement. Le projet de plan leur est ensuite soumis pour avis en application de l'article R. 541-20 du code de l'environnement. Dès lors, instaurer une consultation obligatoire de toutes les collectivités concernées risquerait d'avoir une incidence sur le temps de la décision et retarderait l'adoption des plans. Cette mesure complexifierait donc la procédure et irait à rebours de la volonté actuelle du Gouvernement de simplifier les normes qui s'imposent aux collectivités territoriales.

Je vous indique à cet égard que, dans son rapport consacré à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales remis au Président de la République le 16 juin dernier, M. DOLIGE, sénateur et président du conseil général du Loiret, a proposé d'unifier les plans de gestion des déchets non dangereux, dangereux et issus du bâtiment. Cette démarche de simplification me semble de nature à répondre, entre autres, au souci exprimé dans le rapport de réduire les consultations imposées aux collectivités territoriales en les amenant à se prononcer sur un instrument unique de planification en lieu et place des trois actuellement prévus par le code de l'environnement.

b. La rationalisation de l'exercice de la compétence

Les schémas départementaux de coopération intercommunale (article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales), introduits par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT), ont pour vocation de rationaliser la carte intercommunale.

Ces schémas, qui seront arrêtés par les préfets le 31 décembre 2011, seront le vecteur naturel et légitime d'une réorganisation territoriale en matière de déchets. Ce rôle ne relève pas, contrairement à ce qui est préconisé, des plans départementaux, arrêtés par le Conseil général. Ceux-ci peuvent, à l'instar d'autres documents, contribuer à identifier les regroupements pertinents en matière intercommunale, mais ils ne peuvent avoir de rôle prescriptif en la matière.

c. La gouvernance

L'idée de « rendre obligatoire la mise en place à l'échelle de chaque PPGDND, d'un observatoire chargé de suivre sa mise en œuvre, de recueillir les rapports élaborés par les collectivités et groupements et de réaliser, sur ces bases, des bilans annuels rendant compte de l'état d'avancement de l'ensemble des objectifs et actions prévues par le plan » présente le risque d'ajouter une nouvelle structure dans le dispositif actuellement en place. Il est préférable de permettre aux collectivités responsables de s'organiser librement afin de présenter une synthèse des bilans annuels devant la commission consultative.

2. Sur le chapitre II : La transparence et l'analyse des coûts

En ce qui concerne la recommandation incitant à mettre en place un outil de comptabilité analytique normé pour permettre la production et la comparaison des divers indicateurs de coûts, le rapport montre que les outils de détermination des coûts mis en place par les partenaires institutionnels de la filière d'élimination des déchets ménagers et assimilés ont déjà été adoptés par un grand nombre de collectivités et répondent au besoin pour lequel ils ont été conçus. Il apparaît donc préférable d'inciter à la généralisation des outils existants, et non, à l'inverse, de susciter la création de nouveaux systèmes, par nature générateurs de coûts.

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Dans ce rapport, la Cour souligne que l'organisation territoriale des services publics de collecte et d'élimination des déchets ménagers et assimilés pourrait être améliorée, tout comme les relations et la répartition des rôles entre les acteurs de ces services publics. En particulier, la Cour recommande d'approfondir la réglementation sur les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) afin de la rendre plus opérationnelle et plus efficace en termes de suivi de la performance et d'associer plus étroitement les différents acteurs dans le processus d'adoption de ces plans.

La Cour constate ensuite une tendance haussière et une maîtrise insuffisante des coûts du service public d'élimination des déchets ainsi qu'une forte disparité dans la tarification, en partie due au manque de visibilité des collectivités sur ces coûts, faute de comptabilité analytique et de suivi fin des postes de dépense. Elle recommande en conséquence l'instauration d'un budget annexe pour le service public des déchets quelle que soit la forme juridique de sa gestion et l'élaboration d'une comptabilité analytique à diffuser auprès des collectivités, sur la base des développements effectués par certains organismes, tels que l'ADEME ou Eco-emballages.

En ce qui concerne la performance, la Cour note qu'un ensemble de progrès a été réalisé, mais que des marges de manœuvre importantes existent, notamment sur les modalités de communication et de suivi de la performance. Ainsi, la Cour recommande de définir au niveau réglementaire les obligations des collectivités quant aux indicateurs de performance à suivre, d'élaborer des outils de mesure et d'analyse pouvant être mis à disposition des collectivités et d'assurer l'agrégation des résultats des collectivités dans une base de données nationale fiable. Elle recommande enfin de rendre obligatoire l'audit de l'efficacité des services publics d'élimination des déchets par l'ADEME.

Enfin, en ce qui concerne les mécanismes de financement de ce service public, la Cour relève que les dispositions réglementaires sont parfois inadaptées, trop complexes pour être efficaces ou obsolètes. En particulier, elle souligne les avantages et inconvénients des deux modes de financement du service, à savoir la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères (TEOM) et la redevance du même nom (REOM). Elle recommande de développer des modes de tarification en fournissant aux collectivités une méthodologie permettant de déterminer la part fixe et la

part variable de la TEOM et en autorisant des exonérations de redevance pour enlèvement des ordures ménagères (REOM) pour les comportements vertueux. Ce faisant, la tarification prendrait mieux en compte le principe « pollueur-payeur » et établirait un lien plus direct avec le service rendu à l'utilisateur.

Je partage globalement l'avis de la Cour sur ces questions. En effet, le suivi et la mesure de la performance de l'action publique ainsi que son agrégation dans une base de données nationale claire et exploitable sont nécessaires afin d'assurer l'efficacité de la dépense publique, la qualité du service rendu à l'utilisateur et l'efficacité du pilotage de cette politique publique. De même, je souscris aux recommandations de la Cour portant sur la fiabilisation et l'amélioration des informations financières des collectivités, d'autant que l'action du Gouvernement, via l'ADEME, contribue aux efforts d'analyse de la dépense pour ce service public. Enfin, je ne peux qu'adhérer aux recommandations quant à l'optimisation des mécanismes de financement des services publics d'élimination des déchets, qui permettraient de renforcer l'efficacité et l'efficacité de la dépense publique dans le domaine des déchets.

Je tiens néanmoins à souligner que la Cour, au travers de ses recommandations, souhaite donner un rôle important à l'ADEME, en tant qu'appui technique aux préfets et aux collectivités ou en tant qu'organisme d'évaluation des politiques publiques. Cet élargissement de compétences me semble difficile, du moins à court terme, compte tenu des efforts attendus de la part des opérateurs de l'Etat en matière de gestion et de personnel et de l'implication importante de l'ADEME dans le cadre des investissements d'avenir, qui la mobilisent fortement.

**REPONSE DE LA DIRECTRICE DU COMMISSARIAT GENERAL AU
DEVELOPPEMENT DURABLE**

J'en ai pris connaissance avec le plus grand intérêt et j'ai transmis mes observations à Madame la Ministre également sollicitée par vos soins, laquelle a répondu pour l'ensemble du Ministère. L'avis du CGDD a donc été intégré dans la réponse finale que la Ministre vous a adressée, le 5 août dernier et dont je joins copie à ce courrier.

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE (ADEME)**

Ce rapport, particulièrement intéressant, est susceptible de contribuer à faire progresser la gestion des déchets par les collectivités territoriales dans le sens des objectifs du développement durable et de la politique déchets telle qu'établie à l'issue du Grenelle de l'Environnement.

Je partage à cet égard la très grande majorité des analyses et des propositions de la Cour, et tout particulièrement celles qui concernent :

- la clarification des compétences de communes et des EPCI en matière de déchets ;*
- le renforcement du rôle de la planification, notamment à partir d'analyses techniques plus fouillées et d'un suivi de leur mise en œuvre au travers d'un observatoire rendu obligatoire ;*
- la nécessité d'améliorer la connaissance des coûts, notamment au travers d'un budget annexe obligatoire et d'un outil de comptabilité analytique normé ;*
- le développement d'une tarification incitative, telle qu'elle est prévue dans les lois issues du Grenelle, en proposant des méthodes et en assouplissant certaines règles liées à la redevance.*

Concernant plus précisément l'action de l'ADEME, il me semble utile de rappeler le niveau très important des moyens financiers dont l'Etat a doté l'agence à partir de 2009 pour inciter à la mise en œuvre de la politique déchets issue du Grenelle de l'Environnement : le budget de l'agence affecté aux déchets est en effet passé de 55 millions d'euros en 2008 à 99 millions d'euros en 2009 puis à 162 millions d'euros en 2010.

Sur la période 2009-2010, l'ADEME a ainsi pu attribuer des soutiens à des opérations de terrain réparties en :

- 58,6 millions d'euros pour des opérations de prévention (dont les 40 millions d'euros affectés à l'élaboration et l'animation de plans départementaux et de programmes locaux de prévention),*
 - 24,6 millions d'euros pour des opérations de passage à la redevance incitative,*
 - et 125,2 millions d'euros pour des équipements de recyclage, de valorisation et des travaux de réhabilitation d'anciennes décharges.*
-

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES
DE FRANCE**

Si je partage la plupart de vos analyses et recommandations, je souhaiterais néanmoins vous faire part des observations suivantes :

- *la pertinence et l'efficacité des plans départementaux ou régionaux dépendent de la participation de tous les acteurs concernés lors de l'élaboration ; en effet, ces plans seront mis en œuvre par les communes et leurs groupements et il est indispensable que ces collectivités puissent intervenir lors la construction d'un plan dont elles réaliseront les équipements ; aussi, votre proposition d'une délibération pour avis de toutes les communes et groupements concernés me paraît de nature à responsabiliser les différents acteurs et à faire du plan un document engageant toutes les parties ;*
 - *je partage votre analyse concernant la clarification des régimes juridiques, réglés jusqu'à présent par voie jurisprudentielle ; je suis néanmoins plus réservé sur la définition des déchets assimilés ; s'il est vrai que le flou autour de cette notion est parfois source de confusion et de coûts inutiles, la définition ne peut être que locale ; en effet, en absence d'exutoires pour les déchets de certains professionnels, la collectivité peut être amenée à élargir son périmètre pour des raisons à la fois économique et de salubrité publique ; l'obligation de délibérer au sujet de la définition exacte des déchets assimilés serait peut-être de nature à concilier une exigence de plus de précisions avec une définition locale ;*
 - *je suis également sensible à la question que vous soulevez concernant le principe du maintien de la gratuité de la collecte sélective et de l'accès en déchèterie, même lorsque la collectivité est passée à la redevance intégrale ; je pense d'ailleurs que, lorsque nous disposerons de plus de recul sur les expérimentations actuelles, il sera nécessaire de procéder à des ajustements réglementaires indispensables, notamment pour les cas d'usagers estimant ne pas avoir recours au service de la collectivité.*
-

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DES
DEPARTEMENTS DE FRANCE**

Je vous prie de trouver ci-dessous mes observations qui restent inchangées au regard du courrier envoyé le 5 mai dernier au Président de la 4ème chambre de la Cour des comptes.

Dans ce rapport, vous dressez le constat général que la collecte, le traitement et la planification des déchets ménagers et assimilés en France par les collectivités territoriales qui en ont la compétence restaient sujets à de nombreuses améliorations. Les constats et les recommandations contenus dans ce rapport sont riches d'enseignements.

S'agissant des Conseils généraux, votre rapport appelle de ma part un certain nombre de remarques.

Tout d'abord, je tiens à vous faire part de mon sentiment général sur la mise en œuvre de la planification, de la collecte et du traitement des déchets ménagers et assimilés (DMA) par les collectivités territoriales qui en ont la compétence. L'acceptation sociale de l'élimination des déchets sur les territoires, sous toutes les formes que l'on connaît mais spécifiquement l'incinération et l'enfouissement, s'avère un sujet compliqué et demeure un obstacle majeur pour les collectivités territoriales. En effet, si nos citoyens comprennent la nécessité absolue d'éliminer et de gérer les déchets ménagers et assimilés produits, ils sont en revanche beaucoup plus nuancés lorsque l'installation d'un exutoire s'avère nécessaire au sein de leur cadre de vie.

Les Conseils généraux ont bénéficié du transfert des Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) par la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales - sans compensations. La quasi-totalité des départements ont aujourd'hui réalisé ces plans en partenariat avec les collectivités territoriales ayant la compétence collecte et traitement des DMA, ainsi que l'ensemble des acteurs départementaux ayant un rôle à jouer sur le sujet. Je partage avec vous les constats selon lesquels dans un certain nombre de départements, la révision des plans est complexe, notamment au regard de leur fragilité juridique.

La loi grenelle 2 renforce la compétence planification déchets des départements, d'une part au travers des nouveaux objectifs assignés aux PDEDMA, qui deviennent les Plans de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND), et d'autre part, avec le transfert des Plans départementaux des déchets issus des chantiers du BTP.

Afin de rendre plus efficiente la planification déchets et les plans départementaux, vous formulez un certain nombre de recommandations qui appellent plusieurs réflexions de ma part :

Tout d'abord, je tiens à vous préciser qu'une filière de traitement des déchets doit pouvoir faire appel à toutes les techniques en vigueur de traitement allant de l'incinération, l'enfouissement et bien évidemment la valorisation organique. Chaque territoire doit en outre pouvoir déterminer les différents points de collecte et d'exutoire à mettre en œuvre selon ses propres enjeux, en tenant bien sûr compte des obligations réglementaires.

Vous proposez d'intégrer l'obligation de décliner les objectifs de performance au niveau de chacune des collectivités compétentes en matière d'élimination des DMA à l'intérieur du périmètre du plan. Si cet objectif est louable, les départements veillent à ne cependant pas enfreindre les principes de libre administration des collectivités mais surtout de non tutelle d'une collectivité sur une autre. Il paraît donc difficile pour les départements de fixer un objectif clairement identifié à chacune de ces collectivités.

Vous suggérez par ailleurs, que le PPGDND soit, en plus du Conseil général, approuvé par l'ensemble des collectivités en charge de la collecte et du traitement de DMA dans la zone couverte par le plan. Si je comprends bien cette recommandation qui emporte l'engagement des collectivités à respecter les objectifs du plan, elle me paraît toutefois délicate à mettre en œuvre. En effet, qu'advierait-il en cas de non-approbation du plan par une collectivité ? Il y a là un risque de blocage important des PPGDND.

La prise de compétence traitement des DMA par un département ou un syndicat mixte est de même une proposition intéressante. Cela permettrait probablement une meilleure vision et gestion des déchets ménagers, mais pour autant ne réglerait en rien à mon sens la question de l'acceptation sociale des sites servant d'exutoire à créer sur les territoires.

Le rapport de la Cour souligne le fait que les départements ne précisent pas suffisamment la localisation des exutoires à créer. L'exemple montre que lorsque les départements ont déterminé précisément la localisation d'un exutoire, cela a débouché quasi-systématiquement sur une annulation du plan. C'est d'ailleurs le principal point de blocage des PDEDMA jusqu'à ce jour.

Le renforcement du rôle d'impulsion et de contrôle des préfets pour la gestion et la planification des DMA que vous proposez dans votre rapport pourrait en revanche permettre de rendre plus opérationnels les

plans. En effet, dans le cas de la difficulté de création de nouveaux exutoires, les préfets pourraient travailler de manière plus étroite avec les Présidents de Conseils généraux pour atteindre les objectifs du plan. L'Etat doit ainsi pouvoir user de son rôle de police administrative et d'arbitrage lorsque la situation ne permet plus à un département d'intervenir, au nom de libre administration des collectivités. Pour autant, l'intervention du représentant de l'Etat dans les plans ne doit pas remettre en cause les nombreuses initiatives prises par les départements et les effets bénéfiques du transfert opéré en 2004 qui s'est traduit par une programmation, une planification.

Le rapport recommande d'étayer de manière plus approfondie par des études les Plans départementaux des déchets afin de mieux évaluer les exutoires nécessaires et évaluer les coûts de la gestion des déchets non dangereux. Dans le même cadre d'idées, la Cour suggère de rendre obligatoire la mise en place d'un observatoire à l'échelle de chaque PPGDND. Je partage avec vous cette analyse et la nécessité d'une meilleure opérationnalité des plans, mais je voudrais souligner le poids financier des études nécessaires et leurs effets sur les finances départementales et vous rappeler que les départements n'ont absolument pas bénéficié de transferts de moyens en 2004 lorsque la responsabilité de plans leur a été confiée.

Les effets de la réforme fiscale et la crise sociale que connaît notre pays font peser, comme vous le savez, sur les départements des dépenses importantes notamment au titre de la charge des minimas sociaux.

Pour disposer de plans plus conformes aux préconisations de la Cour, la question à poser est donc celle d'un financement dédié pour leur réalisation. En ce sens, il me paraîtrait opportun d'étudier l'affectation d'une fraction des recettes de la TEOM aux départements pour assurer pleinement la compétence planification déchets. Il serait également intéressant de réfléchir à une affectation plus précise de la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) déchets aux départements, notamment au regard de la recommandation de votre rapport qui vise à augmenter la TGAP pour les tonnages d'ordures ménagères résiduelles qui doivent être traitées ou stockées en dehors de la zone couverte par le PPGDND.

De même, la réforme des collectivités territoriales et l'achèvement de la carte intercommunale en cours ne sont pas sans conséquences pour l'organisation des services de collecte et de traitement des déchets. Les effets de cette réforme seront à prendre en compte dans la révision des plans.

Telles sont les remarques que je souhaitais apporter à ce rapport qui contient des analyses et des remarques particulièrement pertinentes et utiles aux départements.

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DES
COMMUNAUTES DE FRANCE**

Trois années après l'importante mobilisation autour de la protection de l'environnement engagée dans le cadre des « lois Grenelle », la Cour des comptes consacre une analyse approfondie sur le thème des « collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés ».

Le rapport de la Cour passe en revue les différents volets de la gestion des déchets ménagers au niveau local en mettant en lumière les « progrès indéniables ... constatés en terme de services rendus, de réduction des nuisances, et de prise en compte des objectifs environnementaux fixés au niveau européen et national ».

Dans ses conclusions, la Cour fait le constat des progrès parcourus depuis sa précédente enquête datant de 2002, et l'AdCF exprime sa satisfaction de retrouver dans cette analyse de nombreux points de convergence avec ses propres observations :

- Stabilisation de la production de déchets. Après une hausse continue sur la période 1993 (321 kilo/hab.) / 2002 (359 kilo/hab.), la production moyenne de déchets ménagers par habitant connaît depuis 2003 une décroissance, puis une stabilisation avec une production moyenne de 354 kilo/hab. en 2006.

- Mise aux normes des équipements de traitement sur la quasi-totalité du territoire national.

- Développement de techniques alternatives en matière de traitement des déchets, offrant de nouveaux débouchés et répondant à la volonté du Grenelle de s'orienter vers des techniques de valorisation : méthanisation, traitement des mâchefers, biogaz, biomasse...

- Forte montée en puissance de l'intercommunalité dans la gestion du service des déchets. Désormais les groupements intercommunaux à fiscalité propre sont très majoritairement gestionnaires de la compétence collecte et traitement, dont certains ont néanmoins confié la mise en œuvre à un syndicat mixte.

Le rapport pointe, néanmoins, les progrès encore nécessaires dans plusieurs domaines de la gestion des déchets au niveau local.

À ce titre l'AdCF souhaite apporter les éléments détaillés ci-après.

a. Organisation de la compétence et objectifs du Grenelle

Des communautés chef de file de la gestion des déchets au niveau local

L'AdCF se félicite du constat fait par la Cour concernant un « effet massif de substitution des groupements à fiscalité propre aux communes dans le domaine de la gestion des déchets », comme le confirme les statistiques officielles : 86 % de la population vit à présent dans une intercommunalité compétente en matière de déchets et plus 80 % de la « fiscalité déchets » (Teom ou Reom) est levée par un groupement.

L'AdCF fait observer que ces résultats sont de nature à faciliter la mise en œuvre des objectifs du Grenelle de l'environnement qui a soutenu des objectifs ambitieux en matière de politique de réduction des déchets et de prévention. L'AdCF a approuvé cette ambition nécessaire à une véritable évolution des politiques de prévention et de gestion des déchets :

- Réduction de la production d'ordures ménagères et assimilées de 5 kg par an et par habitant pendant les cinq prochaines années.

- Augmentation du recyclage matière et organique dans l'objectif de passer de 24 % de déchets ménagers et assimilés orientés vers le recyclage aujourd'hui à 35 % en 201, puis 45 % en 2015.

- Progression du taux de recyclage des emballages ménagers de 60 % en 2006 à 75 % en 2012.

L'articulation avec les Plans départementaux

Sur le plan de l'organisation de la compétence, les observations de la Cour portent sur l'amélioration de l'articulation des compétences entre le niveau départemental chargé de la planification au travers des Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) et le niveau local. « La planification départementale confiée aux conseils généraux ne permet pas de mettre en cohérence de façon efficiente l'organisation territoriale de la gestion des déchets (P. 10) ».

L'AdCF rappelle que le Code de l'environnement ne donne pas de portée prescriptive aux plans départementaux. Destinés à planifier et coordonner les actions locales en faveur de la collecte et du traitement des déchets, les plans départementaux fixent les objectifs de recyclage et de valorisation à atteindre, les collectes et équipements à mettre en œuvre, les échéanciers à respecter et évaluent les investissements correspondants. Toutefois, ils n'ont pas vocation à régler le détail de la gestion des déchets par les collectivités territoriales. L'AdCF considère

que seul un travail de concertation avec les élus locaux ou intercommunaux, conduits dans le cadre de l'élaboration des Plans ou de leur révision, doit être en mesure de rendre opérationnelle la planification départementale. Ce qui est déjà le cas dans de nombreux départements, en dépit et l'AdCF le déplore, de situations qui demeurent délicates difficultés dans certains territoires.

A ce titre la Cour propose « d'augmenter significativement la TGAP pour les tonnages d'ordures ménagères traités en dehors de la zone couverte par un plan départemental du fait de la non réalisation des installations prévues par le plan ». L'AdCF considère qu'il faut avant tout rechercher des solutions négociées localement, la TGAP ayant déjà fait l'objet de nombreux renchérissements dans le cadre du Grenelle (voir ci-après).

L'AdCF souhaite que les dispositions du Grenelle de l'environnement, concernant le renforcement des actions de prévention via la généralisation de plans départementaux de prévention et de programmes locaux de prévention portés par des groupements intercommunaux (syndicats ou communautés) et fortement appuyé par l'ADEME, est de nature à limiter le recours à l'incinération ou l'enfouissement et à améliorer le contenu des PEDMA et leur caractère opérationnel.

Le transfert des compétences collecte et traitement

La Cour relève également que des difficultés persistent quant au transfert de la compétence entre les niveaux communal et intercommunal. L'AdCF tient à faire observer que nombre d'anomalies ont été corrigées et que les difficultés semblent, à ce jour, sont marginales et en voie de résolution. L'AdCF suit attentivement l'évolution des situations posant problème.

Par ailleurs, l'AdCF considère que l'évolution des périmètres intercommunaux liée à la mise en œuvre de la loi du 16 décembre 2011, va voir des effets importants sur l'organisation locale de la compétence en matière de gestion des déchets, et en particulier en raison de la réorganisation du tissu de syndicats en charge actuellement de cette compétence. L'analyse que l'AdCF a réalisée sur les premiers schémas de coopération intercommunale témoigne d'une volonté de forte réduction du nombre de syndicats en particulier dans le domaine des services publics environnementaux, eaux, assainissement, collecte et traitement des déchets.

Les performances du service public

La Cour met en lumière le flou juridique en ce qui concerne le champ précis d'intervention des collectivités en matière de déchets assimilés. L'AdCF avait déjà signalé par ailleurs, que l'absence de règles précises qui permettraient de faire une distinction claire et reposant sur une base juridique solide entre les déchets relevant de la production des ménagers et les déchets dits assimilés peut donner lieu à des difficultés de transfert de la compétence et d'organisation du service du service, notamment le cas en ce qui concerne les déchets industriels banals (DIB).

Certaines collectivités ont pris la décision de sortir du service public la collecte et le traitement de ce type de déchets considérant qu'ils relèvent du secteur privé, tandis que d'autres ont une conception très large de leur champs d'intervention. Notons que les DIB, en particulière lorsqu'ils entrent dans le champ concurrentiel, constituent une variable d'ajustement précieuse pour faire face à la baisse des volumes de déchets constatée ces dernières années et permet d'éviter les « vides de four » perturbant les équilibres financiers des équipements de traitement.

b. La question des coûts et des financements

La connaissance et le suivi des coûts de gestion

Dans le chapitre consacré à la question des coûts, la Cour regrette la difficulté d'appréciation statistique des flux financiers liés à la gestion des déchets. L'AdCF estime que la multiplicité des filières, la complexité des processus sont les principaux facteurs d'explication. Elle observe que la comptabilité des communautés, organisée selon la nature de la dépense (charges de personnes, de dette, prestations de services...) et non selon sa destination rend mal aisée un approche sectorielle des coûts de gestion. Cela vaut pour la gestion des déchets comme pour les autres compétences des communautés.

L'AdCF observe, néanmoins que de plus en plus de collectivités disposent d'un dispositif interne de suivi des coûts. Par ailleurs, l'ADEME a développé un système d'évaluation des coûts « ComptaCoût » qui commence à se diffuser localement et apporte un premier éclairage en matière de coût de gestion des déchets. L'AdCF constate néanmoins que, quel que soit le système de compilation des coûts retenus, il conviendra de lui adjoindre des indicateurs physiques sur la mise en œuvre de la compétence très différente d'un territoire à l'autre. D'une façon générale, des outils d'évaluation des politiques communautaires et de leurs résultats restent à développer.

La progression des coûts

Faisant le constat du volume élevé du produit de TEOM, soit plus de 5 milliards d'euros en 2009, la Cour note l'importance de la progression du produit de TEOM sur la période 2001-2008, soit plus de 60 %. Elle en conclue qu'il s'agit d'une progression du coût de la gestion des déchets pour les collectivités.

L'AdCF ne partage pas complètement cette analyse qu'elle juge un peu hâtive : certes le volume de la TEOM a progressé fortement au cours des dix dernières années, mais cette progression est liée à une amélioration du taux de couverture de la taxe consécutive à la prise en charge croissante du service par les communautés. Les communes avaient en effet plus fréquemment recours, en toute légalité, à un financement mixte, budget principal et financement dédié.

Selon les statistiques de la DGCL, la part de TEOM levée par les groupements intercommunaux est passée de 31 % en 2001 à 78 % en 2009. En revanche cette progression du taux de couverture n'est pas strictement corrélée à une progression du coût des déchets.

Pour autant l'AdCF ne peut nier une progression relativement importante du coût de la gestion des déchets au cours des dernières années comme le confirment les données du rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement (IFEN 2009) le coût de la gestion des déchets municipaux représente une dépense de l'ordre 7,7 milliards d'euros en 2009.

Selon les services de l'IFEN, « depuis une quinzaine d'années, le service public d'élimination des déchets a été totalement bouleversé dans un objectif de meilleure protection de l'environnement. Cela s'est traduit par le développement de nouveaux services (collecte sélective, déchèteries), la création ou la modernisation d'installations de traitement (tri, compostage, incinération, stockage) et la structuration de l'intercommunalité. Des investissements massifs pour répondre à ces enjeux de modernisation du service ont été engagés par les collectivités territoriales. La conséquence directe de cette politique est une forte augmentation des coûts : la dépense courante de gestion des déchets municipaux a ainsi connu un taux de croissance annuel moyen de 6,2 % de 1995 à 2006 ».

Les éléments recueillis dans le cadre de l'Annuaire fiscal et financier de l'AdCF démontrent que la structure des dépenses du service de gestion des déchets a évolué, supportant des charges de structure (personnel, service de la dette...) de plus en plus importantes.

L'AdCF considère que ce contexte impose aux communautés gestionnaires des services d'élimination des déchets la recherche d'une meilleure maîtrise des coûts. Elle repose sur différents éléments :

- L'optimisation des services et équipements en place.*
- Le développement de la prévention de la production de déchets, en amont avec l'amélioration et le développement des REP et en aval de la gestion des déchets.*
- Le développement d'outils de gestion : amélioration de la connaissance des coûts et de leur suivi, approche prévisionnelle et prospective.*

Le développement des REP

Concernant l'organisation de la gestion locale des déchets et son financement, la Cour confirme le rôle important que jouent désormais les éco-organismes en matière d'organisation et de financement de la gestion des déchets et valide pleinement le principe pollueur payeur instauré au travers du concept de responsabilité amont du producteur de déchet (REP).

Dès le début du Grenelle, l'AdCF a soutenu cette idée d'une meilleure responsabilisation et implication des producteurs de déchets en amont. Les collectivités ne peuvent en effet à elles seules assumer la politique de prévention et de réduction.

C'est d'ailleurs en contrepartie de la montée en puissance, chiffrée et échéancée des filières de REP, que les collectivités ont accepté d'accompagner la mise en place d'une politique volontariste de réduction des déchets et l'introduction de mesures contraignantes : objectif de généralisation de la tarification incitative et renforcement de la TGAP (avec création sur l'incinération).

Les positions exprimées par l'AdCF portaient, sur ce volet sur deux points :

- L'affectation intégrale du produit de la TGAP « renforcée » (renchérissement des tarifs sur l'enfouissement et nouveau tarif sur l'incinération) en direction des politiques locales de gestion des déchets.*
- Une nouvelle gouvernance des éco-organismes et une association des intercommunalités gestionnaires aux commissions d'agrément. Ceci permettrait, notamment, une meilleure négociation sur les barèmes des soutiens financiers apportés aux collectivités.*

C'est dans cet esprit que l'AdCF s'est solidarisée avec l'association Amorce au moment des négociations engagées dans le

cadre de la signature du futur barème définissant le régime des aides Eco-emballages pour la période 2011-2016. Mal conduites, les négociations ont rapidement débouché sur un rapport de force inégal, les représentants des collectivités demandant que soit mieux prise en compte la réalité économique du coût de gestion des déchets pour les collectivités territoriales. L'AdCF considère, qu'il conviendrait de mettre en place une véritable instance neutre et indépendante, chargée de définir les barèmes et de suivre leur application.

Encore actuellement, le flou demeure quant aux participations attendues des producteurs de déchets et notamment les conditions d'application d'un financement à la hauteur de 80 % nets des coûts optimisés, tel que le prévoit la loi.

La tarification incitative

La Cour fait le constat du faible développement de la redevance (REOM) incitative pour financer la gestion du service public de collecte et de traitement des déchets du fait des difficultés de mise en œuvre. L'AdCF confirme cette analyse et se félicite de l'introduction de la tarification incitative qui faisait partie des engagements du Grenelle.

A cette occasion, l'AdCF a rappelé que, si les élus sont attachés au principe mettant en relation le coût des prestations offertes en collecte et en traitement des déchets et leur facturation, la mise en place d'une tarification incitative doit néanmoins être accompagnée d'une politique volontariste de réduction de la production de déchets.

L'AdCF considère par ailleurs que la mise en place et le bon fonctionnement d'une tarification incitative passe par la possibilité donnée aux collectivités d'adapter et de moduler localement tout système d'incitation, afin de prendre en compte les paramètres qui leur sont propres (physiques, historiques, économiques, institutionnels...). La mise en œuvre de la tarification incitative en habitat collectif représente une réelle difficulté d'identification des redevables potentiels, d'établissement de la taxe et de recouvrement. Seule une collaboration avec les services fiscaux sera en mesure de contourner ces difficultés, notamment par la mise à disposition de fichiers fiscaux (fichier de la taxe sur le foncier bâti par exemple) et par leur gestion commune.

Sous l'impulsion des aides de l'ADEME, de nombreuses collectivités ont engagé une réflexion sur la mise en place de la tarification incitative dans leur collectivité. Par ailleurs les expériences en cours, qui ont fait l'objet de nombreux témoignages (colloques..) démontrent que la structure tarifaire doit prendre en compte des charges fixes importantes (de l'ordre de 80 % au minimum). La part consacrée à

l'incitation restera modeste et viendra compléter la politique globale de la collectivité en matière de prévention.

En conclusion se félicite des progrès accomplis par les collectivités pour accompagner et mettre en œuvre la modernisation du service des déchets.

Les recommandations de la Cour s'orientent dans trois directions :

- Une amélioration des outils de pilotage et une meilleure articulation entre le niveau départemental et le niveau local.

- Une amélioration de la connaissance des coûts et des performances du service public de gestion de déchets.

- Une affirmation des procédés de tarification du service davantage centrés sur le principe pollueur payeur, au travers de la tarification incitative notamment.

L'AdCF exprime sa satisfaction d'y retrouver une partie de ses propres analyses. Elle a d'ailleurs sensibilisé très tôt ses adhérents à la tarification incitative et aux différentes modalités possibles de mise en place à travers un ouvrage, publié en 2008, qui recense et présente les premières expériences locales en la matière.

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES
COLLECTIVITES, DES ASSOCIATIONS ET DES ENTREPRISES
POUR LA GESTION DES DECHETS, DE L'ENERGIE ET DES
RESEAUX DE CHALEUR (AMORCE)**

Nous tenions donc à vous confirmer que nous adhérons globalement aux recommandations que vous proposez dans ce rapport en ce qui concerne la nécessité d'une comptabilité analytique déchets, d'une évolution structurelle de la planification en matière de déchet et en particulier sur le rôle du Préfet, sur la nécessaire évolution des financements locaux malgré quelques réserves et enfin sur la clarification des compétences en matière de déchets.

Nous regrettons néanmoins que votre travail n'est pas concerné la question liée à la responsabilité élargie des producteurs et plus généralement au partage des responsabilités entre les acteurs du déchet au premier rang desquels les metteurs sur le marché.

Un travail plus large aurait sans doute relativisé les imperfections des collectivités au regard des énormes lacunes de certains autres acteurs de la chaîne du déchet qui permettrait de favoriser la prévention ou la valorisation des déchets.

Nous espérons donc la poursuite de votre travail et restons à votre entière disposition afin de faire évoluer favorablement la gestion des déchets ménagers en France.

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA REGIE AUTONOME DES
TRANSPORTS PARISIENS (RATP)**

Le réseau du métro parisien constitue une sorte de ville souterraine, fréquentée chaque jour par plus de 8 millions de voyageurs. Ainsi la RATP collecte plusieurs tonnes de déchets quotidiennement, soit plus de 10 000 tonnes chaque année, dans les 12 000 réceptacles mis à la disposition des voyageurs dans les stations et les gares du réseau d'Ile-de-France. Aujourd'hui, beaucoup de ces déchets collectés dans les réseaux RATP sont valorisables : journaux, presse gratuite distribuée aux portes des réseaux, cannettes, bouteilles plastique, cartons... Ces déchets ne sont pas des « déchets d'entreprise », au sens de déchets générés par les activités industrielles de la RATP, ils sont comparables aux déchets collectés par la Ville de Paris dans les réceptacles qui jalonnent les trottoirs urbains. Lorsqu'une personne se rend d'un point A à un point B, elle peut durant son parcours jeter son journal, une fois lu, indifféremment dans un réceptacle de la voirie parisienne, ou dans l'un des réceptacles de la RATP.

Dès 2006, la RATP a souhaité engager une démarche volontaire de valorisation de ces déchets et testé la faisabilité de mise en place d'un dispositif de tri sélectif. Tout d'abord, elle a mené une vaste étude de caractérisation de ces déchets afin de connaître la proportion des déchets recyclables collectés sur ses réseaux ferroviaires. Elle a choisi d'adopter les principes de tri retenus par le syndicat intercommunal, afin de ne pas perturber les habitudes de tri désormais acquises par les habitants de la zone centrale de la région Ile-de-France.

En partenariat avec la Ville de Paris, l'ADEME et le SYCTOM, la RATP a mené une première expérimentation de tri sélectif des déchets sur le pôle multimodal de Denfert-Rochereau. Une enquête effectuée auprès d'un échantillon de voyageurs a d'ailleurs montré que l'initiative avait été appréciée par 95 % des voyageurs.

En 2007, afin de tester le comportement d'une clientèle comportant une forte proportion de touristes (provinciaux et étrangers), la RATP a étendu cette expérimentation à l'ensemble des stations de la ligne 14, à la gare de Bourg-la-Reine sur la ligne B du RER et à la gare de Chessy sur la ligne A du RER. Plus récemment, en septembre 2010, la RATP a de nouveau étendu cette expérimentation à l'ensemble des stations et gares du 14^{ème} arrondissement, en coopération avec les services de la Propreté de la Ville de Paris.

Il est à noter que la RATP ne communique, en direction des voyageurs, qu'exclusivement sur les stations et gares dans lesquelles la collecte sélective est effective ; lorsque la RATP valorise les déchets triés, cette démarche est identifiable par la présence d'un sac de couleur jaune sur le réceptacle, choisi pour permettre aux prestataires de ne pas faire d'erreur à la présentation des déchets :

- sac incolore : déchets présentés à la collecte classique,*
- sac jaune : déchets présentés à la collecte sélective.*

En outre, une communication de proximité (affiches, stickers, messages sonores) dans la station même, complète alors le dispositif de communication et incite le client au « bon geste » ; chaque réceptacle donnant lieu à une collecte sélective est reconnaissable par la présence d'un sticker explicatif.

Pour faire face à l'augmentation du volume des déchets qu'elle subit, la RATP a implanté récemment 1 700 réceptacles supplémentaires à proximité des réceptacles existants dans plusieurs stations parisiennes. Cette augmentation de volume a été principalement due au développement de la distribution de presse gratuite autorisée par la RATP dans ses espaces et par la Ville de Paris sur la voirie parisienne aux entrées des stations de métro. Ces 1 700 réceptacles supplémentaires ne sont identifiés et dotés de sac de couleur jaune pour recueillir les déchets recyclables que dans les stations dans lesquelles la collecte sélective est en œuvre. Ils seront néanmoins dotés de tels sacs dès que la collecte sera sélective dans les stations considérées.

J'espère que ces informations permettront à la Cour de mieux comprendre la réelle volonté et les efforts de la RATP pour trouver une solution permettant de valoriser les déchets de ses voyageurs malgré la complexité de l'environnement technique de ses espaces souterrains.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL D'ECO-EMBALLAGES

Il est fait mention de la crise dite de trésorerie. Il s'agit d'un évènement grave qui a donné lieu à des sanctions, à la mise en place d'un contrôle total de la trésorerie et à la création des Comités d'Audit et de la Stratégie. Mais il s'agit d'un évènement interne à l'éco-Organisme, préjudiciable uniquement aux metteurs en marché contributeurs, et absolument pas aux Collectivités. L'ensemble des engagements envers elles ont été toujours respectés et dans les temps prévus. Une précision également sur le contrôle de l'Etat conséquent à cette crise, les missions du censeur de l'Etat ont été clarifiées mais sa présence à notre Conseil d'Administration préexistée à la crise.

Le compte de résultat (charges/produits) nous semble trompeur car les dimensionnements des rectangles ne correspondent pas pour ceux qui nous concernent aux valeurs connues.

Enfin, la Cour s'interroge sur la connaissance des coûts. Alors que nous partageons cette préoccupation qui devient nécessaire notamment du fait de l'objectif du Grenelle et que nous partageons également le constat de la difficulté des Collectivités à connaître leurs propres coûts, nous rappelons qu'Eco-Emballages agit en acteur responsable en mettant en place une analyse des coûts du dispositif en regard de ces performances. C'est pour nous indispensable et complémentaire au travail entamé par l'ADEME.

**REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU
DEPARTEMENT DU HAUT-RHIN**

*Vous m'avez fait parvenir un rapport public thématique intitulé
« Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et
assimilés (DMA).*

*Ce rapport n'appelle pas de remarque de ma part et je tenais à
vous le signaler.*

**REponse DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES
D'ALTKIRCH**

Les professionnels financent déjà largement le service au travers de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères qu'ils paient soit en tant que propriétaire de leurs locaux professionnels soit via les charges locatives. Les déchets déposés en déchetterie leur sont facturés à raison de 0,15 euro par kg et ont généré une recette de 9 690 euros en 2010.

Je me permets également de vous indiquer que la Communauté de communes s'engage dans une démarche d'instauration d'une redevance générale incitative à la suite de notre réflexion autour de la redevance spéciale et pour nous conformer aux objectifs du Grenelle de l'Environnement.

Espérant que ces informations apporteront une contribution utile tout en établissant la réalité des chiffres.

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL A
VOCATIONS MULTIPLES (SIVOM) DE L'AGGLOMERATION
MULHOUSIENNE**

Après avoir pris connaissance de l'extrait du rapport public thématique intitulé « les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés » que vous m'avez adressé le 1^{er} juillet 2011, je vous informe que le SIVOM de la Région Mulhousienne ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR
LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES
(SMICTOM) D'ALSACE CENTRALE**

Le rôle des Eco-organismes

Le nouveau contrat barème E applicable de 2011 à 2016, approuvé par le Comité-Directeur, permettra de compenser la diminution des soutiens occasionnés par le barème D.

Une première simulation permet en effet de prévoir une augmentation des recettes de l'ordre de 400 000 euros par an. Cette augmentation est liée aux effets combinés d'une augmentation des quantités de matières recyclables récupérées par le dispositif de collecte sélective et du centre de tri, ainsi que par une augmentation du tarif unitaire des soutiens du nouveau contrat.

L'exploitation optimale des équipements structurants

Dimensionnement du centre de tri :

Suite à la mise en place des nouveaux dispositifs de collecte en 2009, le SMICTOM a réussi à obtenir :

- Une meilleure qualité du tri à la source (tri des usagers), se traduisant par une diminution des refus à traiter en centre de tri.*
- Une augmentation des quantités de matières recyclables.*

Ces résultats permettent au SMICTOM d'entrer, avec 75,7 % en 2010, dans les objectifs fixés par la loi Grenelle II : recyclage d'au minimum 75 % des emballages recyclables en 2012.

Par ailleurs,

- Les études menées par l'ADEME montrent que le poids unitaire des emballages mis sur le marché est en diminution.*
- La charge de travail au centre de tri s'exprime davantage en nombre de gestes effectués par agent en un temps donné.*

L'étude d'optimisation du tri des matières recyclables a conclu à la vétusté de la chaîne de tri actuelle. Ce constat est d'autant plus affirmé par le constat de l'amélioration de la matière entrante.

Suite à cette étude, le SMICTOM a décidé en décembre 2010 de moderniser son centre de tri afin d'en optimiser le fonctionnement et d'en réduire les coûts. A cet effet, le SMICTOM pourra proposer ses services de tri des déchets recyclables à des syndicats voisins.

La proportionnalité au service rendu

Il y a lieu de compléter la phrase précisant : ... « Cependant, on peut penser qu'un tel système, ce qui en rend la collecte plus difficile ».

Par les éléments suivants :

Le SMICTOM d'Alsace centrale a effectué un gros travail d'études et de comparaisons dans le cadre du programme Optigède (Programme Life de l'Union européenne) en collaboration avec plusieurs collectivités allemandes. Leurs expériences, très nombreuses, ont démontré que la facturation sur la base du volume du bac des ordures ménagères résiduelles est le système largement dominant qui a fait ses preuves depuis deux décennies. Les dispositifs de facturation à la levée ou à la pesée des bacs présentent des risques d'incivilité bien supérieurs.

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE
BORDEAUX (CUB)**

Les comportements inciviques ne sont pas récents. Le partage actuel des compétences entre commune et intercommunalité ne peut pas être considéré comme la cause prépondérante de ces incivilités. Ces comportements sont en effet rares dans les autres communes de la Communauté urbaine, qui pour autant sont confrontées au même partage.

Sur Bordeaux, ces comportements sont plus certainement le fruit d'un passé, encore récent, où la seule réponse aux incivismes consistait à tout ramasser (notamment dans le centre historique) et à toute heure, en totale contradiction avec les règlements de collecte et autres arrêtés municipaux en vigueur.

Contrairement à ce qui est écrit, le protocole conclu fin 2009 a permis, depuis, de régler une grande partie des divergences, du moins sur les principes de base. Ainsi, dans la délibération n° 2011/17645 du Conseil de Communauté du 8 juillet 2011, relative à l'évolution des compétences de la Cub, il est indiqué, en substance :

" ...

Dans tous les cas, force est de constater que la Cub n'a pas tiré toutes les conséquences du transfert de compétences décidé par la loi.

Aujourd'hui il apparaît difficile de revenir sur plus de quarante ans d'exercice partagé de la compétence propreté, Cub et communes pouvant revendiquer chacune en ce qui les concerne un droit à intervenir sur le domaine public de la voirie. Cet enchevêtrement de compétences ne plaide pas en faveur d'une solution uniforme consistant en l'exercice plein et entier par la Cub de la compétence propreté entendue dans sa plus large acception.

Pour autant la situation n'est pas satisfaisante comme l'a relevé la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine dans sa lettre d'observations sur la gestion de la commune de Bordeaux.

La situation actuelle pourrait s'analyser en différents niveaux de service pris en charge par les communes et par la Cub et qui, sur le fondement de compétences différenciées, contribuent à assurer la propreté au sens large de la voirie. Le coût actuel du service est évalué entre 10 et 12 M€.

Ainsi, dans la continuité des orientations données par le COSTRAT, il est proposé de poursuivre la réflexion selon le schéma suivant :

- proposer, pour chaque domaine d'activité relevant de la propreté, un niveau de service communautaire équitable par typologie de voirie, qui pourrait être complété par les communes si elles le souhaitent au titre de leurs compétences et de leurs intérêts,

- établir également des propositions en termes de répartition des compétences pour chaque domaine d'activité,

- évaluer de manière contradictoire les coûts attachés au niveau de service communautaire,

- associer toutes les communes à ces réflexions et en discuter avec elles afin d'aboutir à des solutions concertées, partagées et validées, à la fois sur le niveau de service et sur le financement,

-mettre en œuvre les solutions retenues, après approbation des instances, sur la base d'une formule « prestation de service » telle que définie par l'article L. 5215-27 du CGCT.

... "

En souhaitant que ces éléments vous apportent les précisions souhaitées.

***REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DU GRAND DAX***

*Vous voudrez bien noter que je ne souhaite pas apporter de
réponse à ce rapport.*

**REPOSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNE
DE MONTESQUIEU**

Après lecture du rapport, je vous informe que je n'ai pas de réserves à émettre sur ce document et qu'il peut être publié sous sa forme actuelle.

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES
DU VILLENEUVOIS – LOT-ET-GARONNE**

*Le rapport public thématique n'appelle de ma part aucune
réponse.*

**REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE DE
COMMUNES DU VILLENEUVOIS – LOT-ET-GARONNE**

*Le rapport public que vous m'avez adressé, n'appelle pas de
remarque particulière de ma part.*

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT DE L'ENTRE DEUX
MERS OUEST POUR LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES
ORDURES MENAGERES (SEMOCTOM)**

1. Pour la partie où vous évoquez le SEMOCTOM, ce rapport n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

Par contre, je me permets de proposer quelques commentaires à partir du texte que vous m'avez transmis.

2. Concernant le vocabulaire

Vous utilisez la notion de « déchets ménagers » pour évoquer les quantités d'ordures ménagères et les matériaux recyclables (de 359 à 354 kg par an et par habitant), il semblerait plus adapté, au vu des notions développées actuellement à travers les Plans Prévention Déchets de l'ADEME, d'utiliser la notion d'OMA (ordures ménagères assimilés). En effet, la notion de déchets ménagers assimilés inclut les quantités liées aux déchèteries.

3. Concernant le schéma organisationnel de gestion des déchets ménagers et assimilés, vous indiquez les EPCI mais ne faites pas apparaître spécifiquement les syndicats mixtes : hors si sur le plan administratif, il subsiste des problèmes importants, ce sont au moins ceux de l'articulation entre les communautés de communes et les syndicats mixtes.

J'attire notamment votre attention sur les problèmes qui ne vont pas manquer d'apparaître, alors que les régimes dérogatoires ont « dissocié » les collectivités en charge de l'organisation technique (syndicats mixtes de collecte et de traitement par exemple) qui calculent le coût d'un service et les communautés de communes lorsqu'elles peuvent opter pour le mode de financement, notamment à la REOM ou répartir selon des règles différentes. Ces aspects sont particulièrement importants et potentiellement très problématiques, s'agissant de l'éventuelle mise en place d'une tarification incitative et apparaissent aujourd'hui comme créant un cadre soit d'extrême fragilité, soit même d'impossibilités juridiques.

4. Concernant le schéma Directeur de coopération intercommunale, il faut en outre noter, en Gironde, notamment, que le projet de réforme territoriale (partie Déchets) ne tient pas compte d'un découpage territorial proposé par le Plan Départemental de Gestion des Déchets.

5. Vous évoquez des coûts structurellement à la hausse et insuffisamment maîtrisés (intitulé du chapitre 2) :

Sur ce point, mon appréciation personnelle serait qu'il faudrait considérer la notion de « maîtrise des coûts » (s'il s'agissait de leur maintien) dans la catégorie « des missions impossibles ».

Je vois mal comment les collectivités, face à la démultiplication des tâches que vous soulignez par ailleurs dans votre rapport, qui ont nécessité à partir de la mise en place des 35 heures d'augmenter le nombre des personnels, auxquels se sont ajoutés, l'évolution du nombre et la taille des infrastructures, accompagnés d'une avalanche de contraintes législatives supplémentaires en terme de mise au norme des installations d'incinération ou d'enfouissement, de la mise en place des collectes sélectives en porte à porte, de la sécurisation des métiers (document unique, Recommandation CRAMTS R437), de l'amélioration de la qualité du service à travers la conteneurisation systématique des populations, de la TGAP. Comment dans ces conditions les collectivités pourraient (ou auraient pu) éviter les augmentations très importantes de coût engendrées par toutes ces évolutions.

Il serait sans doute plus juste de reconnaître que la mise en œuvre d'une politique probablement nécessaire mais chaque fois plus contraignante allait obligatoirement créer des charges financières nouvelles. Plus juste de constater que le dispositif Eco-Emballages n'a financé que partiellement « les surcoûts » liés à la mise en œuvre des collectes sélectives. Plus juste de prendre en compte qu'une politique moderne de gestion des déchets conduit inévitablement à des dépenses supplémentaires importantes.

Ces considérations n'exonèrent bien évidemment en rien les collectivités de telle ou telle difficulté que vous soulignez (notamment celles pour connaître spécifiquement leurs coûts dans chaque filière d'action), à la fois dans les organisations techniques et de suivi financier que vous avez analysées. En l'occurrence cependant, l'ambition de suivre « à la trace » la réalité de chaque aspect de l'action développée se heurte encore à la nécessité d'en avoir les moyens techniques et surtout humains.

La question qui pour ma part me semble sous-jacente est celle de l'insuffisante évaluation « a priori » des moyens nécessaires à la mise en œuvre de chaque évolution demandée. Cette évaluation rarement faite en amont ne peut évidemment qu'amener à des constatations critiques en aval. Il est quand même anormal que les textes, les lois nouvelles sortent « à tour de bras » et que personne (?) ne semble jamais se préoccuper que leur mise en œuvre, leur application et leur suivi créent des

contraintes nouvelles, du travail supplémentaire que les collectivités vont devoir financer, certes en essayant de rationaliser les organisations mais aussi en augmentant les impôts.

A ce titre, je crains que les orientations des Lois Grenelle, soit à travers une REOM soit à travers une TEOM Incitative qui relèvent d'une ambition de suivi individuel des foyers ne s'avèrent très onéreuses et engagent les collectivités dans une nouvelle course en avant, qui se traduira dans quelques années encore par une constatation « d'insuffisante maîtrise des coûts ».

***REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE BIL TA GARBI –
PYRENEES-ATLANTIQUE***

Après lecture attentive, j'ai le plaisir de vous informer que les éléments relatifs au syndicat Bil Ta Garbi mentionnés dans le présent document n'appellent de ma part aucune observation complémentaire.

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE BIZI GARBIA –
PYRENEES-ATLANTIQUE**

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre envoi du 1^{er} courant relatif au rapport sur les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés, qui a retenu toute mon attention, et vous informe qu'il n'appelle de ma part aucune observation particulière.

Par conséquent, conformément à votre demande, je vous confirme que je ne souhaite pas y apporter de réponse.

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE TRANSPORT
ET DE TRAITEMENT DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES
(SMAV) DU VILLENEUVOIS – LOT-ET-GARONNE**

Suite à votre courrier en date du 1^{er} juillet 2011, j'ai l'honneur de vous faire savoir que le S.M.A.V. n'a aucune observation particulière à formuler le rapport public thématique intitulé « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés ».

***REponse DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE
DE TRANSPORT ET DE TRAITEMENT DES DECHETS MENAGERS
ET ASSIMILES (SMAV) DU VILLENEUVOIS – LOT-ET-GARONNE***

J'ai l'honneur de vous faire savoir qu'en tant qu'ancien ordonnateur du Syndicat Mixte de transport et de traitement des déchets ménagers et assimilés (S.M.A.V.) du Villeneuvois, je n'ai aucune observation particulière à formuler sur le rapport public thématique.

Je reste cependant à votre entière disposition.

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE
VALORISATION ET DE TRAITEMENT DES DECHETS MENAGERS
ET ASSIMILES (SMIVAL) EN LOT-ET-GARONNE**

« La situation du SMIVAL en Lot-et-Garonne est similaire. Ce syndicat, créé en 2003, a pour objet le traitement des DMA dans tout le département. Comme la plupart de ses membres disposent de l'ensemble de la compétence d'élimination des déchets, la création du syndicat départemental leur laissait la gestion de la collecte ... ».

« Ce passage s'inscrit dans un chapitre intitulé : « Des transferts de compétences qui ne s'avèrent pas toujours optimaux » « Parfois, l'organisation intercommunale mise en place atteint une grande complexité et s'avère peu efficiente ».

Le rapport de la Cour laisserait donc entendre que le fait que les adhérents du SMIVAL conservent la gestion de la collecte serait source de complexité et d'inefficience.

Je tiens à rappeler que :

- d'une part, une telle organisation est expressément prévue par les dispositions de l'article L. 2224-13 du Code Général des Collectivités Territoriales ;*
 - d'autre part, les impératifs de la collecte et du traitement ne répondent pas aux mêmes enjeux, la collecte pouvant être assurée plus efficacement à une échelle territoriale inférieure, tandis que le traitement est plus efficace lorsqu'il intègre des territoires plus importants ; dès lors, cette pseudo complexité juridique est contrebalancée par l'efficacité pratique de cette répartition, qui s'observe d'ailleurs sur l'ensemble du territoire national où la collecte et le traitement des déchets sont très souvent gérées par des entités différentes.*
-

***REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE
VALORISATION ET DE TRAITEMENT DES DECHETS MENAGERS
ET ASSIMILES (SMIVAL) EN LOT-ET-GARONNE***

*Je vous confirme que je n'ai pas de commentaires à faire sur le
rapport au sujet du SMIVAL 47 pour lequel je fus président de 2004 à
2008.*

***REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR LE
TRAITEMENT DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES (SMTD)
DU BASSIN EST – PYRENEES-ATLANTIQUE***

*Suite à la lecture de ce rapport joint à votre courrier précité, je ne
souhaite pas apporter de réponse.*

***REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE
DU BERGERACOIS POUR LA GESTION DES DECHETS***

Comme vous le sollicitez, je vous transmets mon avis sur ce document. En l'occurrence celui-ci n'appelle aucune observation de ma part.

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DIJONNAISE (GRAND DIJON)**

Conformément aux articles 136-5 et R 13-1 du Code des juridictions financières, je souhaite y apporter certaines précisions et réponses.

Tout d'abord, concernant le niveau de rendement énergétique de l'incinérateur, la Cour indique dans son projet de rapport qu'avec un rendement énergétique de 48 %, l'incinérateur ne peut être regardé comme une unité de valorisation, pour laquelle, en vertu des directives européennes, un rendement énergétique de 60 % est exigé. Je ne peux souscrire à cette observation.

En effet, l'arrêté ministériel du 18/03/09 fixant la performance énergétique de niveau élevé telle que reprise à l'article 266 nonies du code des douanes précise dans son annexe la formule à utiliser pour l'évaluation de la performance énergétique des installations d'incinération de déchets non dangereux.

Pour mémoire la performance énergétique est égale à :

$$Pe = [(2,6 \times Ee.p + 1,1 \times Eth.p) - (2,6 \times Ee.a + 1,1 \times Eth.a + Ec.a)] / 2.3 \times T$$

Où Ee.p représente l'électricité produite par l'installation (MWh/an) ; Eth.p représente la chaleur produite par l'installation (MWh/an) ; Ec.a représente l'énergie externe apportée pour assurer le fonctionnement de l'installation, cette énergie pouvant être issue de la combustion de gaz, de fuel ou de tout autre combustible (MWh/an) ;

Ee.a étant l'énergie électrique externe achetée par l'installation (MWh/an) ; 2.3 étant un facteur multiplicatif intégrant un PCI générique des déchets de 2044 th/t ;

T représente le tonnage de déchets réceptionnés dans l'année.

Cette formule a été reprise par l'arrêté ministériel du 20/09/02 relatif aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets non dangereux et aux installations incinérant des déchets d'activité se soins à risques infectieux modifié par l'arrêté du 03/08/2010.

Ainsi, le rendement énergétique de l'incinérateur calculé selon la formule ci-dessus a été en 2009 de :

- 48 % si l'on ne considère qu'une valorisation énergétique sous forme d'électricité.

- 67 % si l'on tient compte en plus, de la valorisation énergétique sous forme de chaleur utilisée pour le process (réchauffage de l'air air comburant, réchauffage de l'eau d'alimentation des chaudières, réchauffage des fumées en amont du traitement catalytique des dioxines et des oxydes d'azotes, chauffage des locaux).

La performance énergétique calculée selon les termes de l'arrêté ministériel du 18/03/09 permet ainsi de considérer que la performance énergétique de l'installation est élevée. En outre, le raccordement de l'usine d'incinération au futur réseau de Chaleur Urbain opérationnel en 2013 permettra de porter ce rendement à plus de 80 %.

Concernant la redevance spéciale gros producteurs, je tiens à souligner qu'il n'y a pas de lien direct entre le nombre de contrats « gros producteurs » et le nombre d'assujettis à la taxe professionnelle, comme le laisse supposer la Cour dans son projet de rapport.

En effet, beaucoup de commerçants assujettis à la taxe professionnelle ne produisent pas un volume de déchets suffisants pour rentrer dans le cadre de la redevance spéciale. De plus, les gros producteurs peuvent contractualiser avec des prestataires de collecte et de traitement privés, et ne sont pas tenus de passer par les services du Grand Dijon. Ainsi, la plupart des artisans du BTP ainsi que les industriels traitent généralement avec des entreprises privées.

Le Grand Dijon a par ailleurs engagé un vaste chantier d'optimisation de cette redevance : mise en place d'un système de contrôle par relevés de collecte, réalisation d'une étude pour un nouveau calcul des tarifs de la redevance selon une comptabilité analytique fine pour chaque typologie de déchets (DAOM, DR, verre), en tenant compte des coûts de la collecte, du traitement, et des recettes de valorisation.

Enfin, d'une manière générale, je souhaite souligner l'efficacité de l'action du Grand Dijon en matière de gestion des déchets : en effet, un important effort de rattrapage en termes d'investissements a été réalisé durant la période 2003-2009. Avec la mise aux normes de l'usine d'incinération, la création d'un centre de tri, d'un centre de traitement des déchets de soins à risques infectieux, d'une unité de valorisation énergétique, d'une nouvelle déchetterie, ainsi qu'avec les investissements nécessaires à la modernisation de la flotte de collecte et à l'achèvement du déploiement de la collecte sélective, ce sont près de 53 millions d'euros d'investissement qui ont été réalisés pour l'amélioration de la collecte et du traitement des déchets.

Sur cette période, la Communauté a mis en œuvre un ensemble complet d'équipements et de services permettant d'améliorer le tri des déchets et leur valorisation : outre les investissements déjà cités, ont été

réalisés la mise en œuvre de collectes spécifiques de certains déchets (cartons, encombrants, déchets verts...), la densification du réseau de déchetteries et la diversification des déchets qui y sont acceptés (avec mise en place d'actions de valorisation spécifiques), la contribution à la création d'une déchetterie professionnelle, la promotion du compostage, et le développement de la communication pour l'amélioration du niveau de tri.

Eco-Emballage a ainsi considéré le Grand Dijon comme une collectivité exemplaire notamment en termes de captation de déchets recyclables en milieu urbain. Le trophée Eco-Top remis en 2009 en est le témoignage.

Depuis la fin de la période de contrôle, le Grand Dijon a mis en œuvre d'autres actions afin de poursuivre son action en faveur d'une gestion optimale des déchets : la Communauté a ainsi fait acte de candidature auprès d'un appel à projets lancé par Eco-Emballage pour que son centre de tri devienne site pilote pour l'extension des consignes de tri des plastiques.

Par ailleurs, le Grand Dijon a contracté en 2009 avec l'ADEME pour mener un Plan de Prévention ou de réduction des déchets à la source.

Ce programme de prévention, aujourd'hui engagé, comprend :

- un diagnostic du territoire*
- une identification des gisements d'évitement et de détournement ; les objectifs de réduction assortis*
- un plan d'action avec un calendrier de mise en œuvre*
- des moyens humains : un agent pour gérer ce projet, un élu référent et un comité de pilotage*
- un budget en cohérence avec les actions et les objectifs programmés*
- un dispositif de suivi et d'amélioration continu du programme.*

De plus en 2009, le Grand Dijon a mis en place une collecte séparative des déchets d'espaces verts. Associés à cette action, des distributions massives de composteurs individuels (plus de 10 000 en place dans l'agglomération) et l'apport en déchetterie permettent d'extraire environ 4 000 tonnes de déchets verts de la voie de l'incinération.

Des points ressourceries / recycleries ont été implantés sur chaque déchetterie communautaire pour réutiliser jouets, mobiliers, vaisselle,

vêtements, livres, etc. De plus, de bennes bois et des bennes plastiques permettent d'extraire ces matériaux de l'incinération pour les valoriser en filière bois et plastiques. Un partenariat a été développé avec la communauté Emmaüs. Cela concerne environ 4 000 tonnes de matières par an.

Le Grand Dijon a également initié début 2010 un projet de plateforme de recyclage de matériaux inertes issus du secteur du BTP. Ainsi, plus de 50 000 tonnes par an de croûtes d'enrobés de bétons, de matériaux calcaires, de tuiles sont concassés pour être réutilisés en substitution de matériaux alluvionnaires ou de carrières.

Enfin, en 2011, il est prévu de mettre en place une collecte séparative des encombrants produits par les ménages afin d'extraire d'une part les DEEE et d'autre part les déchets pouvant être recyclés (bois, plastique) ou ressourcés (mobilier). Ce sera 70 % du gisement qui ne suivra pas la voie de l'incinération, soit plus de 1 500 tonnes.

Ce travail est réalisé en lien étroit avec Adelphe et Eco-Emballages afin de respecter les objectifs « Grenelle », que le Grand Dijon avait largement anticipés dans sa volonté de gestion environnementale de la collecte et du traitement des déchets.

Je souhaite également souligner la maîtrise du financement du service de collecte et de traitement réalisée par le Grand Dijon au regard de l'importance de l'effort d'investissement et de l'amélioration du service effectuées. En effet, l'évolution du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a été inférieure à l'inflation sur la période du contrôle, et ce malgré l'ampleur des investissements à financer.

Ainsi, le taux moyen du Grand Dijon s'est établi à 6,07 % en 2010, soit un niveau très significativement inférieur à la moyenne des agglomérations (moyenne 2007 : 8,69 % et 8,46 % pour les agglomérations de plus de 200 000 habitants).

De même, les tarifs facturés aux clients ont connu des évolutions maîtrisées, notamment en comparaison de l'inflation constatée sur la période, ou encore de l'évolution des indices BTP. Ces évolutions doivent également être mises en regard avec l'importance des investissements réalisés dans la période.

Cette maîtrise du taux de la TEOM et des tarifs appliqués aux clients a été atteinte grâce à la stratégie de développement des produits de valorisation, avec un travail sur les filières de valorisation des déchets et le développement de la valorisation énergétique, ainsi que par le développement du périmètre des « clients » du Grand Dijon (avec par exemple la création d'une prestation d'incinération des déchets de soins).

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DES COTES-D'ARMOR**

Ainsi que vous l'observez dans les grandes lignes de votre rapport, l'Etat n'intervient plus directement sur ces sujets. Son rôle est de fixer des objectifs nationaux en cohérence avec les règles édictées au niveau européen et d'accompagner les actions prioritaires. L'organisation territoriale pour l'élimination des déchets, est mise en cohérence au travers des plans départementaux sous la responsabilité des conseils généraux sans pour autant qu'ils en aient tous les moyens réglementaires dont certains restent dévolus aux Préfets (autorisation des installations...).

La prise de conscience de nos concitoyens sur le sujet des déchets est aujourd'hui une réalité, certes perfectible, mais qui a conduit à une légère baisse comme vous le relevez dans la production des déchets par habitant depuis 2002 et cette tendance se confirme.

A cet égard, une nouvelle fois, les collectivités départementales ont démontré toute leur pertinence et leur capacité. Je regrette, s'agissant de votre analyse, que vous n'ayez pas pointé le rôle essentiel de la grande distribution dans la diminution de la production de déchets en particulier, en réduction des emballages des produits de consommation courante.

Vous pointez un excellent taux de collecte sélective pour le département des Côtes d'Armor qu'il conviendrait, à mon sens, de nuancer puisque la méthodologie de suivi et d'évaluation est propre à chaque collectivité. L'Observatoire Régional des Déchets en Bretagne (ORDB) met en place un outil commun aux quatre Conseils généraux et la Région pour avoir, dès 2012, une uniformité dans la collecte des données, leur traitement, ainsi que le calcul des indicateurs de suivi des plans, ce qui devrait contribuer à cette harmonisation au niveau breton.

J'observe au fond que votre rapport pointe le rôle important et déterminant que jouent les Conseils généraux sur ce sujet, comme sur d'autres, au moment même où leur avenir semble remis en cause.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU FINISTERE

Vous trouverez ci-après les observations faites sur ce document :

Il est rappelé que la compétence d'élaboration des plans départementaux était auparavant confiée aux Préfets de départements qui conservent aujourd'hui un rôle de surveillance de la politique départementale et de contrôle et d'autorisation de la construction des grands équipements. Il me semble nécessaire de préciser que ce rôle de contrôle et d'autorisation doit être en adéquation avec les orientations des plans départementaux élaborés par les Conseils généraux, plans qui sont opposables.

Il est indiqué que l'ADEME est une agence nationale qui, dans les régions, accorde des aides techniques et financières aux collectivités. Elles accordent des aides également aux acteurs privés et associatifs. Ces aides peuvent être accordées dans le cadre de fonds départementaux de maîtrise des déchets, en partenariat avec les départements.

- Les acteurs privés et associatifs n'apparaissent pas dans l'organigramme des acteurs de la gestion des déchets ménagers et assimilés. Il semble important également de rappeler le rôle de la Région (Plan Régional d'Élimination des Déchets Dangereux – PREDD), notamment dans la gestion des déchets dangereux diffus, qui sont pour l'essentiel des déchets ménagers (DASRI, piles, ...).

Par ailleurs, le Conseil général a un rôle de soutien financier et technique auprès des collectivités et des associations, soutien qui n'est pas représenté dans ce diagramme.

Sur les plans départementaux d'élimination des déchets : la mise en place des filières dites de Responsabilité Élargie du Producteur (REP) est évoquée dont celle des piles, des déchets électriques et électroniques, des huiles usagées, des fluides frigorigènes. Or, ces derniers concernent plutôt le plan régional d'élimination des déchets dangereux (PREDD) élaboré et suivi par la Région (voir remarque précédente).

- Il faudrait préciser que la réhabilitation de 140 décharges sous maîtrise d'ouvrage publique (Communes, Communautés de communes, Syndicats) a été financée par le Conseil général du Finistère et l'ADEME dans le cadre du programme « réussissons la réhabilitation des décharges ». Certains sites ont également reçu des aides du FEDER, dont le SIVOM de Saint-Thégonnec.

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
D'ILLE-ET-VILAINE**

*Le rapport public sur les collectivités territoriales et la gestion des
déchets ménagers et assimilés n'appelle aucune observation de ma part*

**REPONSE DU PRESIDENT ET DE L'ANCIEN PRESIDENT DU
CONSEIL GENERAL DU MORBIHAN**

*S'agissant du département du Morbihan, l'extrait adressé
n'appelle pas de remarque particulière*

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE
BREST METROPOLE OCEANE**

Comme vous me le proposez, je vous prie de trouver ci-dessous la réponse de la collectivité sur les éléments ainsi transmis.

En premier lieu, la collectivité fait remarquer à la Cour que l'interpellation la concernant fait référence à l'organisation du réseau de chaleur et non à celle portant sur le traitement des déchets.

La gestion de l'unité de valorisation énergétique des déchets (UVED) est en effet déléguée à une SEML dont Brest métropole océane est actionnaire majoritaire, ce qui lui permet d'exercer un contrôle approfondi sur la délégation, d'autant qu'un dispositif spécifique de gouvernance est mis en place afin que les représentants de Brest métropole océane au sein de la SEML exercent leur mandat d'administrateur de manière éclairée.

Le contrat de délégation à la SEML prévoit bien, outre des obligations de performances techniques et environnementales, des obligations de vente d'énergie (nota : 94 000 MWh/an) qu'elle a elle-même répercutées à l'entreprise à qui elle a confié l'exploitation de l'UVED, via une obligation de disponibilité de cet équipement (nota : 89 %).

Il existe par ailleurs un contrat de vente de chaleur à l'entreprise concessionnaire de la collectivité chargée de l'exploitation du réseau de chaleur.

Enfin il y a bien, contrairement à l'analyse présentée, une clause d'indissociabilité des deux contrats : ce dispositif contractuel répond à une lisibilité fondée sur le fait que le contrôle de l'actionnaire est à l'évidence plus aisé que le contrôle d'un délégataire, au regard des difficultés rencontrées par toutes les collectivités en ce domaine

***REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DE RENNES-METROPOLE***

Le rapport sur « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés » n'appelle pas d'observations de ma part.

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL A
VOCATIONS MULTIPLES (SIVOM) DE SAINT-THEGONNEC**

N'ayant pas suivi la compétence « déchets ménagers » depuis plusieurs années, (transfert de la compétence à Morlaix Communauté au 1^{er} janvier 2003), je ne me sens pas apte aujourd'hui à donner un avis sur ce dossier. Les règlementations, d'une part, et les apports, d'autre part, ont également sensiblement évolué depuis.

Je ne souhaite donc pas participer à ce débat à l'heure actuelle.

**REponse DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE LA REGION
D'AURAY-BELZ-QUIBERON**

Le rapport public sur « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés » que vous m'avez transmis n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

**REPOSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE
VALORISATION DES ORDURES MENAGERES (SIVALOM)
DU NORD FINISTERE**

A la lecture du document, je n'ai pas de commentaires à apporter.

Je souhaiterais juste apporter une précision sur l'évolution de l'usine de compostage du SIVALOM.

Le changement de la norme a bien été un élément qui a un impacté le fonctionnement du SIVALOM, mais le territoire desservi par le Syndicat à savoir les Communautés de Communes du Pays de Landerneau Daoulas et du Pays de Landivisiau a également été un élément décisionnel sur le devenir du site.

En effet le Finistère avait déjà la capacité suffisante pour traiter les déchets ménagers or pour que l'usine de compostage traite à un coût acceptable il aurait fallu étendre le territoire du SIVALOM.

***REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL
POUR L'INCINERATION DES DECHETS DU PAYS DE QUIMPER
(SIDEPAQ)***

*Les observations de la Cour n'appellent pas de réponse
particulière du SIDEPAQ.*

**REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SYNDICAT
INTERCOMMUNAL POUR L'INCINERATION DES DECHETS
DU PAYS DE QUIMPER (SIDEPAQ)**

*Les observations de la Cour n'appellent pas de réponse
particulière du SIDEPAQ.*

***REponse DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR
LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES
(SMICTOM) DU NORD DE L'ARRONDISSEMENT DE REDON***

Après avoir parcouru les éléments du projet de rapport concernant le SMICTOM du Nord de l'arrondissement de Redon, je tiens à vous préciser que le rapport n'appelle pas de remarque particulière de notre part.

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR LA
COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES
(SMICTOM) DES CANTONS DE BECHEREL, COMBOURG, HEDE ET
TINTENIAC**

Je n'ai pas de remarques particulières à faire sur le rapport public thématique « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés ».

Lors du passage du syndicat à la REOM le point le plus important pour nous était d'avoir un fichier des abonnés fiable et à jour. Actuellement encore la mise à jour de ce fichier monopolise 1 à 1,5 mois équivalent temps plein par an. Ni moi ni les services n'ont eu connaissance de l'amendement instituant l'accès aux bases de données des services fiscaux. Je crois qu'une plus grande information sur ce point serait la bienvenue dans de nombreux syndicats qui comme le notre n'ont qu'une veille réglementaire partielle.

**REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR
LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES
(SMICTOM) DES CANTONS DE BECHEREL, COMBOURG, HEDE ET
TINTENIAC**

Vous citez s'agissant de la REOM mise en place par le syndicat durant ma présidence, je cite « ... il a été constaté que cette redevance était trop incitative (montant trop faible pour les bacs de 60 litres et trop élevé pour ceux de 120,180, et 240) ».

Cette remarque est pertinente. Il convient toutefois de préciser que cette disposition concernant les bacs de 60 litres a été prise pour inciter les personnes âgées (une ou deux personnes par foyer, n'utilisant pas le service et brûlant le plus souvent leurs OM dans le jardin) à utiliser le service moyennant un tarif bas et incitatif.

Il faut reconnaître que par la suite cette disposition a été dévoyée, car s'agissant du tarif le plus bas, et chacun étant libre de choisir la capacité correspondant à son usage, le bac de 60 litres a connu le plus grand succès, et il convient sans doute aujourd'hui de réajuster son tarif.

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'EXECUTIF DE LA COLLECTIVITE
TERRITORIALE DE CORSE**

*J'ai l'honneur de vous faire connaître que votre rapport n'appelle
aucune observation de ma part.*

***REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DE BASTIA***

*Après avis du Vice-président délégué, je ne souhaite pas proposer
de modification.*

REPONSE DU MAIRE DE BASTIA

Après examen du projet de rapport concernant « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés » et pour ce qui concerne la Commune de Bastia, je ne souhaite pas proposer de modifications.

REPONSE DU MAIRE DE DOLE

La Ville de Dole étant citée au sein de ce rapport, vous me sollicitez, pour avis, au sujet de celui-ci.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que je n'ai pas de complément particulier à apporter à votre rédaction, la situation irrégulière que vous mentionnez ayant été corrigée en 2010.

***REPOSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE
TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES DE LA ZONE DE DOLE***

Le rapport public sur « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés » que vous m'avez transmis n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

***REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SYNDICAT
INTERCOMMUNAL DE TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES
(SICTOM) DE LA ZONE DE DOLE***

*Suite à votre courrier du 01/07/2011 concernant le projet (DMA),
ayant quitté mes fonctions depuis 2004 je ne souhaite pas formuler de
remarque sur ce rapport.*

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE A VOCATION
UNIQUE POUR LE TRANFERT, L'ELIMINATION, LA
VALORISATION DES DECHETS MENAGERS (SYTEVOM) -
HAUTE-SAONE**

*Par la présente, nous vous informons que ce rapport n'appelle
aucune observation particulière de ma part.*

***REPOSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE D'ETUDE ET DE
PREFIGURATION POUR LA MISE EN ŒUVRE DU TRAITEMENT
DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES***

*Comme suite à votre courrier, je vous informe que je ne souhaite
pas apporter de réponse à ce rapport.*

**REPONSE DE LA PRESIDENTE DU CONSEIL GENERAL DE LA
MARTINIQUE**

Le rapport « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés » n'appelle aucune observation particulière de ma part.

**REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DE LA MARTINIQUE**

Ces éléments de réponse ont été approuvés (à l'unanimité) par la Commission permanente du 16 juin 2010. Ils peuvent être ainsi résumés :

1/ Le Conseil général de la Martinique n'a jamais cessé de mener une action volontariste depuis le transfert de la compétence relative au plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA). Mais cette action a dû s'inscrire dans un contexte financier de plus en plus dégradé.

En effet, tout comme les autres DOM, le département de la Martinique s'est trouvé confronté, beaucoup plus que les départements de l'Hexagone, à un important effet ciseau entre des ressources en stagnation ou en réduction et des dépenses en constante augmentation, à cause d'une véritable explosion de la demande sociale, en relation avec la dégradation croissante du contexte économique.

Cette situation pâtit de surcroît d'une insuffisante compensation de certaines compétences transférées, notamment s'agissant du RMI pour lequel la dette de l'Etat dépasse actuellement les 57 millions d'euros pour un budget annuel de l'ordre de 650 millions d'euros.

Le Conseil général a néanmoins voté en 2007 une A.P. de 4 millions d'euros courant de 2008 à 2013, ce qui représente un important effort en investissement.

2/ Les EPCI ont mis plus de temps que prévu à intégrer leurs nouvelles compétences et à mobiliser des ressources en vue des projets à réaliser.

3/ La réalisation des équipements a été entravée par d'importants problèmes de disponibilité foncière et par un certain nombre de difficultés d'ordre juridique (concernant, notamment, la constitution d'un syndicat mixte par adhésion de la Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique au Syndicat Mixte pour le Traitement des Ordures Ménagères, ainsi que les droits du carrier exploitant le site du Centre de Stockage des Déchets Ultimes).

4/ Certains investissements, non prévus au départ, se sont avérés nécessaires, entraînant la recherche de nouveaux moyens financiers et aggravant les retards pris dans la réalisation des objectifs à atteindre.

5/ Dans le cadre des orientations budgétaires 2011, l'Assemblée départementale a approuvé la décision d'engager les travaux de révision du PDEDMA dès 2011 afin de se conformer aux préconisations du Grenelle 2.

Je souhaite la publication de ces éléments de réponse.

REPONSE DU MAIRE DE KOUROU

Contenu du PDEDMA/Sectorisation de la Ville de Kourou

Le PDEDMA, arrêté en novembre 2009, préconise la sectorisation de la Ville de Kourou avec la CCCL et notamment le transfert des déchets ménagers vers le CSDU de la CCCL.

Actuellement, les éléments techniques, économiques et calendaires de la mise en exploitation de ce CSDU ne sont pas connus par la Ville de Kourou. Parmi les éléments techniques, la question de la construction du centre de transfert des déchets n'est ainsi pas traitée. De même, l'impact économique du transfert des déchets vers le CSDU de la CCCL reste inconnu.

A la suite des décisions de fermeture administrative des décharges de Sinnamary et Iracoubo (juin 2009), l'ensemble des déchets de ces 2 communes sont dirigés vers la décharge de Pariacabo, sur le territoire de Kourou.

La création de la Communauté de Communes des savanes depuis le 1^{er} Janvier 2011, et le transfert des compétences en matière de collecte et de traitement des déchets conduit la Ville de Kourou à transférer ses compétences en matière de gestion de déchets à la CCS.

Pendant, la Ville de Kourou a engagé depuis juillet 2009, les travaux de réhabilitation et de mise aux normes de la décharge de Pariacabo. Le nouveau centre de stockage de déchets de Kourou sera mis en exploitation au cours du dernier trimestre 2011 et prendra sa vocation intercommunale.

Situation de carence en exutoire

La ville de Kourou s'est engagée dans un programme lourd en investissement pour la mise aux normes de son site d'enfouissement des déchets.

Cette opération fait l'objet de financements provenant du plan de relance gouvernemental (1,5 M€) et de l'ADEME (600 k€).

La mise en exploitation prochaine du nouveau centre de stockage de déchets de Pariacabo (4^{ème} trimestre 2011) permet de mettre fin aux conditions actuelles d'exploitation.

Outre, la quantification des déchets, le nouvel équipement, dont la maîtrise d'ouvrage sera transférée à la CCS, possède l'ensemble des

dispositifs techniques permettant le contrôle qualitatif des entrants ainsi que les ouvrages de collectes et de traitement des eaux superficielles et des lixiviats.

A l'horizon 2012, il ne devrait plus perdurer de situations non conformes pour la gestion et le traitement des déchets à Kourou.

***REponse DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE
TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES (SICTOM) DE
L'AGGLOMERATION POINTOISE - GUADELOUPE***

Le rapport « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés » n'appelle aucune observation particulière de ma part.

**REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SYNDICAT
INTERCOMMUNAL DE TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES
(SICTOM) DE L'AGGLOMERATION POINTOISE - GUADELOUPE**

**Dans son introduction, intitulé pourquoi un nouveau rapport sur
les déchets ménagers**

« La Cour précise : le service public de gestion des déchets ménagers, parce qu'il affecte directement la vie quotidienne, fait partie des services – considérés comme essentiels par la population ».

J'approuve totalement cette introduction puisque personnellement, j'ai consacré cinquante six années de ma vie en tant qu' élu pointois, qui de 1952 à 2008, s'est consacré à la défense de l'environnement, surtout au traitement des déchets.

J'ai noté que ce pré-rapport a été adressé à 122 destinataires, représentant l'ensemble national français y compris l'outre-mer.

S'agissant du département de la Guadeloupe, je souhaiterais d'abord remercier M. Axel URGIN qui pendant toutes les années où il a exercé sa fonction de directeur de cabinet au ministère de l'outre-mer, a contribué au progrès des projets du Sictom que je présidais.

Défendre l'environnement dans notre archipel fût un combat permanent, et des progrès significatifs ont été enregistrés, par une prise de conscience progressive de mes compatriotes pour la nécessaire mise en place de la collecte et du traitement des déchets ménagers.

Malgré les avancés enregistrées, nous devons rattraper notre retard, car en parcourant le territoire de la Guadeloupe, nous découvrons trop souvent des dépôts sauvages de déchets, dans nos villes et campagnes.

Le combat que j'ai entrepris dès 1952 en tant que, conseiller municipal membre de la commission voirie de la ville de Pointe-à-Pitre, m'a conduit dès cette époque, vu l'état de catastrophe écologique de notre ville à participer avec acharnement au combat quotidien pour la collecte et le traitement des déchets en Guadeloupe.

En 1959, élu au conseil municipal de cette ville dirigé par feu Hector DESSOUT, je fus à nouveau membre de la commission de voirie, puis en 1965, toujours élu pointois sous la direction du maire Henri BANGOU, j'ai poursuivi le même combat en qualité de maire adjoint de cette ville, et de président de la commission de voirie.

J'ai pris l'initiative en 1973 de contacter les maires de l'agglomération pointoise (Abymes, Baie-Mahault, Gosier, Pointe-à-Pitre) afin de créer un syndicat intercommunal pour le traitement et l'élimination de nos déchets, la direction départementale de l'équipement assurant la direction technique du centre d'enfouissement, implanté sur une zone de mangrove située sur le territoire de la ville des Abymes.

Elu conseiller général de la ville de Pointe-à-Pitre, mandat que j'ai exercé pendant 37 ans de façon continue, de mars 1967 à mars 2004, ou j'ai assuré les fonctions de président de la commission des travaux, de l'environnement et du tourisme, sous la présidence de M. Dominique LARIFLA de mars 1985 à mars 1998, puis avec le président Marcelin LUBETH de 1998 à 2001, ensuite avec le président Jacques GILLOT de 2001 à 2004, ou j'ai pris ma retraite d'élu.

J'ai fait ce parcours historique, M. le Premier Président dans l'unique but d'attirer votre attention sur le fait, que j'ai toujours compris que le traitement des déchets est et reste encore l'un des grands handicaps du développement économique et touristique de la Guadeloupe, faisant courir également un risque sanitaire aux habitants.

Les forces vives de ce département, et l'ensemble de nos collectivités doivent prendre conscience que la collecte sélective et le traitement de nos déchets sont devenus, des objectifs majeurs et déterminants en ce 21^{ème} siècle.

Il m'a fallu quatre années avec l'aide de la DDE, pour créer ce syndicat intercommunal, suite aux délibérations des conseils municipaux des communes des Abymes, Baie-Mahault, Gosier et Pointe-à-Pitre.

Le préfet a pris son arrêté le 5 avril 1973, et les statuts précisait en finalité que le Sictom avait pour objectif de procéder à des études pour mettre en place les équipements pour le traitement et l'élimination des ordures ménagères.

J'ai pris le temps qu'il fallait dans un département comme la Guadeloupe, où l'ensemble des communes exploitaient sur le territoire des décharges non autorisées, dont certaines existent à ce jour.

La Guadeloupe, plus que tout autre département français et notamment une grande majorité de ses élus se sont toujours montrés « réfractaires » à l'intercommunalité, alors que développement de la coopération intercommunale en métropole remonte à 1990, notamment sur le fondement des dispositions de la loi administration territoriale de la république dite loi ATR.

Ce développement de l'intercommunalité, ne connaît d'équivalence dans le département de la Guadeloupe, que depuis quelques années.

La coopération instaurée entre les communes de l'agglomération pointoise, constitue une remarquable illustration de l'intercommunalité à fiscalité propre, mise en place il y a à peine deux ans avec seulement deux communes à savoir les Abymes et Pointe-à-Pitre.

Cette illustration des difficultés particulières de mise en place de la coopération intercommunale en Guadeloupe démontre l'importance des efforts entrepris afin d'obtenir l'adhésion au sein du Sictom de onze communes.

L'objectif que je m'étais fixé en assurant la présidence de ce syndicat pendant 35 ans est atteint.

Il fallait se battre avec courage et détermination, en affrontant toutes les épreuves, dont la liste serait trop longue à énumérer.

Trente cinq ans après la naissance du Sictom, le président ordonnateur que j'ai été, signait avec satisfaction avec les entreprises URBASER SA et VALORGA INTERNATIONAL SA, une convention de délégation de service public, pour la réalisation d'une plate forme environnementale multi-filières de traitement des déchets ménagers et assimilés.

L'objectif de mon combat était atteint avec le soutien de mon comité d'administration, en dotant la Guadeloupe des équipements industriels de dernières technologies, nécessaires au traitement des déchets et à l'amélioration de l'environnement de notre archipel.

Nous avons obtenu le soutien de l'Etat, des préfets et sous préfets pour la mise en place, d'un groupement de commande pour la collecte sélective.

Le Sictom a accompli sa mission, il est urgent de faire comprendre à notre population ainsi qu'à tous nos élus l'urgente nécessité de s'organiser et de mutualiser les efforts des collectivités afin de défendre notre environnement.

Il est nécessaire dès cette année d'élargir l'intercommunalité, en constituant une nouvelle structure dans laquelle adhèreraient toutes les communes, ainsi que la région et le département, cette structure assurerait toutes les compétences en matière de traitement des déchets.

Le centre d'enfouissement de la gabarre, dont la fermeture est prévue par arrêté préfectoral au mois de décembre 2012.

La réhabilitation du site a débuté en 2011.

Nos élus et notre population, doivent comprendre la nécessité de mutualiser les efforts afin d'atteindre cet objectif commun, sinon les taxes que devront acquitter les contribuables pour la collecte et le traitement des déchets seront dans un futur proche, à coup sur les plus importantes de la fiscalité locale.

J'approuve personnellement, l'initiative de la Cour des comptes de procéder à cette étude.

Nos compatriotes doivent comprendre que le problème des déchets, est devenu une des grandes préoccupations de notre république.

Le peuple guadeloupéen doit répondre présent, en approuvant cette décision de la Cour des comptes.

Nous devons être à ce rendez-vous.

**REPOSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE
D'ELIMINATION DES DECHETS (SMEDAR) DE
L'ARRONDISSEMENT DE ROUEN**

Le rapport « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés » n'appelle aucune observation particulière de ma part.

***REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE DE
COMMUNES DE CHATILLON-MONTROUGE***

Le rapport public sur « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés » que vous m'avez transmis n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

REPONSE DU MAIRE DE CHATILLON

Le rapport public sur « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés » que vous m'avez transmis n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

REPONSE DU MAIRE DE PARIS

Vous voudrez bien trouver ci-joint, la réponse de la Ville de Paris à ce rapport.

La gestion des déchets ménagers en France : état des lieux et objectifs

La Cour des Comptes relève qu'entre 2002 et 2006, la production des déchets ménagers et assimilés diminue légèrement, au niveau national, en passant de 359 kg/habitant en 2002 à 354 en 2006 (source Ademe), soit une baisse de 1,4 %.

A Paris, sur cette même période, le tonnage collecté a baissé de 2,1 %. Cette baisse s'est accentuée ensuite entre 2006 et 2010 pour atteindre 6,3 %.

Ces résultats sont le fruit de plusieurs initiatives qui se sont superposées sur le territoire parisien : le premier plan départemental 2001 à 2005 a marqué un très fort développement de la collecte sélective auprès des particuliers ; le plan 2006/2010, orienté davantage sur la réduction des déchets, présente des résultats très favorables ; enfin, la Ville de Paris a effectivement donné un avis favorable en juin 2009 aux différents plans régionaux 2009/2014 : Plan Régional pour l'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PREDMA), Plan Régional pour l'Elimination des Déchets Dangereux (PREDD) et Plan Régional pour l'Elimination des Déchets d'Activités de Soins à Risques Infectieux (DASRI).

La conjonction de l'action volontariste de sensibilisation des consommateurs et des acteurs publics, engagée en 2008, et d'une situation de crise économique subie par les consommateurs aura conduit en 2010 à dépasser les objectifs du plan 2006/2010.

La Ville de Paris élabore actuellement un programme d'action sur le territoire parisien en nouant des partenariats avec les acteurs économiques, entreprises, administrations, associations, propriétaires, consommateurs etc.

C'est pourquoi elle a lancé, dès 2010, une nouvelle politique des déchets axée sur la réduction, le réemploi et le recyclage des déchets (politique dite des « 3R ») avec pour priorité la réduction des déchets à la source.

Dans cette optique, a été mis en place, fin septembre 2010, l'Observatoire de la Réduction, du Réemploi et du Recyclage des déchets, dit « O3R ». Cette structure a pour objectif d'évaluer et d'orienter la politique de la Ville, de sensibiliser ses partenaires et d'initier des projets privés et associatifs. Lieu d'échanges, de concertation, d'initiatives, il permet d'animer un réseau parisien et de soutenir des actions pilotes.

Pour mettre en œuvre cette politique, la Ville établira, avant le 1^{er} janvier 2012, le programme local de prévention des déchets (PLPD) de Paris, négocié et élaboré selon les normes de l'ADEME, qui comportera l'ensemble des actions concrètes engagées pour atteindre l'objectif national de réduire de nouveau de 7 % en 5 ans les déchets ménagers et assimilés (hors objets encombrants). L'observatoire sera un levier de la mobilisation des acteurs relais du territoire.

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DU BASSIN DE THAU**

*Je vous indique que le rapport qui m'a été fourni, n'appelle pas
d'observations de ma part.*

**REPONSE DE L'ANCIEN ORDONNATEUR DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DU BASSIN DE THAU**

Le rapport public sur « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés » que vous m'avez transmis n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DU GRAND-ALES-EN-CEVENNES**

En tant que Président de la Communauté d'Agglomération du Grand Alès, je n'ai pas d'observations particulières à formuler sur ce rapport.

Je tiens aussi à vous assurer de tout l'intérêt que je porterai à ce document lorsqu'il sera rendu public.

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER**

En novembre 2002, la Communauté d'Agglomération de Montpellier faisait le choix de sa nouvelle filière de traitement des déchets ménagers et assimilés. Après avoir été pionnière dans la valorisation et le recyclage des déchets secs, en inaugurant en 1994, le 2^{ème} centre de tri sur le territoire national, l'Agglomération a fait le choix de la valorisation organique, anticipant ainsi sur les évolutions réglementaires issues du Grenelle de l'Environnement qui font de l'incinération et du stockage des déchets ménagers, les ultimes voies de recours dans l'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Dans une décennie qui a vu peu d'installations de traitement de déchets se créer, la Communauté d'Agglomération de Montpellier a mis en service simultanément en 2008, une unité de méthanisation traitant à la fois des bio déchets triés à la source et des ordures ménagères brutes et un centre de stockage des déchets ultimes sur un site de carrière en exploitation lui permettant ainsi d'assurer un traitement écologique de la quasi-totalité des déchets. La Communauté d'Agglomération de Montpellier, par ce choix, démontre sa volonté d'assumer pleinement son rôle de gestionnaire des déchets ménagers. A l'heure où dans le département de l'Hérault, les exutoires sont saturés, la Communauté d'Agglomération de Montpellier est une des rares collectivités à mettre en œuvre une nouvelle filière qui vise à diminuer les déchets ultimes.

Le choix du procédé de la méthanisation permet de répondre, à « plusieurs objectifs, présentant chacun un réel enjeu environnemental : traitement de déchets organiques, production d'une énergie renouvelable, maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, recyclage de la matière organique en amendement pour les sols ».

C'est un choix novateur. C'est une installation dont les spécificités ont légitimement nécessité des adaptations tant en phase d'instruction, qu'en phase de démarrage d'exploitation. Ces adaptations n'ont jamais été de nature à remettre en question ce choix.

D'une part, la Communauté d'Agglomération de Montpellier a mis en œuvre toutes les actions nécessaires visant à la mise en conformité de l'installation avec l'ensemble des prescriptions réglementaires et à réaliser ou est en train de réaliser les derniers travaux nécessaires suite au récent sinistre incendie.

D'autre part, le bilan de fonctionnement d'Amétyst fait apparaître :

- *un fonctionnement de la ligne bio déchets conforme aux prévisions ; la Communauté d'Agglomération de Montpellier poursuit son action visant à renforcer le tri à la source des bio déchets auprès des ménages et l'exploitant a en charge la mise en place de l'offre commerciale auprès des gros producteurs de bio déchets obligés par la loi Grenelle 2 de valoriser ce gisement de déchets dès le 1^{er} janvier 2012 ;*

- *un fonctionnement très satisfaisant de la méthanisation avec une valorisation énergétique du biogaz produit supérieure aux prévisions ;*

- *un fonctionnement aujourd'hui stabilisé de la chaîne de tri et de préparation des déchets résiduels après des actions engagées en amont sur la collecte et pour l'amélioration des équipements de process ;*

- *une diminution significative des plaintes des riverains en relation avec les travaux de couverture et d'amélioration de l'étanchéité des bâtiments d'une part, la mise en service d'équipements complémentaires de traitement de l'air vicié issu du process d'autre part.*

Par ailleurs, des équipements récents dont la mise en service est imminente vont permettre :

- *d'améliorer le bilan matière en produisant davantage de compost ;*

- *de réduire significativement la présence d'ammoniac dans le hall de maturation, facilitant ainsi les interventions des personnels de maintenance et d'entretien des matériels.*

Une fois réglées les conséquences du sinistre incendie survenu en septembre 2010, l'unité de méthanisation Amétyst sera ainsi en mesure de traiter dans des conditions d'efficacité satisfaisantes les déchets résiduels et les bio déchets collectés sur le territoire de l'agglomération. Ses réserves de capacité issues de son dimensionnement à l'horizon 2027 permettront même de mettre en place des synergies avec les collectivités voisines pour une valorisation maximale des déchets ménagers sur le Département de l'Hérault.

Pour établir l'évolution de l'enveloppe financière, il convient en premier lieu de comparer le même objet à savoir l'enveloppe financière pour la définition et la réalisation de l'unité et ensuite de tenir compte du réel point de départ de l'opération telle qu'elle a été réalisée.

En septembre 2003, la Communauté d'Agglomération de Montpellier a approuvé l'enveloppe financière pour la définition du projet et la réalisation de l'unité pour un montant prévisionnel de 57 M€ HT. Ce montant tient compte uniquement des coûts relatifs à la réalisation de l'unité. Ni les frais d'acquisition du terrain ni de la rémunération de l'assistant à maître d'ouvrage ne sont pas pris en compte dans cette enveloppe. A ce stade, l'évolution avec le seul coût de la définition et réalisation de l'unité (81,6 M€) ne serait donc pas de 54 % mais de 43%. Toutefois le constat de cette évolution n'a pas de sens puisque l'évaluation a été révisée suite à l'annulation de la procédure d'attribution du marché.

En effet, en 2004, la Communauté d'Agglomération de Montpellier a revu le montant initial de 57 M€ pour tenir compte des enseignements tirés de la première consultation qui a permis de l'éclairer sur les caractéristiques effectives des process disponibles sur le marché et leur condition d'installations dans leur environnement. A titre indicatif, cette première consultation avait conduit à une attribution du marché de définition et réalisation de l'unité pour 80,6 M€ ; cette procédure ayant été annulée, cela a conduit au lancement d'une nouvelle procédure pour un montant prévisionnel de 72 M€ ainsi l'évolution constatée avec le seul coût de la définition et réalisation de l'unité (81,6 M€) est de 13 %.

Le « dépassement de l'enveloppe financière initiale » est de 13 % et non de 54 %.

De plus, le projet Amétyst produit un ratio entre son coût d'investissement et sa capacité nominale de traitement parmi les moins élevés des installations de traitement de déchets ménagers mises en service au cours des 10 dernières années ou en cours de construction sur le territoire national.

Installation	Type traitement	Capacité T/an	Montant travaux HT	Ratio € / T
Montpellier	Métha OMR + biodéchet	203 000	86 120 202	424
Roanne	Méthanisation OMR	85 000	45 000 000	529
Vannes	Métha/compostage OMR	50 000	28 000 000	560
Calais	Métha biodéchet	35 000	20 000 000	571
Angers	Métha OMR	90 000	54 000 000	600
St lo	Métha OMR	50 000	30 000 000	600
Bourg en Bresse	Métha OMR	90 000	54 000 000	600
Syctom paris	Métha OMR	320 000	200 000 000	625
Bayonne	Métha OMR + centre tri	95 000	60 000 000	632
Lille	Métha biodéchet	70 000	54 000 000	771
Beauvais	Méthanisation et incinération OMR	130 000	107 000 000	823
Marseille	uim + métha OMR	370 000	330 000 000	892
Clermont Ferrand	Méthanisation et incinération OMR	140 000	130 000 000	929
Forbach	Métha biodéchets	40 000	40 000 000	1 000
Pointe à Pitre	Méthanisation et incinération OMR	150 000	150 000 000	1 000
			moyenne	704

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE NIMES

Ce rapport n'appelle pas d'observation de ma part.

REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT DEPARTEMENTAL DE TRAITEMENT, DE TRANSPORT ET DE VALORISATION DES ORDURES MENAGERES ET DECHETS ASSIMILES DES PYRENEES-ORIENTALES (SYDETOM 66)

J'ai lu attentivement ce document, lequel m'a paru en tout point intéressant et judicieux, notamment pour sa publication, et plus particulièrement pour faire « avancer » à l'échelle nationale l'activité de la gestion des déchets.

J'apporterai donc à ce dernier les observations suivantes :

1) La politique de gestion des DMA en France me paraît actuellement incohérente.

En effet, trop de niveaux d'administration se chevauchent, souvent sur la même compétence, laquelle par ce fait est mal exercée (traitement ou collecte).

Je prendrai pour exemple :

➤ *Le Département porte aujourd'hui seul, après transfert de compétence de l'Etat, la création, la modification, la mise à jour ou la révision des plans départementaux d'élimination des OM et déchets assimilés (PDEDMA) actuellement « Plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux » (PDPGDND).*

Ne serait-il pas opportun après le transfert de l'Etat aux Conseils Généraux, que ces derniers (qui doivent être transformés en 2014) puissent transférer aussi et eux mêmes cette compétence aux Syndicats Départementaux de Traitement (et) de collecte lorsqu'ils existent à cet échelon ?

Précision faite que ce sont ces syndicats qui devront en atteindre les objectifs.

➤ *Par ailleurs, le conflit de gestion qui peut exister entre les Syndicats de Traitement et les EPCI ou les Communautés d'Agglomération chargés de la collecte, est source de dérapages financiers. Il faudrait pour remédier à ce système que le législateur, du moins pour les syndicats départementaux de traitement, puissent y associer la compétence collecte ou éventuellement autoriser réglementairement la création dans ces structures d'une commission consultative type « Conseil Supérieur de la Collecte » qui harmoniserait dans leur dévolution ces deux compétences et serait source d'économie d'échelle.*

➤ *Un autre exemple d'incohérence, est l'antagonisme existant dans la répartition de la gestion des déchèteries, par la scission des « hauts de quais » relevant de la collecte et du « bas de quai » relevant du traitement et transport. Ce défaut de coordination de ces deux activités ne génère pas toujours la productivité attendue et ne permet pas d'atteindre les taux de recyclages espérés.*

2) Un manque de planification nationale sur les structures de traitement et de collecte.

La territorialité des structures de traitement devrait être assouplie, même si un premier pas a été franchi avec la notion encore imprécise de « bassin de vie », stipulée dans les « lois Grenelle ».

La rationalité de la gestion (traitement et collecte des déchets) devrait être réelle avec l'extension plus facile de la notion de zone géographique des plans départementaux ou interdépartementaux.

Pour mon seul département, les ordures ménagères du secteur « Cerdagne- Capcir » (environ 12 000 tonnes) sont amenés à notre UTVE de Calce distante de 120 Km environ, avec accès par une route montagneuse, souvent difficile, en période hivernale. Les déchets de ce secteur pourraient être traités par l'UTVE d'Andorre la Vieille distante seulement de 50 Km privilégiant ainsi certes le critère environnemental, notamment le bilan Carbone, mais aussi économique et sécuritaire (secteur routier).

A contrario, les déchets ménagers assimilés (DMA) des départements limitrophes (Aude et Ariège) où les structures de traitement sont très insuffisantes sont transportés par camions à 200 ou 300 Km hors de ces départements alors que notre UTVE bien plus proche pourrait traiter en capacité leur production.

3) Sur les performances et les coûts structurellement à la hausse et insuffisamment maîtrisés.

Je reste persuadé que la levée des incohérences présentées ci-dessus, permettrait de les réguler de manière significative.

4) Les objectifs de recyclage à atteindre

Il sera également souligné que les objectifs d'augmentation du recyclage des Emballages Ménagers à 75 % dès 2012 (63 % en 2009) risquent de pénaliser les collectivités.

En effet, pour atteindre cette performance de 75 % des tonnages mis sur le marché, il faudrait recycler davantage. L'ADEME a estimé qu'avec un taux de refus de 20 % en centre de tri, par rapport aux quantités entrantes, il faudra que le taux de collecte des emballages

contribuant soit de 92 % du gisement théorique pour obtenir une performance de 75 % de valorisation réelle en sortie du centre de tri.

Or, la quantité des déchets ménagers produits comme on le sait, commence à baisser et au mieux à devenir stationnaire ce qui signifie que la quantité d'emballage collecté le devient aussi.

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE ENTRE PIC ET
ETANGS (SMEPE) - HERAULT**

*Après lecture, je vous informe que le rapport ne suscite aucune
observation de ma part.*

***REponse DE L'ANCIEN ORDONNATEUR DU SYNDICAT MIXTE
ENTRE PIC ET ETANGS (SMEPE) - HERAULT***

*Après lecture, je vous informe que le rapport ne suscite aucune
observation de ma part.*

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA
MEUSE**

Sont évoquées « des insuffisances avérées en matière de réalisation et de communication des bilans annuels de PDEDMA ».

Le Département transmet à l'ensemble des EPCI compétents et à l'ensemble des Conseillers Généraux meusiens, les éléments relatifs au suivi annuel du plan. Ceux-ci sont présentés, chaque année, à la Commission Départementale de Révision du Plan Départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, ainsi qu'aux différents comités de pilotage et assemblées du Syndicat mixte d'étude (SMDE), syndicat ayant en charge les études relatives à la gestion des déchets. En 2009, ce bilan a également été présenté aux maires meusiens, à leurs adjoints et aux secrétaires de mairie.

Aujourd'hui, une communication plus large en direction du grand public est assurée par la présentation des résultats du suivi annuel du plan sur le nouveau site Internet du CG 55. Cet élargissement de la communication se poursuivra avec la diffusion régulière d'éléments synthétiques dans la revue « Meuse 55 », notamment dans le cadre de la révision du plan à venir.

***REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU
DEPARTEMENT DE LA MEUSE***

*J'ai étudié ce rapport avec intérêt. Cependant, je n'ai aucune
remarque à y apporter.*

**REPOSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION METZ-METROPOLE**

Je prends acte des éléments communiqués qui ont retenu toute mon attention. Je vous informe enfin qu'un questionnement global sur l'exercice de sa compétence en matière d'élimination des déchets conduira prochainement Metz Métropole à une réorganisation de ses modalités de gestion avec la dissolution arrêtée de la SAEML évoquée dans le rapport de la Cour, sur la base d'une reprise de son activité de collecte en régie directe et d'un transfert de l'exploitation des déchèteries à la régie autonome actuellement chargée du traitement des déchets communautaires.

**REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION METZ-METROPOLE**

Je n'ai pas d'observation à formuler.

**REPOSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DU VAL DE FENSCH - MOSELLE**

Je vous informe que je n'ai pas de remarques particulières à formuler. En effet, ce rapport m'apparaît être en cohérence par rapport à la politique de gestion des déchets de la Communauté d'Agglomération du Val de Fensch.

***REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE COLLECTE ET
DE VALORISATION DES DECHETS DE LA REGION D'EPINAL
(SICOVAD)***

Ce rapport n'appelle aucun commentaire de ma part.

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE TRANSPORT
ET DE TRAITEMENT DES DECHETS MENAGERS DE MOSELLE-
EST (SYDEME)**

*Ainsi que j'ai déjà pu en faire part à vos services lors d'un
entretien téléphonique, je n'ai, après la lecture de ce rapport, aucune
remarque particulière à apporter.*

**REPONSE DE LA PRESIDENTE DU SYNDICAT MIXTE POUR LE
TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES ET AUTRES DECHETS
(SIRTOMAD) DE MONTAUBAN**

En réponse, je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observation de ma part. Je souhaite néanmoins vous informer que le SIRTOMAD a engagé un audit technico-économique de la délégation qui permettra notamment d'évaluer la pertinence du compte-rendu technique et financier du délégataire. D'ores et déjà, nous demandons à ce dernier, pour l'édition de son prochain rapport, de mettre en évidence et de justifier avec précision l'imputation de ses charges de structure.

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DE LA MAYENNE**

J'ai pris connaissance avec attention du document reçu et souhaite porter à votre connaissance les éléments suivants.

En premier lieu, je regrette de n'avoir pu être destinataire du rapport complet car certains titres de chapitres m'ont interpellé sans que j'aie toutefois pu prendre connaissance de leur contenu. Je citerai notamment le chapitre III intitulé « une planification départementale ou régionale peu opérationnelle ». Il serait regrettable que derrière cet intitulé soit contestée la légitimité des conseils généraux à piloter l'élaboration et la mise en œuvre des plans départementaux. En effet, l'expérience Mayennaise, conduite depuis plus de 12 ans, tend à nous conforter dans l'idée qu'un Conseil général est porteur d'un plan partagé par les collectivités et les citoyens, un plan en phase avec les problématiques locales, un plan où une place importante est faite à la concertation avec les acteurs de proximité. Le Conseil général de la Mayenne s'est doté d'une équipe de quelques techniciens et d'ingénieurs qui conduisent sur l'ensemble du territoire départemental un travail d'animation et d'assistance technique auprès des collectivités territoriales afin que s'engage une véritable appropriation et une mise en œuvre effective du plan adopté. Sans doute que l'ensemble des départements français n'a pas encore atteint ce niveau de coopération entre le Conseil général, les collectivités et les acteurs de la gestion des déchets mais il me semble que votre rapport intervient un peu trop tôt pour conclure au caractère peu opérationnel de la planification départementale.

Il convient d'avoir à l'esprit que les Conseils généraux se sont vus transférer la compétence des plans à la mi-2004. Depuis cette date, une circulaire sur le contenu des plans a été publiée en avril 2007, la directive européenne sur la gestion des déchets a été transcrite en droit français le 17 décembre 2010, les lois dites Grenelle 1 et 2 de 2009 et 2010, comportant chacune des dispositions sur le contenu des PEDMA, ont été promulguées. Vous l'aurez compris, je veux ici pointer l'instabilité réglementaire permanente qui ne permet pas aux collectivités de travailler avec une vision sereine de leurs obligations à moyen terme et qui les contraint à remettre sans cesse sur le métier les travaux de révision ou d'élaboration de leur plan, pénalisant au passage la mise en œuvre d'actions concrètes sur le terrain. À titre d'illustration, en Mayenne nous avons approuvé notre deuxième révision du PEDMA en avril 2010 en intégrant les préconisations du Grenelle 1. En Août 2010, a

été approuvé le Grenelle 2 qui définit de nouvelles exigences pour le contenu du PEDMA (article 194). En définitive, il va nous falloir relancer et finaliser une nouvelle révision avant juillet 2013. Le temps et l'énergie que nous y consacrerons se feront forcément au détriment d'un travail opérationnel de mise en œuvre des actions que nous avons déjà identifiées.

En deuxième lieu, concernant les paragraphes figurant dans l'extrait de rapport que vous m'avez transmis, je souhaite que la figure intitulée « les acteurs de la gestion des déchets ménagers et assimilés » fasse apparaître le soutien technique et financier apporté par les Conseils généraux aux communes et EPCI. Je partage l'ensemble des informations fournies quant aux phrases dans lesquelles le Département de la Mayenne est mentionné (pages 13 et 14). J'ajouterai simplement, qu'en effet, je considère l'exercice de la compétence du traitement des déchets par le Conseil général comme un élément ayant facilité la mise en œuvre du PEDMA. Cela a par ailleurs évité la création d'un nouveau Syndicat départemental et par la même occasion réduit les coûts de gestion qu'aurait engendré une telle structure. En ces temps de simplification de l'organisation des collectivités territoriales, il me semble que nous devrions approfondir cette idée d'un transfert aux Conseils généraux des compétences exercées par les Syndicats mixtes départementaux.

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DE LOIRE-ATLANTIQUE**

Le rapport public sur « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés » que vous m'avez transmis n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION SAUMUR-LOIRE-DEVELOPPEMENT**

Dans le texte portant sur la persistance d'irrégularités dans le cadre des transferts de compétences, le rapport de la Cour des Comptes relève que la Communauté d'Agglomération de Saumur Loire Développement a transféré sa compétence en matière de traitement des déchets, tout en conservant la gestion d'un centre de transfert nécessaire à cette activité de traitement, ainsi que le traitement des déchets verts et leur valorisation agricole.

Sur ce point, il est important de rappeler que lors de sa création, le 1^{er} janvier 2001, la Communauté d'Agglomération Saumur Loire Développement s'est substituée aux communes ou syndicats de son périmètre, et de préciser qu'ils étaient tous membres du SIVERT.

Il est bon de souligner également que si la Communauté d'Agglomération Saumur Loire Développement, comme les autres E.P.C.I., ont continué de gérer et d'investir dans leurs centres de transfert respectifs, c'est parce que les statuts du SIVERT, qui sont exécutoires depuis le 11 février 1999, antérieurement à la création de la Communauté d'Agglomération Saumur Loire Développement et à l'évolution des lois et règlements en la matière, n'ont jamais fait l'objet de recours ni de contestation.

Il en est de même pour le traitement des déchets verts et la valorisation agricole par compostage qui ont été laissés aux E.P.C.I membres du SIVERT.

Toute évolution est conditionnée par la révision des statuts du SIVERT et de ses membres, ainsi que des contrats subséquents tel celui passé entre la Communauté d'Agglomération Saumur Loire Développement et la SEMA-E.

3) Par ailleurs, il est également signalé que des démembrements de la compétence de collecte ont été observés dans plusieurs organismes, comme la Communauté d'Agglomération de Saumur Loire Développement.

Sur ce point, il est exact que la gestion des déchets pour les communes du canton d'Allonnes, membres de la Communauté d'Agglomération Saumur Loire Développement, est encore assurée en substitution – représentation dans le cadre d'un syndicat mixte (le S.M.I.P.E.), dont le périmètre s'étend principalement dans le département de l'Indre et Loire.

La Communauté d'Agglomération a déjà entrepris des démarches afin de parvenir au retrait de certaines de ses communes membres adhérentes à des syndicats extérieurs. Ce fut le cas pour les communes du canton de Montreuil Bellay qui adhéraient au S.M.I.T.O.M. et elle poursuit ses démarches pour les communes du canton d'Allonnes, en vue d'harmoniser les services de collecte sur l'ensemble de la zone rurale de l'agglomération.

Telles sont les informations que je vous adresse dans les délais impartis.

**REponse DU PRESIDENT DE LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE
AGGLO-ENVIRONNEMENT (SEMAE) – MAINE-ET-LOIRE**

Le rapport public sur « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés » que vous m'avez transmis n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE
INTERCOMMUNAL DE REALISATION ET DE GESTION POUR
L'ELIMINATION DES ORDURES MENAGERES (SMIRGEOMES)
DU SECTEUR EST DE LA SARTHE**

*J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce rapport n'appelle ni
remarque ni réserve de ma part.*

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE
INTERCOMMUNAL DE VALORISATION ET DE RECYCLAGE
THERMIQUE DES DECHETS (SIVERT) DE L'EST ANJOU**

Sans revenir sur les premières pages de votre rapport qui rappellent le contexte, nous souhaitons apporter quelques éléments susceptibles d'éclairer votre analyse et compléter votre document au sujet des références de notre collectivité, citez à deux reprises (chapitre II-B et chapitre III-A-3).

Sur le premier point « La maîtrise par les collectivités et leurs groupements de leurs prestataires privés », le SIVERT a choisi d'investir fortement dans les modalités de contrôle de la délégation de service public en mettant sur le site même de l'Unité de Valorisation Energétique un dispositif s'appuyant sur quatre critères essentiels :

- Le contrôle des flux entrants et sortants, afin de maîtriser les tonnages, la typologie des déchets destinés au vide de four, ... par du personnel de la collectivité ;

- Le contrôle environnemental, suivi spécifiquement par un ingénieur sur site, qui bénéficie d'un retour direct des postes de contrôle de la salle de quart et des éléments de conduite de l'installation ;

- Le contrôle de la maintenance et du gros entretien renouvellement (G.E.R.), par du personnel de notre collectivité ;

- Le contrôle financier et administratif ;

Le SIVERT fait également appelle régulièrement à des structures de conseil juridique, financier et technique pour appuyer ses démarches de contrôle.

L'ensemble de ces procédures, effectué in situ, ce qui semble assez exceptionnel, entraine de fait des relations assez difficiles avec le délégataire, peu habitué à connaître un tel niveau de contrôle sur site. De fait, il est effectivement difficile d'obtenir « naturellement » l'ensemble des documents dus. Nous sommes alors contraints, de mettre en œuvre régulièrement des procédures de relance, voire de contentieux, comme vos collaborateurs ont pu le constater.

Les rapports entre délégataire et délégant durant les années du contrat de délégation, sont à nos yeux, un sujet majeur de la défense de l'intérêt des collectivités territoriales.

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DES BOUCHES-DU-RHONE**

*En réponse, je vous précise que le Conseil Général ne souhaite pas
apporter de réponse à ce rapport.*

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DE SOPHIA-ANTIPOLIS (CASA)**

*Je vous informe qu'après examen de ce rapport je n'ai aucune
remarque complémentaire à formuler.*

***REPOSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE
TRANSPORT ET DE TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES DE
L'AIRE TOULONNAISE (SITTOMAT)***

*Le rapport public sur « Les collectivités territoriales et la gestion
des déchets ménagers et assimilés » que vous m'avez transmis n'appelle
pas de remarque particulière de ma part.*

**REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SYNDICAT
INTERCOMMUNAL DE TRANSPORT ET DE TRAITEMENT DES
ORDURES MENAGERES DE L'AIRE TOULONNAIS (SITTOMAT)**

*Le rapport public sur « Les collectivités territoriales et la gestion
des déchets ménagers et assimilés » que vous m'avez transmis n'appelle
pas de remarque particulière de ma part.*

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DE CHARENTE-MARITIME**

Dans ce rapport, il est indiqué qu'« un exemple patent de plan non appliqué de longue date a d'ailleurs été relevé dans le cas de la Charente-Maritime, où le plan arrêté en février 1996 n'a jamais été mis en œuvre ou révisé ».

Une telle remarque me paraît appeler les précisions suivantes :

Le plan d'élimination des déchets de la Charente-Maritime a été approuvé le 2 février 1996. Sa révision a été entreprise par les services de l'Etat en 2001 et a abouti à un projet de plan révisé. Ce projet a été présenté à la commission départementale compétente en janvier 2002, conformément aux dispositions du décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 alors en vigueur.

Cependant, par arrêté du 31 décembre 2001, Monsieur le Préfet a suspendu l'activité de quatre usines d'incinération dans le Département en raison de leurs nécessaires mises aux normes. De ce fait, le projet de plan révisé n'a pas été soumis à enquête publique.

Dans ces conditions, conformément à l'article 48 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, la révision se devait d'être poursuivie dans les conditions prévues avant l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire « élaborée à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat », sauf si le Conseil général avait demandé le transfert de cette responsabilité, ce qui n'est pas le cas.

L'Etat s'emploie aujourd'hui à mener à son terme la procédure de révision à laquelle mes services sont étroitement associés.

***REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT DE VALORISATION DES
DECHETS MENAGERS DE LA CHARENTE (CALITOM)***

Suite à votre courrier du 1^{er} juillet relatif au rapport intitulé « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés », je vous confirme que nous n'avons aucune observation à émettre sur le rapport nous concernant.

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DU SUD (CCSUD)**

Vous trouverez ci-après les réponses que la Communauté d'Agglomération du Sud (CA Sud) souhaite formuler au regard des remarques qui ont été émises.

Au chapitre sur la maîtrise par les collectivités et leurs groupements de leurs prestataires privés, il est constaté que « .. la communauté de communes du Sud de la Réunion .. » n'a mis en place « .. aucune procédure efficace de suivi des prestations .. » de son prestataire. Dans ses observations définitives du mois d'octobre 2008, la Chambre Régionale des Comptes de la Réunion insistait effectivement sur l'« impérieuse nécessité de mettre en place un contrôle efficient de l'activité des prestataires externes ».

Dans ce contexte, je souhaiterais modérer les remarques émises par la Cour. En 2007, la Communauté de Communes du Sud (CC Sud) a procédé au recrutement de 55 médiateurs de l'environnement dont certains ont été affectés aux contrôles des collectes de déchets ménagers. Ainsi, sept agents de collecte interviennent sur le territoire intercommunal dans le cadre de leurs missions de contrôle du prestataire de service.

Les dysfonctionnements, anomalies et autres non respects des clauses contractuelles du marché sont transmises régulièrement (fax, courrier et courriel) au prestataire pour information et prise de mesures compensatoires immédiates.

La Direction de l'Environnement et du Cadre de Vie a par ailleurs revu son organisation interne en 2008, en renforçant notamment les équipes d'intervention de terrain tout en consolidant sa cellule administrative (contrôle du service fait pour exemple).

L'ensemble de ces mesures ont permis l'obtention après audit, du label Qualitri décerné par l'ADEME et Eco-emballages en janvier 2009. Ce label est venu récompenser l'engagement de la CC Sud dans le domaine de l'information au public, de la maîtrise et la transparence des coûts du service public de collecte des déchets mais surtout du suivi régulier des tournées.

Je souhaiterais que la Cour puisse relever les démarches de progrès qui ont été mises en œuvre par la CC Sud en matière de gestion du service public de collecte des déchets et qui se poursuivent dans un objectif cible d'amélioration continue.

**REPONSE DE L'ANCIEN ORDONNATEUR DE LA
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU SUD (CCSUD)**

Faisant suite à votre courrier cité en référence, j'ai l'honneur de vous informer que ce rapport qui m'a été transmis n'appelle pas de remarques particulières de ma part.

En effet, j'ai quitté la présidence de la communauté de communes du sud depuis fin 2005.

Cependant, je souhaiterais pouvoir être destinataire du rapport définitif qui sera adopté par la Cour.

***REPOSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
INTERCOMMUNALE DES VILLES SOLIDAIRES (CIVIS)***

*J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce rapport n'appelle pas de
remarque de ma part.*

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE
L'ARDECHE**

- *La hiérarchisation en matière de gestion des déchets est aujourd'hui clairement affichée : prévention des déchets en tout premier lieu, puis le réemploi, le recyclage ou toute autre forme de valorisation, et enfin le traitement.*
- *Le département de l'Ardèche traite, actuellement, ses déchets à l'intérieur de la zone de son plan Drôme Ardèche. Dans ce cadre, ce traitement s'opère, majoritairement dans la Drôme qui regroupe plusieurs ISDND⁵¹ privées et cela sous l'égide de structures intercommunales bidépartementales (SYTRAD, SYPP).*
- *S'il est certain que le traitement des déchets doit se faire au plus près de sa production, je constate aujourd'hui une réelle difficulté dans la recherche de nouveaux procédés de traitement qui répondent aux caractéristiques du territoire ardéchois. En effet, l'Ardèche est un territoire rural à la géographie très contrastée : ses gisements de déchets sont donc diffus et « modestes » au regard des procédés de traitement existants.*
- *Il conviendrait donc que la recherche et le développement de procédés répondant aux caractéristiques de territoires ruraux soient fortement encouragés. Une réflexion sur la qualification des matières issues de traitement en « produit » plutôt que « déchets » devrait, à mon sens, être conduite notamment sur la fraction dite « combustible ».*
- *Sans ces évolutions, il est à craindre que le respect du principe « d'organiser le transport des déchets et de le limiter en distance et en volume » énoncé dans l'article L. 541-1 du code de l'environnement ne puisse être pleinement respecté dans nombre de départements à dominante rurale.*
- *Au delà de la planification des déchets ménagers et assimilés, compétence attribuée aux Départements depuis 2004, il convient aussi, compte tenu de la répartition des compétences entre l'Etat et les Départements, de renforcer l'action de l'Etat en matière de contrôle du respect des prescriptions des Plans. Seul, un contrôle renforcé permettra, en effet, l'atteinte des objectifs mentionnés dans les documents de planification.*

⁵¹ Installation de Stockage des Déchets Non Dangereux.

Au delà de ces remarques sur le projet transmis, je souhaite attirer, également, votre attention sur deux autres points qui me paraissent essentiels :

- *La question de la fiscalité des déchets et plus précisément de la charge pesant sur l'usager et la supportabilité du traitement qui devrait être abordée en tout premier lieu dans ce rapport.*
- *Ainsi, il semble qu'un bilan et une analyse à l'échelle nationale de ces coûts sont indispensables à la bonne compréhension de ce rapport.*
- *De la même façon, un bilan de l'utilisation de la TGAP serait opportun ainsi qu'un travail de prospective sur les années à venir incluant une dimension territoriale de son prélèvement et de son affectation.*
- *Enfin, il est essentiel que le principe de pollueur/payeur soit renforcé et que les dispositifs en découlant connaissent une mise en œuvre accélérée et simplifiée.*

Je tenais à vous faire part de ces remarques, fruits de l'expérience de notre département.

***REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DE LA DROME***

*J'ai quitté le Conseil général de la Drôme depuis plus de sept ans
et je ne suis pas capable d'apporter quelques commentaires pertinents
sur : « la gestion des déchets par les collectivités territoriales ».*

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'ISERE

J'ai pris connaissance de ce document et je note avec satisfaction les appréciations de la Cour sur l'engagement du Conseil général de l'Isère dans la politique de gestion des déchets.

Ainsi, notre Département a su anticiper en intégrant, dès juillet 2008, certains objectifs de la loi du 3 août 2009, dite Grenelle 1, à son Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA).

De même, en Isère, le comité de suivi du Plan a été, dès sa création, investi de nombreuses missions et son implication s'est notamment traduite par la mise en place de l'observatoire des déchets.

Enfin, comme l'a relevé la Cour, le Département s'attache à aider et inciter les acteurs concernés à respecter les orientations du Plan. Cela se concrétise, d'une part, par la signature de contrats d'objectifs qui permettent de décliner les moyens à mettre en œuvre localement, et d'autre part, par l'élaboration d'un plan de prévention.

REPONSE DU PRESIDENT DU GRAND LYON (COURLY)

J'ai lu avec attention ce document qui n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DE CHAMBERY METROPOLE**

Le rapport public sur « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés » que vous m'avez transmis n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

***REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DE CHAMBERY METROPOLE (2001-2004)***

Après lecture à la fois du contenu du projet de rapport mais également des courriers que vous ont adressés en retour mes deux successeurs à la Présidence de la Communauté d'Agglomération de Chambéry Métropole, je n'ajouterai rien aux éléments qui m'ont été transmis.

**REPOSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION DE CHAMBERY METROPOLE (1985-2001)**

Après 37 années de vie publique, 6 mandats électoraux, j'ai décidé en mars 2008 de cesser mes fonctions dans leur totalité.

Il est vrai qu'au cours des derniers mandats, les déchets ménagers et industriels nous ont beaucoup préoccupés :

- L'application des normes européennes sur le rejet des fumées ont bouleversé nos manières d'agir tant sur le plan de la méthode que sur la gestion financière, et de ses répercussions. (En exemple la simple fourniture des produits nécessaires au traitement augmentait le coût de la tonne entrante de 150 francs alors que le prix de revient antécédent était de 250 francs par tonne).*
- D'autre part, lancer une collecte sélective et un tri des déchets recyclables alors que nous manquions manifestement de filières et recyclage pérennes était un sérieux et réel problème.*

Nous étions pessimistes sur l'opportunité de l'opération alors que les tonnages entrants augmentaient de 5 à 6 % par an.

Les déchets industriels banaux et les rejets du bâtiment et travaux publics ne cessaient d'augmenter. Les constats étaient assez déprimants, et cette situation nous a amenés à surdimensionner le 3° four afin de faire face à la demande et parallèlement à créer des centres d'enfouissement de classe 3 pour traiter les déchets banaux.

Les débats en commission départementale de traitement des déchets nous ont permis de progresser et de mettre en commun les demandes de la Savoie toute entière.

Après ce résumé des problèmes rencontrés, le constat : ce sont des usines surdimensionnées qui permettent cependant un auto dépannage avec les départements voisins, la création d'un syndicat mixte départemental de traitement des déchets, une rationalisation et une mutualisation des coûts pour le bienfait des ménages, consommateurs de base.

En résumé ces réflexions de bases et assez concises, eu égard au problème posé confirment qu'en matière de traitement, de protection de la nature, mais aussi la recherche du coût minimal pour le contribuable, nécessite une vigilance accrue des élus en charge.

Aujourd'hui CHAMBERY METROPOLE continue avec la mise aux normes, et la construction d'une usine de traitement des eaux usées digne du 21^{ème} siècle.

Voici quelques précisions qui peuvent laisser dubitatif, mais face aux insurmontables problèmes que posaient les montagnes de déchets, il était urgent de prendre des décisions.

En espérant que ces réflexions vous aideront pour une meilleure compréhension de la complexité de ce dossier.

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE
LA STATION DES SEPT LAUX**

Le rapport public sur « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés » que vous m'avez transmis n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

***REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE GESTION
DES DECHETS DU SECTEUR D'ALBERTVILLE (SIMIGEDA)***

Ce rapport n'appelle pas d'observations particulières à mon sens.

**REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE
GESTION DES DECHETS DU SECTEUR D'ALBERTVILLE
(SIMIGEDA)**

Vous avez souhaité m'interroger sur le rapport thématique portant sur la gestion des déchets ménagers et assimilés par les collectivités territoriales que la Cour va publier.

J'ai lu le document avec une particulière attention.

Je retiens de mon expérience de Président d'une structure intercommunale de gestion des déchets le caractère complexe alliant connaissances techniques et exigences réglementaires d'une telle mission.

L'évolution quasi permanente de la « réglementation », dont on perçoit par ailleurs combien la lecture est parfois sujette à diverses interprétations, rend l'exercice de cette mission particulièrement difficile. A cela s'ajoute l'évolution des coûts de gestion en lien avec cette évolution au moment où il est demandé aux habitants des efforts avec la mise en œuvre notamment des collectes sélectives.

Deux observations s'imposent à moi dont je vous fais part :

- *seule la mutualisation au niveau départemental particulièrement du traitement est de nature à en maîtriser les coûts. Cela peut sans doute « passer » par une obligation de tonnage ou une couverture géographique minimum ;*

le contrôle sur le prestataire privé doit se faire par un tiers extérieur, qui pourrait être agréé auprès d'un tribunal ou de la Préfecture, sollicité par l'autorité organisatrice. En effet d'une part les élus territoriaux n'ont pas, sauf exception, les compétences techniques requises ; d'autre part cela renforce la pertinence, donc l'opposabilité, des conclusions.

***REPONSE DE LA PRESIDENTE DU SYNDICAT MIXTE DE
TRAITEMENT DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES
(ORGANOM) DE BOURG-EN-BRESSE***

*Vous sollicitez ma réponse en application des dispositions prévues
aux articles L. 136-5 et R. 136-1 du code des juridictions financières.*

*Je vous informe par la présente que ce document n'appelle pas de
remarques particulières de ma part.*

***REPONSE DE L'ANCIEN ORDONNATEUR DU SYNDICAT MIXTE DE
TRAITEMENT DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES
ORGANOM DE BOURG-EN-BRESSE***

*Je n'ai pas d'observations à formuler sur le rapport public que
vous m'avez fait parvenir.*

***REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DU LAC
D'ANNECY (SILA)***

*J'ai l'honneur de vous confirmer par la présente que le rapport
n'appelle pas d'observation de ma part.*

***REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DU
LAC D'ANNECY (SILA)***

*J'ai l'honneur de vous confirmer par la présente que le rapport
n'appelle pas d'observation de ma part.*

Egalement destinataires du projet d'observations de la Cour, le maire de la ville de Bordeaux, L'ancien président de la communauté d'agglomération de Rennes Métropole, le président du conseil général de la Drôme, l'ancien président de la communauté d'agglomération Saumur-Loire-Développement, l'ancien président du syndicat mixte pour le traitement des déchets ménagers et assimilés (SMTD) du Bassin Est, l'ancien président du syndicat intercommunal de valorisation des ordures ménagères (SIVALOM) du Nord Finistère, l'ancien président du syndicat mixte pour la collecte et le traitement des ordures ménagères (SMICTOM) de l'arrondissement de Redon, l'ancien président du syndicat mixte à vocation unique pour le transfert, l'élimination, la valorisation des déchets ménagers (SYVETOM), l'ancien président du syndicat mixte d'élimination des déchets (SMEDAR) de Rouen, l'ancien président du syndicat mixte intercommunal de réalisation et de gestion pour l'élimination des ordures ménagères (SMIRGEOMES) du secteur de la Sarthe, ne lui ont pas adressé de réponses.